



Asamblea General

Distr. general
21 de enero de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

43^{er} período de sesiones

24 de febrero a 20 de marzo de 2020

Tema 3 de la agenda

**Promoción y protección de todos los derechos humanos,
civiles, políticos, económicos, sociales y culturales,
incluido el derecho al desarrollo**

Perspectiva crítica de los sistemas alimentarios, las crisis alimentarias y el futuro del derecho a la alimentación

Informe de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación*

Resumen

El presente informe marca el final del mandato de la Relatora Especial y constituye su última comunicación al Consejo de Derechos Humanos en el ejercicio de sus funciones oficiales. En los últimos seis años, Hilal Elver ha adquirido una comprensión extraordinaria de la situación en que se halla el derecho a la alimentación en el mundo, que le ha llevado a concluir que, a pesar del Objetivo de Desarrollo Sostenible de “hambre cero” y lucha contra la malnutrición previsto para 2030, la realización del derecho a la alimentación sigue siendo una realidad lejana, cuando no imposible, para demasiadas personas. En el presente informe, la Relatora Especial ofrece una perspectiva crítica de las tendencias que han dado lugar a esta realidad y una reseña de las novedades que tienen posibilidades de modificar la situación. También se ocupa del futuro y expone las funciones y las responsabilidades que tienen los agentes principales en cuanto a promover el derecho a la alimentación. Las recomendaciones que se formulan en el informe tienen por objeto facilitar la labor de los próximos relatores especiales y hacer una aportación a la memoria institucional del mandato. Por tanto, la Relatora Especial pretende que el informe ofrezca una base a quienes desean garantizar un mundo sin hambre ni malnutrición a la próxima generación.

* Se acordó publicar el presente informe tras la fecha de publicación prevista debido a circunstancias que escapan al control de quien lo presenta.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. Perspectiva crítica: la globalización y la mercantilización de los sistemas alimentarios	4
A. Acuerdos comerciales, subvenciones y neoliberalismo	4
B. Marginación de los pequeños agricultores y los campesinos.....	5
C. La fiebre de la tierra.....	6
D. Explotación de los trabajadores y exposición a plaguicidas peligrosos	7
E. “Supermercadización” de los alimentos e incremento de las tasas de malnutrición	9
F. Pérdida de biodiversidad y degradación del medio ambiente	11
III. Inseguridad alimentaria grave: hambre, inanición y hambrunas	12
A. Conflictos y crisis alimentarias	12
B. Cambio climático y desastres naturales	14
IV. Mirar hacia el futuro: recomendaciones a los agentes principales para que ayuden a hacer efectivo el derecho a la alimentación	16
A. Reconocer oficialmente los derechos económicos, sociales y culturales en tiempo de paz y de conflicto	16
B. Aplicar un enfoque de derechos humanos	17
C. Supervisar los derechos y garantizar el acceso a la justicia en caso de infracciones extraterritoriales	17
D. Financiar las instituciones de derechos humanos y suprimir los compartimentos estancos que separan a las organizaciones internacionales	18
E. Emprender la reforma económica para luchar contra la pobreza y la desigualdad de la población marginada.....	19
F. Empoderar a las mujeres y las niñas y promover la diversidad de género.....	19
G. Fomentar la incorporación de los jóvenes a la agricultura.....	20
H. Invertir responsablemente en tecnología y reglamentar la innovación	20
I. Invertir en la agroecología y el conocimiento tradicional.....	21
J. Proteger la integridad científica.....	21
K. Potenciar el papel de la sociedad civil y proteger a los defensores de los derechos humanos contra la violencia	22
L. Promover la ciudadanía partidaria de la alimentación responsable en una época de urbanización.....	22
V. Conclusión	23

I. Introducción

1. En los últimos seis años, la Relatora Especial ha desempeñado el mandato de promoción del derecho a la alimentación atendiendo a las directrices enunciadas por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 6/2. Ha presentado 11 informes temáticos al Consejo y la Asamblea General en los que ha tratado cuestiones acuciantes que atañen al derecho a la alimentación, como la justiciabilidad de este derecho, los derechos y el empoderamiento de las mujeres, el cambio climático, la malnutrición, los desastres naturales y la asistencia humanitaria, los conflictos y las hambrunas, los trabajadores de los sectores agrícola y pesquero y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Todos los informes se basaron en la cooperación con los Estados y la consulta con las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales, los círculos intelectuales y científicos y la sociedad civil. Asimismo, la Relatora Especial ha realizado misiones en 11 países, en las que ha podido comprobar la realización del derecho a la alimentación sobre el terreno, así como las vulneraciones de este derecho¹. Ha publicado muchas cartas de transmisión de denuncias y muchos comunicados de prensa, a menudo coordinados con otros relatores especiales, en los que ha recordado a los países y los interesados principales la importancia de vigilar los derechos humanos.

2. La Relatora Especial aprovecha la oportunidad para dar las gracias a los miembros del Consejo de Derechos Humanos por haberle concedido este privilegio. Expresa su gratitud a los administradores de la Subdivisión de Procedimientos Especiales y a los expertos en derechos humanos de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUDH), que la han ayudado en todo momento y le han facilitado la resolución de los muchos problemas logísticos y sustantivos que han surgido durante su mandato. Sin sus valiosas aportaciones y su cordial amistad no se podría haber realizado esa labor.

3. En el curso de su mandato, la Relatora Especial ha llamado la atención sobre la población que vive al borde del hambre y la que es víctima de la inanición, problemas que amenazan a más de 113 millones de personas en todo el mundo². Ha criticado la expansión de un régimen económico internacional que promueve una distribución desigual de los recursos, la explotación de los trabajadores agrícolas, el aumento de la producción de monocultivos y la disminución de la diversidad de los sistemas alimentarios en una época de emergencia climática. Ha exigido que se ofrezca reparación a las comunidades más marginadas que sufren una desigualdad y una discriminación persistentes por motivo de su identidad de género o étnica y ha explicado cómo se agravan, esas condiciones, después de los conflictos graves y las situaciones de emergencia, por ejemplo los conflictos y las situaciones ligados a tensiones geopolíticas y al cambio climático. Ha llegado a la conclusión de que, a pesar del objetivo de “hambre cero” y lucha contra la malnutrición previsto para 2030, la realización del derecho a la alimentación sigue siendo una realidad lejana, cuando no imposible, para demasiadas personas.

4. No obstante lo anterior, la Relatora Especial está resuelta a aprovechar el conocimiento que ha adquirido en su cargo para marcar el rumbo futuro y alentar la actuación colectiva. En este último informe suyo no puede ofrecer una reseña exhaustiva del derecho a la alimentación. Por tanto, analiza las tendencias importantes que han surgido durante su mandato y ofrece una reseña realista y, en ocasiones, alentadora, en la que recuerda los informes temáticos anteriores, las observaciones de las misiones a países y las conclusiones de los principales especialistas técnicos en alimentación y seguridad alimentaria mundiales. Luego ofrece una perspectiva crítica de los problemas pendientes y de las novedades aparecidas y finalmente se ocupa del futuro y expone las funciones y las responsabilidades que tienen los agentes principales de promover el derecho a la alimentación.

¹ La Relatora Especial visitó la Argentina, Azerbaiyán, Filipinas, Indonesia, Italia (en enero de 2020), Marruecos, el Paraguay, Polonia, Viet Nam, Zambia y Zimbabue.

² Véase Red de Información sobre Seguridad Alimentaria, “2019 Global Report on Food Crises: Joint Analysis for Better Decisions” (septiembre de 2019).

5. El último informe tiene por objeto facilitar la labor de los próximos relatores especiales y hacer una aportación a la memoria institucional del cargo. También ofrece una base a quienes desean garantizar un mundo sin hambre ni malnutrición a la próxima generación.

II. Perspectiva crítica: la globalización y la mercantilización de los sistemas alimentarios

6. El modelo de agricultura industrial vigente tiene graves inconvenientes. Ocasiona la pérdida y el despilfarro de alimentos, maltrata a los animales, emite gases de efecto invernadero, contamina los ecosistemas, desplaza y explota a los trabajadores de los sectores agrícola y pesquero y perturba las comunidades agrícolas tradicionales. O, expresado en términos más sencillos, se suelen pasar por alto, o vulnerar, los derechos humanos de los agentes del sistema alimentario, como los trabajadores agrícolas, los pequeños agricultores y los consumidores. En el presente capítulo se ofrece una visión crítica de esas tendencias y de otros obstáculos que se oponen a la realización del derecho a la alimentación. También se analizan los progresos que ha habido en el tratamiento de los problemas, para hallar soluciones, y las deficiencias pendientes.

A. Acuerdos comerciales, subvenciones y neoliberalismo

7. La globalización de los sistemas alimentarios ofrece la posibilidad de promover una mayor disponibilidad y diversidad de alimentos y, por tanto, de hacer frente a la inseguridad alimentaria y la malnutrición. Sin embargo, en la práctica, este fenómeno ha perpetuado la desigualdad global y menoscabado el acceso de la población más vulnerable a los alimentos. Los sistemas alimentarios actuales se rigen por unos acuerdos comerciales y unas políticas económicas que otorgan preferencia al lucro por encima del derecho a la alimentación. El poder se concentra en manos de unos cuantos intereses empresariales que se benefician de las normas del libre comercio y de unas políticas agrícolas orientadas a la exportación. Esos regímenes otorgan preferencia a las grandes agroempresas en detrimento de los demás agentes, lo que provoca inestabilidad en el mercado alimentario mundial.

8. A lo largo y ancho del mundo, desaparecen los pequeños productores y se hunden los mercados locales. Los productores rurales, que cada vez más caen en la pobreza, se han visto obligados a responder a las normas comerciales y los incentivos de producción (como subvenciones y aranceles), que han mermado su capacidad de satisfacer las necesidades locales de alimentos y de participar en mercados mayores. Las medidas unilaterales adoptadas por los países so pretexto de garantizar la seguridad o defender los derechos de propiedad intelectual suelen perjudicar desproporcionadamente a los pequeños agricultores y productores, que carecen de capital para aplicar las medidas requeridas y cuyas capacidades se ven, por tanto, reducidas.

9. Las políticas fiscales que promueven los subsidios agrícolas y otras medidas proteccionistas benefician, en su mayoría, a las grandes empresas multinacionales y los grandes terratenientes en detrimento de los intereses de los productores locales. La política agrícola común de la Unión Europea, que es uno de los regímenes de subvención más grandes del mundo (representa el 40 % del presupuesto europeo)³, tiene por objeto promover la “soberanía alimentaria de los agricultores”, pero suele estar sujeta a unas distorsiones y manipulaciones que amenazan los medios de subsistencia de los productores locales⁴. Las zonas más subvencionadas sufren la peor contaminación y un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes de la agricultura⁵.

³ Véase Matt Apuzzo y Selam Gebrekidan, “Who keeps Europe’s farm billions flowing? Often, those who benefit”, *The New York Times* (11 de diciembre de 2019).

⁴ Selam Gebrekidan, Matt Apuzzo y Benjamin Novak, “The money farmers: how oligarchs and populists milk the E.U. for millions”, *The New York Times* (3 de noviembre 2019).

⁵ Matt Apuzzo y otros, “Killer slime, dead birds, an expunged map: the dirty secrets of European farm subsidies”, *The New York Times* (25 de diciembre de 2019).

10. Los pequeños productores de los países en desarrollo tienen dificultades para competir con los productos subvencionados de los países desarrollados⁶. Los subsidios abarrotan los mercados mundiales de alimentos poco saludables, ya que promueven los productos básicos principales, como el maíz, la soja, el trigo, el arroz, el sorgo, la leche y la carne, en perjuicio de la diversidad de los sistemas alimentarios y de la seguridad alimentaria⁷.

11. Varios Estados han adoptado reformas neoliberales, que incluyen medidas de consolidación fiscal o de austeridad, y otras reformas más amplias, de carácter estructural, que liberalizan, desregulan y privatizan los mercados alimentarios en detrimento de los pequeños productores. Por ejemplo, en Grecia esas políticas han creado unas condiciones favorables para los grandes minoristas y comerciantes privados del sector alimentario, pero ha favorecido el aumento de la pobreza rural, el desempleo y la inseguridad alimentaria (A/74/164, párr. 19). Asimismo, las medidas de austeridad han “hecho estragos” en diversas comunidades del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, partes de cuya población se han quedado sin servicios básicos y en situación de vulnerabilidad a la violación de sus derechos humanos (A/HRC/41/39/Add.1).

Novedades

12. La Relatora Especial ya ha advertido anteriormente de que esas políticas, sumadas a los recortes de los subsidios a los carburantes y los alimentos, el aumento del precio de los alimentos y la corrupción, agravan la desigualdad y fomentan los disturbios, como se ha visto en Haití, el Sudán y la República Bolivariana de Venezuela. Durante la reciente visita de la Relatora Especial a Zimbabwe, observó que había una espantosa situación de inseguridad alimentaria y de pobreza en todo el país. Las sanciones económicas y las condiciones que han impuesto los Estados Unidos de América y, en menor medida, la Unión Europea, así como las medidas de austeridad adoptadas por el Gobierno, han empeorado la situación⁸.

13. A escala global, esas políticas crean inestabilidad social y económica. En octubre de 2019, el Presidente del Ecuador llegó a un acuerdo con los jefes indígenas para cancelar un conjunto de medidas de austeridad económica que habían provocado manifestaciones y agresiones violentas en Quito⁹. En Francia aumenta la ira de la sociedad y el apoyo de esta a las huelgas, debido al recorte de las pensiones y a las medidas de austeridad. Las manifestaciones que han tenido lugar en Argelia, Chile, el Iraq y el Líbano representan una reanudación general, en el plano internacional, de la lucha de clases, impulsada por la desigualdad social. Los Estados deberían rechazar las medidas neoliberales de austeridad antes de que aticen los conflictos o favorezcan la aparición de más crisis alimentarias.

B. Marginación de los pequeños agricultores y los campesinos

14. La globalización y la financierización de los sistemas alimentarios ha permitido a las grandes empresas agrícolas dominar el mercado y, así, decidir unilateralmente qué es lo que se produce y cuánto. Este desequilibrio de poder priva a las empresas pequeñas y medianas de soberanía alimentaria y casi no les deja otro remedio que aceptar las normas impuestas por las grandes empresas agrícolas. Se calcula que el 80 % de la población más pobre del mundo vive y trabaja en las zonas rurales¹⁰; la mitad son agricultores en pequeña escala y agricultores tradicionales, el 20 % carece de tierras y el 10 % subsiste mediante la pesca, la

⁶ Emmett Livingstone, “How EU milk is sinking Africa’s farmers”, Politico (8 de abril de 2018).

⁷ Desde 1995, los Estados Unidos de América han ofrecido a los agricultores casi 300.000 millones de dólares por concepto de subsidios agrícolas destinados a cultivos de productos básicos.

⁸ Véanse las observaciones preliminares de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación acerca de la visita que hizo a Zimbabwe del 18 al 28 de noviembre de 2019.

⁹ Véase José María León Cabrera y Clifford Krauss, “Deal struck in Ecuador to cancel austerity package and end protests”, *The New York Times* (13 de octubre de 2019).

¹⁰ Véase Ana Paula De La O Campos y otros, *Ending Extreme Poverty in Rural Areas. Sustaining Livelihoods to Leave No One Behind* (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)).

caza y el pastoreo¹¹. A pesar de que producen más del 70 % de los alimentos que se consumen localmente, los campesinos y los pequeños agricultores se han vuelto prescindibles: sufren desplazamiento y tienen dificultades para entrar en los mercados, debido a los requisitos técnicos del comercio y a las deficiencias estructurales.

Novedades

15. Aunque esos problemas han perdurado en los últimos años, ha habido avances apreciables en las protecciones jurídicas que se brindan a los pequeños productores y los campesinos. En 2018, la Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, con lo que reforzó la obligación que tenían los Estados de proporcionar, a la población rural, sobre todo a las mujeres, un acceso inclusivo y sin trabas a los recursos productivos y hacer efectivos sus derechos al trabajo decente y a los medios de subsistencia. La aprobación de la Declaración, después de una larga batalla, constituye un avance importante. El reconocimiento de los derechos de los campesinos está en consonancia con la meta 2.3 de los ODS, con arreglo a la cual se promueven la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala y, por tanto, se garantiza el acceso de las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los ganaderos y los pescadores a los recursos. Sin embargo, como expuso la Relatora Especial en su informe sobre los ODS, los Estados no están en vías de lograr dichos objetivos en 2030 (véase A/74/164).

16. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ha elaborado unas directrices de política importantes que fomentan el cumplimiento de los ODS, entre ellas las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques, las Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza, unas políticas de inversión en las pequeñas explotaciones agrícolas en pro de la seguridad alimentaria y la nutrición, unas políticas destinadas a conectar a los pequeños productores de alimentos con los mercados, y unas políticas de desarrollo agrícola sostenible en pro de la seguridad alimentaria y la nutrición.

17. En 2017, en la resolución 72/239 de la Asamblea General se proclamó el período comprendido entre 2019 y 2028 Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar. En 2019, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) pusieron en marcha un plan de acción mundial conjunto dirigido a mejorar las políticas en favor de los agricultores familiares, apoyar a la juventud y la sostenibilidad generacional, promover la igualdad de género, mejorar la inclusión socioeconómica y proteger la biodiversidad, el medio ambiente y la cultura. Estos objetivos pueden ser muy loables, pero su cumplimiento requiere una inclusividad mayor, dado que la política mundial ha favorecido a las agroempresas multinacionales y unas normativas de inversión que erosionan la agricultura familiar.

C. La fiebre de la tierra

18. Más de 3.100 millones de personas de todo el mundo dependen del aprovechamiento de la tierra como medio de subsistencia y la mayoría viven en países en desarrollo y carecen de tenencia oficial sobre los terrenos que cultivan. En el Sur globalizado, los recursos naturales como el agua, los bosques, las sabanas y las tierras de cultivo y pastoreo suelen ser de gestión comunal con arreglo al derecho consuetudinario. A medida que se ha unificado el control de los mercados, estas tierras han sido objeto de inversión agrícola, dentro de un proceso de “usurpación territorial mundial”¹². Esta expresión denota la adquisición de grandes extensiones de tierra por parte de las empresas con fines de inversión, a menudo sin el consentimiento de las comunidades locales o sin consulta con

¹¹ Véase CETIM, “A UN Declaration on the rights of peasants”, que se puede consultar en www.cetim.ch/a-un-declaration-on-the-rights-of-peasants/.

¹² Véase Transnational Institute, “The global land grab: a primer” (2012).

ellas. Entre 2000 y 2016, los compradores extranjeros adquirieron 42,2 millones de hectáreas de terreno, y el 42 % de las adquisiciones tuvieron lugar en África¹³. La usurpación territorial también ha aumentado en Europa, donde el 2,7 % de las explotaciones agrícolas de más de 100 ha controlan más de la mitad de las tierras laborables¹⁴.

19. Los partidarios de la adquisición de tierras en gran escala califican estas políticas de beneficiosas para el empleo y las infraestructuras económicas locales. El Banco Mundial afirma que su proyecto de facilitación de los negocios en la agricultura protege los derechos territoriales y promueve un acceso equitativo a la tierra. En la práctica, el proyecto ha convertido la tierra en un producto básico comercializable que se vende al mejor postor. La mayoría de las adquisiciones no fomentan la reducción de la pobreza ni el cumplimiento de los objetivos de desarrollo, sino que alimentan el crecimiento de los mercados exportadores, acrecientan el peligro de que haya perturbaciones de los precios y crean un mercado de derechos territoriales que puede tener efectos destructivos en los medios de subsistencia locales de los agricultores familiares, los ganaderos y quienes carecen de concesiones oficiales de la tierra¹⁵.

Novedades

20. Aunque sigue habiendo usurpación de tierras, los Estados han hecho esfuerzos graduales por fijar unas normas de procedimiento para proteger los derechos territoriales de la población local. En 2015, Polonia aprobó una ley de compraventa de tierras justo después de que la Relatora Especial hubo visitado el país (véase A/HRC/34/48/Add.1). Mediante la ley se pretendía proteger las tierras agrícolas frente a los grandes inversionistas extranjeros o nacionales que fundarían agroempresas en detrimento de la agricultura familiar. En dicha ley también se fijaron unos procedimientos que permitían a los particulares impugnar las actuaciones administrativas en caso de que se les denegara ilegalmente su derecho a adquirir tierras de labranza.

21. Los movimientos impulsados por la sociedad civil han tenido un éxito moderado en su oposición a la usurpación territorial. En 2018, por ejemplo, unos agricultores de Mozambique lograron evitar el intento de usurpación territorial a gran escala de una empresa china¹⁶. A pesar de ello, por lo que respecta a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la usurpación de recursos ambientales y de tierras, so pretexto de mitigar el cambio climático o de promover la conservación del medio ambiente, se ha convertido en una grave amenaza para las comunidades locales. En Ghana, el empeño por lograr la eficiencia energética y elaborar biocombustibles en gran escala ha dado lugar a la usurpación territorial por parte de entidades tanto nacionales como extranjeras.

D. Explotación de los trabajadores y exposición a plaguicidas peligrosos

22. Los trabajadores del sector alimentario siguen contándose entre los que padecen una mayor inseguridad alimentaria del mundo. Ya solo el sector agrícola da empleo a unos 1.300 millones de trabajadores en todo el mundo y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) calcula que un mínimo de 170.000 de esos trabajadores son asesinados anualmente¹⁷. La informalidad del sector, que representa entre el 60 % y el 90 % del total de trabajadores, especialmente mujeres, niños y migrantes, implica que hay menos protecciones y más riesgo de caer en la pobreza (véanse A/73/164 y A/HRC/40/56). La exposición a plaguicidas tóxicos a causa de la pulverización con aerosoles, la dispersión de

¹³ Véase Kerstin Nolte, Wytse Chamberlain y Markus Giger, "International land deals for agriculture. Fresh insights from the land matrix: analytical report II" (2016).

¹⁴ Véase Coordinadora Europea Vía Campesina, "Kit de ECVC sobre el acaparamiento de tierras y el acceso a la tierra en Europa" (abril de 2017).

¹⁵ Véase Olivier De Schutter, "How not to think of land-grabbing: three critiques of large-scale investments in farmland", *Journal of Peasant Studies*, vol. 38, núm. 2 (2011).

¹⁶ Véase Timothy A. Wise, "Seeds of resistance, harvests of hope: farmers halt a land grab in Mozambique", *GRAIN* (30 de octubre de 2018).

¹⁷ Véase OIT, "La agricultura: un trabajo peligroso" (marzo de 2015).

la pulverización y el contacto directo ha favorecido la aparición de unas estremecedoras tasas de intoxicación aguda por plaguicidas entre los trabajadores agrícolas (A/HRC/34/48, párr. 16).

23. Los trabajadores se ven sujetos también a la servidumbre por deudas, los planes de pago a destajo, la limitación de los convenios colectivos y la falta de protecciones sociales (casi el 80 % carecen de seguridad social, atención de la salud e indemnización por accidentes laborales, véase A/73/164). Han persistido estas infracciones, habida cuenta de que las finanzas especulativas han bajado el precio de los productos básicos a escala mundial y de que los propietarios de las explotaciones agrícolas han recortado su presupuesto eliminando los salarios adecuados, las protecciones de seguridad y el acondicionamiento digno del lugar de trabajo, que incluye la provisión de agua potable, alimentos y saneamiento esencial.

24. Las protecciones jurídicas de que gozan actualmente esos trabajadores han resultado ser insuficientes, tanto más cuanto que las cadenas de suministro se siguen ampliando y cruzan los límites jurisdiccionales. El Convenio sobre las Plantaciones, 1958 (núm. 110), de la OIT y su Protocolo de 1982 se aplican solo en diez países y la ratificación de otros convenios de esta organización sigue siendo escasa. En el caso de los trabajadores de los sectores agrícola y pesquero que tienen un empleo formal, las protecciones de que gozan figuran en una mezcla de normativas jurídicas fragmentarias que carecen de mecanismos de supervisión, aplicación y rendición de cuentas (véanse A/73/164 y A/HRC/40/56).

25. Los niños siguen estando insuficientemente protegidos, ya que el 71 % de los niños trabajadores trabajan en el sector agrícola general, lo que implica que ha habido un incremento de 10 millones desde 2012. Los diversos instrumentos en los que se reglamentan los derechos humanos y el trabajo, como la Convención sobre los Derechos del Niño, el Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138), y el Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182), no se han traducido en mejoras apreciables de la situación sobre el terreno (véase A/73/164). La lucha contra el trabajo infantil requiere un enfoque interseccional, centrado en el desarrollo rural y la reducción de la pobreza, que son las causas principales de la inseguridad alimentaria.

26. Además, a las empresas solo se las exhorta a que se adhieran a los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, y no hay unas normas vinculantes sobre las que se asienten unos mecanismos de diligencia debida. Tampoco hay cauces que permitan a los particulares y los colectivos afectados exigir responsabilidades a las empresas de la cadena de suministro que se benefician de las vulneraciones de los derechos humanos.

Novedades

27. Se está intentando modificar la situación existente en el plano internacional, ya que se está negociando, en la actualidad, un proyecto de acuerdo jurídicamente vinculante sobre las actividades de las empresas y los derechos humanos¹⁸. Con ello se pretende prevenir las infracciones y los abusos, garantizar a las víctimas el acceso a la justicia y los recursos jurídicos y promover y estrechar la cooperación internacional. Más de 400 organizaciones de la sociedad civil apoyan esta iniciativa, pero los países desarrollados se han negado a apoyarla hasta ahora. Hace poco, la Unión Europea ha mostrado una actitud más favorable gracias a la presión de la sociedad civil¹⁹.

28. En general, los Estados se han mostrado lentos en aprobar unas medidas apropiadas de protección jurídica de los trabajadores. La oleada reciente de litigios contra el glifosato,

¹⁸ Véase grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos, “Revised draft of a legally binding instrument to regulate, in international human rights law, the activities of transnational corporations and other business enterprises” (16 de julio de 2019).

¹⁹ Lúcia Ortiz y Anne van Schaik, “Por qué teme la Unión Europea el establecimiento de un tratado vinculante sobre empresas transnacionales con respecto a los derechos humanos?”, Amigos de la Tierra Internacional (11 de julio de 2018).

el ingrediente activo del popular herbicida Roundup, por fin ha incitado a los Estados a aprobar medidas de protección como prohibiciones, restricciones e incluso el pago de indemnizaciones pecuniarias por los daños y perjuicios ocasionados²⁰. Casi veinte países han aprobado diversas salvaguardias o anunciado que las aprobarán en el futuro, dado que el Centro Internacional de Investigaciones sobre el Cáncer comunicó que ese agente químico era “probablemente cancerígeno” en 2015²¹. A pesar de ello, las prohibiciones del glifosato siguen levantando polémica en todo el mundo²².

29. Hace poco, la FAO realizó un estudio jurídico para determinar qué problemas hay en los sectores de la agricultura, la silvicultura y la pesca y orientar a los Estados acerca de las normas aplicables²³. Sin embargo, siguen produciéndose infracciones sumamente graves: se han denunciado deducciones salariales ilegales en plantaciones de té de Sri Lanka que habían sido certificadas por la Rainforest Alliance y por Fairtrade como plantaciones en las que no se sometía a los trabajadores a un régimen de servidumbre²⁴; vulneraciones de los derechos humanos en plantaciones certificadas como sostenibles por la Roundtable on Sustainable Palm Oil²⁵, y también la persistencia del trabajo en régimen de servidumbre, la trata de seres humanos y los atentados contra los derechos humanos en todo el sector pesquero (A/HRC/40/56).

E. “Supermercadización” de los alimentos e incremento de las tasas de malnutrición

30. Todas las formas de malnutrición siguen poniendo en peligro la vida y los medios de subsistencia de segmentos de población de todo el mundo. Los niños siguen siendo los más vulnerables a la malnutrición, ya que su derecho a la alimentación sigue sin hacerse efectivo, a pesar de las protecciones adicionales previstas en la Convención sobre los Derechos del Niño y en los ordenamientos jurídicos nacionales. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), la malnutrición es una causa subyacente que contribuye a aproximadamente el 45 % de todas las muertes infantiles (A/71/282, párr. 13).

31. Habida cuenta de que las políticas de los Estados promueven los productos básicos alimentarios destinados a la exportación, los mercados locales se llenan de alimentos elaborados subvencionados que contribuyen al auge de las enfermedades no contagiosas y la malnutrición. Los países que adoptan medidas de liberalización experimentan un aumento más rápido del consumo de alimentos poco saludables (A/71/282, párr. 29), ya que estos alimentos son más fáciles de obtener y menos caros que otros más nutritivos, sobre todo para los pobres de las zonas rurales y urbanas²⁶.

32. Esa dependencia repercute en la estabilidad de los mercados: por ejemplo, entre 2011 y 2017, los 50 países más dependientes de los productos básicos alimentarios padecieron un aumento de la subalimentación²⁷. Se calcula que, en 2018, 381 millones de personas subalimentadas y 73 millones de niños menores de 5 años con retraso del

²⁰ Véase Reuters, “Bayer expects significant surge in number of U.S. glyphosate cases” (16 de octubre de 2019).

²¹ Véanse Sustainable Pulse, “Glyphosate herbicides now banned or restricted in 20 countries worldwide” (28 de mayo de 2019) y *The Guardian*, “Germany to ban use of glyphosate weedkiller by end of 2023” (4 de septiembre de 2019).

²² El glifosato no está prohibido actualmente por la Unión Europea ni por la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos, y Roundup y otros herbicidas a base de glifosato están a la venta en todo el territorio de este país.

²³ Véase Sisay Yeshanew, *Regulating Labour and Safety Standards in the Agriculture, Forestry and Fisheries Sectors* (Roma, FAO, 2018).

²⁴ Véase Lisa Fuller, “Exclusive: tea label giants vow probe after Sri Lanka labor abuse exposé”, Reuters (27 de marzo de 2019).

²⁵ Véase Rainforest Action Network, “Palm oil giant Indofood sanctioned over labor rights violations” (5 de noviembre de 2018).

²⁶ Véase Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, *Report No. 12: Nutrition and Food Systems* (septiembre de 2017).

²⁷ FAO y otros, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019: Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía* (Roma, 2019), pág. 67.

crecimiento vivían en países de ingresos bajos y medianos muy dependientes de los productos básicos²⁸. Asia sigue exhibiendo la tasa de malnutrición más elevada, pues en 2018 más de dos terceras partes de todos los niños menores de 5 años con emaciación vivían en Asia²⁹. Hay un “grave panorama general de la subalimentación” en el África Subsahariana, debido a la dependencia de los alimentos importados, los conflictos internos y las sequías. En América Latina y el Caribe la subalimentación se ha incrementado lentamente³⁰.

33. Por otra parte, por primera vez en la historia, hay más personas obesas que subalimentadas en el mundo, habida cuenta de que las tasas de obesidad casi se han triplicado desde 1975³¹. Actualmente, la cifra de adultos con sobrepeso aumenta a razón de un 13,2 % anual, en comparación con el 11,7 % en 2012, y produce 4 millones de muertes en el mundo. Más de 40 millones de niños de todo el mundo tienen sobrepeso, sobre todo en África y Asia³². Estas cifras repercuten en las condiciones de salud individuales y en la situación sanitaria general: se calcula que el impacto económico de la obesidad es de 2 billones de dólares de los Estados Unidos, esto es, el 2,8 % del producto interno bruto mundial, una suma equivalente al costo de los conflictos armados³³.

34. Estas alarmantes tasas de obesidad y de enfermedades derivadas de la dieta guardan relación con la “supermercadización” de los sistemas alimentarios, sobre todo en África. En diversos estudios se ha comprobado que los africanos de clase media tienen más probabilidades de comprar alimentos ultraelaborados en lugar de alimentos frescos³⁴. Estas tendencias también están presentes en América Latina, donde la supermercadización y la difusión de las cadenas de comida rápida ha contribuido a que aumenten la malnutrición y, sobre todo, la obesidad³⁵. El sector alimentario apunta, como grupo destinatario de sus productos, a los niños, para los que comercializa alimentos ultraelaborados y pobres en nutrientes por numerosos canales, sobre todo en las zonas urbanas³⁶. Si continúan las tendencias, en 2025 habrá 70 millones de niños con sobrepeso u obesos (A/71/282, párr. 14).

Novedades

35. Después de la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición, de 2014, las Naciones Unidas proclamaron el Decenio de Acción sobre la Nutrición en abril de 2016, con lo que demostraron su adhesión a una política de nutrición coherente, inclusiva y transparente (A/71/282, párr. 4). Sin embargo, solo el Brasil, el Ecuador e Italia han adoptado compromisos de actuación específicos, susceptibles de medición, factibles, pertinentes y sujetos a plazo en sus políticas nacionales de nutrición³⁷. Otros países (Argentina, Chile, Costa Rica y México) han aprobado reglamentaciones y prácticas de etiquetado para advertir a los niños y los adolescentes de los alimentos y las bebidas poco saludables y protegerlos, así, de la mercadotecnia dirigida específicamente a ellos.

36. La mayoría de los Estados siguen siendo reacios a reglamentar el sector de los alimentos y las bebidas con medidas análogas a las del Convenio Marco de la OMS para el

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, pág. 31.

³⁰ *Ibid.*, págs. 8 y 9.

³¹ Véase OMS, “Obesidad y sobrepeso” (16 de febrero de 2018).

³² Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), OMS y Grupo del Banco Mundial, “Levels and trends in child malnutrition. Joint child malnutrition estimates: key findings of the 2019 edition” (2019).

³³ UNICEF y Relatora Especial para el derecho a la alimentación, “Protecting children’s right to a healthy food environment” (noviembre de 2019).

³⁴ Véase Kate Lyons, “Supermarkets are creating an obesity crisis in African countries, experts warn”, *The Guardian* (3 de octubre de 2017).

³⁵ Véase Barry M. Popkin y T. Reardon, “Obesity and the food system transformation in Latin America”, *Obesity Reviews*, vol. 19, núm. 8 (abril de 2018).

³⁶ UNICEF, *El Estado Mundial de la Infancia: Niños, alimentos y nutrición: Crecer bien en un mundo en transformación* (octubre de 2019), pág. 104.

³⁷ Véase OMS, “Global database on the implementation of nutrition action (GINA): commitments by country”, que se puede consultar en <https://extranet.who.int/nutrition/gina/en/commitments/summary>.

Control del Tabaco o aprobar unos planes estratégicos nacionales con plazos definidos y unas iniciativas presupuestarias formuladas expresamente a los efectos. Y, así pues, los Estados siguen recurriendo a unas alianzas entre los sectores público y privado que están aquejadas por conflictos de intereses y poseen unos mecanismos débiles de supervisión y rendición de cuentas.

37. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial redacta, en la actualidad, unas directrices voluntarias de seguridad alimentaria y nutricional, que ofrecen la posibilidad de promover el derecho a la alimentación y la nutrición por encima de los intereses empresariales. Asimismo, los organismos especializados de las Naciones Unidas, sobre todo la OMS, han creado plataformas para que los Estados y las organizaciones asociadas colaboren en actividades de vigilancia de la nutrición a escala mundial, como las Iniciativas Renovadas contra el Hambre y la Desnutrición Infantiles (la Iniciativa REACH) y la Plataforma Nacional de Información sobre Nutrición. Además, en 2019, en un documento de promoción elaborado conjuntamente con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Relatora Especial pidió que se creara un clima favorable a la alimentación saludable y que se movilizaran unos sistemas de apoyo, por ejemplo más sistemas educativos y de protección social, para defender el derecho a la alimentación de los niños³⁸.

F. Pérdida de biodiversidad y degradación del medio ambiente

38. La biodiversidad es vital para la agricultura y la producción alimentaria sostenibles, pero disminuye a un ritmo sin precedentes, lo que amenaza el suministro mundial de alimentos y el acceso global a unos alimentos disponibles, adecuados y sostenibles. En el primer informe de su historia sobre el estado de la biodiversidad para la alimentación y la agricultura en el mundo, publicado en febrero de 2019, la FAO informó de que se estaba perdiendo biodiversidad a un ritmo alarmante: hay menos de doscientas especies vegetales que contribuyen, de manera importante, a la producción alimentaria y solo tres cultivos —trigo, maíz y arroz— representan más de la mitad de las calorías de procedencia vegetal del mundo. Casi un tercio de las poblaciones de peces están sobreexplotadas y casi el 26 % de las 7.745 especies ganaderas locales corren peligro de extinción.

39. Casi veinte años después de la advertencia que se formuló en la Evaluación de Ecosistemas del Milenio de que la pérdida de biodiversidad menoscabaría la seguridad alimentaria y frenaría la reducción de la pobreza, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha comprobado, con un alto grado de seguridad, que el cambio climático somete la tierra a tensiones adicionales que agravan las amenazas contra los medios de subsistencia, la biodiversidad, la salud humana y de los ecosistemas, y los sistemas alimentarios. La Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) han comprobado también que, para incrementar, de manera sostenible, la producción alimentaria y satisfacer, así, las necesidades energéticas y nutricionales del mundo, se requieren nuevos métodos de producción que potencien la biodiversidad, en lugar de degradarla. La reducción de la carne en la dieta de los países desarrollados podría tener beneficios ecológicos importantes, ya que el 70 % de los bosques del mundo se destruyen para cultivar piensos.

40. Los pueblos indígenas custodian el 80 % de la biodiversidad que queda en el mundo, pero padecen una inseguridad alimentaria grave, pobreza extrema y otras privaciones de sus derechos humanos. A pesar de las medidas de protección previstas en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las actividades mineras, la construcción de plantas hidroeléctricas, la creación de parques nacionales y la designación de zonas protegidas han puesto en peligro los derechos de los pueblos indígenas en la

³⁸ UNICEF y Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, “Protecting children’s right to a healthy food environment” (2019).

Argentina, Bangladesh, Botswana, el Canadá, Chile, el Ecuador, Etiopía, la Federación de Rusia, Namibia, Sudáfrica, Uganda y otros países (véase A/HRC/42/37)³⁹.

Novedades

41. Los Estados siguen invirtiendo en unas prácticas productivas y en una agricultura industrial que tienen efectos perjudiciales en el medio ambiente. El sector del aceite de palma se expande, a pesar de su relación con el desplazamiento de los pueblos indígenas y otras comunidades rurales, sobre todo en Indonesia y Asia Sudoriental (véase A/HRC/40/56/Add.2). La cría de ganado y la agricultura local y de subsistencia también tienen relación con la pérdida de biodiversidad y la degradación de la tierra en algunas partes de Asia tropical y de Centroamérica y América del Sur. Transcurridos más de veinticinco años después de la aprobación del Convenio sobre la Diversidad Biológica, los científicos han comunicado que los países no están en vías de alcanzar los objetivos previstos en materia de acidificación y salud de los océanos, en particular las metas del ODS 14 y la Meta 11 de Aichi.

42. Resulta particularmente inquietante que hayan aumentado, de manera apreciable, los incendios en la Amazonia brasileña después de las promesas que hizo el nuevo Gobierno de abrir las tierras indígenas a la agricultura y la minería. El Gobierno ha calificado a los pueblos indígenas que se oponen a su política de contrarios al desarrollo, calificación que ha usado también el Gobierno de Tailandia para culpar a los pueblos indígenas que usan técnicas tradicionales de ordenación de tierras de la deforestación y la subida de las temperaturas⁴⁰.

43. Un nuevo Grupo de Trabajo de Facilitación de la Plataforma de las Comunidades Locales y los Pueblos Indígenas ha formulado recientemente un plan de trabajo bienal para el período 2020-2021 en el que se concede a los pueblos indígenas mayor representación en el proceso del cambio climático⁴¹. En 2018, el Fondo Verde para el Clima adoptó una política favorable a los pueblos indígenas, para que fueran reconocidos, respetados y promovidos en la financiación de proyectos relacionados con el clima. En 2016, en la resolución 33/25, el Consejo de Derechos Humanos modificó el mandato del Mecanismo de Expertos sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas para ampliar su capacidad y su influencia. Estas novedades pueden ayudar a promover tanto los derechos de los pueblos indígenas como proteger la biodiversidad y la salud de los ecosistemas.

III. Inseguridad alimentaria grave: hambre, inanición y hambrunas

A. Conflictos y crisis alimentarias

44. Los conflictos prolongados, la inseguridad local y la violencia perturban la producción agrícola y amenazan los medios de subsistencia, con lo que agudizan las estrategias negativas de supervivencia y la vulnerabilidad a las crisis (véase A/72/188). Como promedio, hay entre 2,5 y 3 veces más personas subalimentadas en los países de ingresos bajos con una crisis prolongada que en los demás países de ingresos bajos⁴². Quienes dependen directamente del sector agrícola para su alimentación y sus medios de subsistencia son particularmente vulnerables y se acentúan, en ellos, las desigualdades por motivos de género, edad, localización, raza, etnia y condición migratoria. Los conflictos

³⁹ Véase también David Nathaniel Berger y otros, eds., *The Indigenous World 2019* (Copenhague, International Work Group for Indigenous Affairs, 2019), págs. 11 a 14.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Véase United Nations Climate Change News “Indigenous peoples obtain stronger voice in climate action” (1 de julio de 2019).

⁴² Véase FAO, *El futuro de la alimentación y la agricultura: Tendencias y desafíos* (Roma, 2017), pág. xi.)

también favorecen la migración, y a finales de 2018 habían creado 70,8 millones de refugiados y desplazados internos⁴³.

45. Durante el mandato de la Relatora Especial, las peores crisis alimentarias han ocurrido en zonas de conflictos activos, que afectaron a más de 113 millones de personas en 2018⁴⁴. Las crisis del Afganistán, Etiopía, Nigeria septentrional, la República Árabe Siria, la República Democrática del Congo, Sudán del Sur y el Yemen representan dos tercios de la inseguridad alimentaria aguda mundial. En el Yemen, por ejemplo, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha puesto en marcha el mayor plan de respuesta de emergencia de su historia, debido a la guerra civil que se libra en el país actualmente. Pese a ello, 15,9 millones de personas padecen hambre a diario, una cifra que podría llegar a los 20 millones si no se presta asistencia humanitaria⁴⁵. El conflicto ha precipitado a 9,65 millones de personas a una situación de emergencia y ha creado otros 3,6 millones de desplazados internos en agosto de 2019⁴⁶. Entretanto, prosiguen los ataques contra los civiles.

46. En Sudán del Sur, 1 millón de personas se hallaban en estado declarado de inseguridad alimentaria en enero de 2018, cifra que constituía un incremento del 40 % en comparación con la del mismo mes del año anterior. El país ha sufrido hambrunas y, en conjunto, más de 7 millones de personas requerirán asistencia alimentaria durante el período de escasez que se avecina⁴⁷. Asimismo, en 2018, las Naciones Unidas informaron de que el 68 % de los hogares de la Franja de Gaza, esto es, 1,3 millones de personas, sufrían inseguridad alimentaria grave o moderada, debido a las largas crisis y al prolongado bloqueo⁴⁸. La asistencia humanitaria y, sobre todo, los programas de transferencias de efectivo se han vuelto cada vez más indispensables, pero están sujetos a manipulación política.

47. A pesar de esas realidades, el derecho internacional de los derechos humanos exige a los Estados que, tanto en tiempo de paz como de guerra, asuman la responsabilidad primordial de proteger a los civiles contra el hambre, defender los recursos productivos esenciales para los sistemas alimentarios y prohibir cualquier ataque cuyo objetivo sea anular la capacidad que tiene la población de obtener alimentos, o interferir en esta capacidad. En 2018, el Subsecretario General de Derechos Humanos dictaminó que Myanmar había incumplido su obligación y había recurrido a la “inanición forzada” para llevar a cabo una campaña de depuración étnica contra la población rohinyá de la provincia de Rakáin⁴⁹. Esa violencia generalizada y sistemática produjo cifras ingentes de muertos y de desplazados internos y obligó a más de 800.000 rohinyás a refugiarse en el vecino Bangladesh. Dos años después, la minoría rohinyá sigue padeciendo inseguridad alimentaria, pobreza, malnutrición y graves problemas de salud.

Novedades

48. Aunque los autores de la citada inanición forzada siguen gozando de impunidad general, hace poco la comunidad internacional ha tomado medidas para exigir responsabilidades a los Estados por las vulneraciones del derecho a la alimentación en tiempo de guerra: en 2018, el Consejo de Seguridad aprobó, por unanimidad, la resolución 2417 (2018), en la que condenó la práctica de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra, así como la denegación ilícita de acceso al personal humanitario. En su resolución, el Consejo subrayó el vínculo existente entre la inseguridad alimentaria originada por conflictos y la amenaza de hambruna, y exhortó a todas las partes en conflictos armados a que cumplieran lo dispuesto en el derecho internacional

⁴³ Véase <http://ida.worldbank.org/theme/conflict-and-fragility>.

⁴⁴ Véase FAO y otros, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019*, pág. 60.

⁴⁵ Véase PMA, “Yemen emergency”, que se puede consultar en www.wfp.org/emergencies/yemen-emergency.

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Véase FAO, UNICEF y PMA, “Increasing number of people face severe food shortages in South Sudan” (22 de febrero de 2019).

⁴⁸ Véase Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Food insecurity in the oPt: 1.3 million Palestinians in the Gaza strip are food insecure” (14 de diciembre de 2018).

⁴⁹ Véase <https://news.un.org/en/story/2018/03/1004232>.

humanitario. También se mostró partidario de la realización de programas de alerta temprana, de la adopción de medidas a su debido tiempo y de la inversión en resiliencia mediante la protección de los medios de subsistencia agrícolas durante las épocas de hambre provocada por los conflictos.

49. El Consejo de Seguridad aún no ha aplicado esa trascendental resolución para condenar a quienes usan el hambre como instrumento de guerra o deniegan ilegalmente el acceso del personal humanitario a los civiles necesitados de asistencia. No obstante, esa resolución se ha invocado en las comunicaciones relativas a la investigación, por parte de la Corte Penal Internacional, de los presuntos delitos cometidos por el Gobierno de Myanmar contra la población rohinyá. Organizaciones como Action against Hunger y Global Rights Compliance también han pedido constantemente al Consejo de Seguridad que aplique la resolución 2417 (2018) para hacer frente a las actuales crisis alimentarias que hay en zonas de conflicto⁵⁰.

50. Apenas se lleva a juicio la práctica de hacer padecer hambre, ya que suele utilizarse en conflictos internos. Cabe citar, como novedad positiva, que, en enero de 2020, la Asamblea de los Estados Partes del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional votó unánimemente en favor de modificar el Estatuto de Roma para reconocer el delito de inanición forzada en conflictos armados no internacionales.

51. El proceso de supervisión del Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Prolongadas, que emprenderá en 2020 el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, puede ofrecer a los Estados orientación adicional para que sepan cómo abordar las causas estructurales de la desigualdad y las vulneraciones de los derechos humanos en el ámbito de las crisis prolongadas. Hay que comprender que son necesarias reformas a largo plazo de los sistemas agrícolas y alimentarios para promover un enfoque proactivo de las hambrunas y las catástrofes alimentarias en lugar de un enfoque reactivo (véase A/72/188).

B. Cambio climático y desastres naturales

52. La crisis climática es una amenaza existencial para la supervivencia de la humanidad, una causa fundamental del hambre y la malnutrición y una vulneración de todos los derechos humanos. El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha planteado que nos encaminamos hacia una “situación de *apartheid* climático en la que la población adinerada pagaría para escapar del calor excesivo, el hambre y el conflicto, mientras el resto del mundo quedaría sufriendo” (A/HRC/41/39, párr. 51). En el último medio siglo, el cambio climático ha agravado la desigualdad entre los países a escala mundial un 25 % y la población vulnerable que menos contribuye a este cambio es la que más ha sufrido⁵¹. La inacción podría condenar a más de 3.000 millones de personas a la extrema pobreza y al hambre, con lo que el total de la población que quedaría en peligro de sufrir hambre ascendería al 20 % en 2050⁵².

53. Los tres programas de acción para el período posterior a 2015, que son la Agenda 2030 para el desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y el Marco de Sendái para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, deberían ofrecer las bases para lograr un desarrollo sostenible, con bajas emisiones de carbono y resiliente en una situación de cambio climático. Por desgracia, la respuesta de la mayoría de los Estados a las crisis climáticas es nula o ineficaz. Las actuales adhesiones al Acuerdo de París no impedirán que las temperaturas mundiales suban menos de 3 °C⁵³. Si las temperaturas siguen subiendo

⁵⁰ Véase Global Rights Compliance, “Gambia argues use of forced starvation against the Rohingya in its ICJ submissions” (18 de noviembre de 2019).

⁵¹ Véase Noah S. Diffenbaugh y Marshall Burke, “Global warming has increased global economic inequality”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States*, vol. 116, núm. 20.

⁵² Véase Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Cambio climático 2014: impactos, adaptación y vulnerabilidad”, resumen para responsables de políticas de la contribución del Grupo de trabajo II al Quinto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental.

⁵³ Véase el informe especial del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Calentamiento global de 1,5 °C* (2019).

hasta situarse en 2 °C más que en la época preindustrial, otros 189 millones de personas podrían caer en la inseguridad alimentaria⁵⁴.

54. El aumento de la frecuencia y de la intensidad de los fenómenos meteorológicos extremos desplazó, por la fuerza, a más de 20 millones de personas en 2017⁵⁵ y puso en grave peligro los medios de subsistencia de la población, sobre todo de la que dependía de los sectores agrícola y pesquero para obtener ingresos y subsistir (A/HRC/37/61 párr. 18). La Relatora Especial observó las secuelas de esos fenómenos en sus visitas a Filipinas, Indonesia, Viet Nam, Zambia y Zimbabwe. En el momento de redactarse el presente informe, Australia padecía unos incendios gigantescos que arrasaban el medio ambiente y amenazaban la vida y la seguridad alimentaria de la población.

55. Los niños son particularmente vulnerables. El UNICEF califica, de manera apropiada, la crisis climática de crisis de los derechos del niño. Más de 500 millones de niños viven en zonas que corren un peligro extremadamente alto de inundarse a causa de fenómenos meteorológicos extremos y unos 160 millones de niños viven en zonas que experimentan mucha sequía. Se calcula que, en 2040, 1 de cada 4 niños vivirán en zonas con un estrés hídrico extremo⁵⁶. Estas tendencias atentan contra el principio de equidad intergeneracional enunciado en el Acuerdo de París y contra el pilar de la sostenibilidad del derecho a la alimentación.

Novedades

56. Desde que comenzó el mandato de la Relatora Especial, la generalidad de la población se ha ido convenciendo más de las repercusiones que tiene el cambio climático en los sistemas alimentarios mundiales. Los medios de difusión y las organizaciones de la sociedad civil han pedido que se modifiquen radicalmente la producción agrícola y los hábitos de consumo, al haber reconocido que los sistemas alimentarios son una fuente considerable de emisiones de gases de efecto invernadero. Si se mantiene la situación imperante, la agricultura generará alrededor del 70 % de las emisiones que genere la humanidad⁵⁷. En su informe especial sobre el cambio climático y la tierra, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático reconoció que el cambio climático sometía a la tierra a presiones adicionales, con lo que agravaba las amenazas que pesaban sobre los medios de subsistencia, la biodiversidad y la seguridad alimentaria.

57. Los jóvenes lideran la iniciativa de la transformación, como han demostrado con sus manifestaciones y su participación en la Cumbre sobre la Acción Climática, celebrada en Nueva York, en septiembre de 2019, y en la 25ª Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrada en Madrid, en diciembre del mismo año. Por primera vez se incluyó, en el programa de la conferencia de Madrid, el tema de la “transformación radical” de los sistemas alimentarios. Los organismos con sede en Roma organizaron más de veinte actos relacionados con la alimentación, entre ellos algunos en los que se promovía la agroecología y se analizaba la actividad de las agroempresas, que emiten 1.300 millones de toneladas de gases de efecto invernadero (lo que las convierte en el tercer mayor emisor del mundo). En los debates, también se pidió que se modificaran los hábitos de consumo insostenibles, como las dietas carnívoras, y se redujera el desperdicio de alimentos.

⁵⁴ PMA, “What a 2 °C and 4 °C warmer world could mean for global food insecurity: based on research on extreme climate projections for food security” (2016).

⁵⁵ Tim McDonnell, “The refugees the world barely pays attention to”, National Public Radio (20 de junio de 2018), que se puede consultar en www.npr.org/sections/goatsandsoda/2018/06/20/621782275/the-refugees-that-the-world-barely-pays-attention-to.

⁵⁶ Véase UNICEF, comunicado de prensa (6 de diciembre de 2019), que se puede consultar en www.unicef.org/press-releases/fact-sheet-climate-crisis-child-rights-crisis.

⁵⁷ Tim Searchinger y otros, *Creating a Sustainable Food Future: a Menu of Solutions to Feed Nearly 10 Billion People by 2050* (Washington, D.C., Instituto de Recursos Mundiales, 2019).

IV. Mirar hacia el futuro: recomendaciones a los agentes principales para que ayuden a hacer efectivo el derecho a la alimentación

58. El reconocer el progreso conseguido y las deficiencias que subsisten en la lucha contra las trabas que se oponen al derecho a la alimentación es solo la mitad del trabajo que hay que hacer. A fin de eliminar el hambre y la malnutrición de todas las personas se requerirán la participación y el compromiso activos de toda una serie de interesados, sobre todo de los Estados, que son los garantes primordiales del derecho a la alimentación. Se requerirá también un enfoque integral, coordinado y basado en los derechos en el que se preste más atención a las generaciones futuras y al planeta. En la sección que sigue se exponen las expectativas necesarias y razonables de los agentes más influyentes de los sistemas alimentarios modernos y las medidas que se deben adoptar para avanzar en la realización del derecho a la alimentación.

A. Reconocer oficialmente los derechos económicos, sociales y culturales en tiempo de paz y de conflicto

59. Los Estados siguen haciendo caso omiso de los derechos económicos, sociales y culturales, sobre todo del derecho a la alimentación. Hay 170 países que son partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, pero solo unos 30 han reconocido expresamente el derecho a la alimentación en su constitución nacional. En los países que reconocen este derecho de manera explícita o tácita, hay una divergencia apreciable entre la ley y su aplicación. En los Estados Unidos, que no reconocen oficialmente los derechos económicos, sociales y culturales, el Gobierno ha desmantelado o recortado drásticamente partes de su programa de asistencia a la nutrición suplementaria en el último año, con lo que ha puesto en peligro la seguridad alimentaria nacional.

60. Los Estados son garantes de derechos y todas las personas son titulares de estos, no receptores pasivos de caridad. Hay una diferencia fundamental entre la legitimidad jurídica y la reafirmación generalizada de la caridad o la responsabilidad moral. Por consiguiente, los Estados deben garantizar que haya unas instituciones y unos cauces adecuados para que los titulares de derechos puedan exigirles responsabilidades por la vulneración de sus derechos y obtener reparación por ello. En el Pacto se enuncian algunos derechos procedimentales, como la participación en la adopción de decisiones, la rendición de cuentas, la transparencia y el estado de derecho, que forman parte del proceso de aplicación de dicho instrumento.

61. Las instituciones nacionales de derechos humanos deberían estar dotadas con recursos económicos suficientes y tener un órgano de supervisión independiente. El Brasil ha dado un gran ejemplo con la creación de una estructura institucional bien desarrollada dentro de su estrategia de Hambre Cero⁵⁸. Por desgracia, este buen ejemplo se fue casi al traste en 2019, cuando se desmanteló el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

62. Asimismo, los Estados deben reconocer esos derechos en tiempo de conflictos, los cuales provocan actualmente las crisis alimentarias más graves. Hay que adoptar instrumentos con fuerza de obligar para garantizar este reconocimiento: se deben elaborar unas normas jurídicas internacionales para reforzar la definición de la inanición intencionada como crimen de guerra o delito de lesa humanidad. Las denuncias de vulneraciones más graves se deberían remitir a la Corte Penal Internacional para que se investigaran y enjuiciaran. El reconocimiento oficial de la hambruna como delito disuadirá a los Gobiernos de ceder a su propensión a “esconderse detrás de la cortina de los desastres naturales y la soberanía estatal para utilizar el hambre como arma genocida” (A/72/188, párr. 92).

⁵⁸ Véase José Graziano da Silva y otros, *From Fome Zero to Zero Hunger: a Global Perspective* (Roma, FAO, 2019).

63. La Relatora Especial reitera su petición de que se elabore una convención mundial que confiera a los Estados y a la comunidad internacional unos mandatos jurídicos claros para evitar la hambruna y proteger el derecho a una alimentación adecuada antes de que se llegue a una situación crítica (véase A/72/188). Se debería concertar un acuerdo vinculante que abarcara los elementos esenciales de la prevención de conflictos, las prohibiciones y la rehabilitación del sector agrícola después de los conflictos, y en el que se otorgara preferencia a los productores locales y a las agricultoras. Se deberían tomar medidas para incrementar al máximo la selección de fuentes locales y regionales de alimentos destinados a la prestación de asistencia, incluidas medidas para aumentar la asistencia al desarrollo con miras a una recuperación de largo plazo.

B. Aplicar un enfoque de derechos humanos

64. Para hacer efectivo el derecho a la alimentación hay que adoptar un enfoque de derechos humanos de la gobernanza. Este enfoque refuerza la idea de que todos los derechos humanos son interdependientes, están interrelacionados y son indivisibles. Los derechos humanos se deberían interpretar y aplicar siempre de manera integral. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoce que es imposible promover el derecho a la alimentación sin ocuparse del derecho a la vivienda (art. 11), el derecho a la salud (art. 12) y el derecho a la seguridad social (art. 9). Los instrumentos en los que se promueven los derechos humanos de grupos específicos, como la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, también se deben poner en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada.

65. Los Estados miembros han admitido, en su inmensa mayoría, que el derecho a la alimentación es inseparable de otros derechos humanos, pero no han aplicado este principio. Un enfoque de derechos humanos recuerda a los Estados que se concentren en los segmentos de la población más marginados, excluidos o discriminados y reconozcan su responsabilidad en los desequilibrios de poder que erosionan la gobernanza. En el Pacto se insiste en que los Estados deben garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian “sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” y se pide a los Estados que tengan en cuenta las necesidades de los pobres y vulnerables.

C. Supervisar los derechos y garantizar el acceso a la justicia en caso de infracciones extraterritoriales

66. Es indispensable que los Estados se adhieran al Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para garantizar que haya instrumentos de justicia y estos sean conocidos, sobre todo en el caso de los segmentos de población más vulnerables. También se deben exigir responsabilidades a los Estados y las empresas transnacionales más allá de las fronteras nacionales (véase A/73/164). En 2017, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales confirmó, en su observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto, que estos debían adoptar las medidas necesarias para prevenir las vulneraciones de los derechos humanos en el extranjero por empresas domiciliadas en su territorio y/o jurisdicción, sin atentar a la soberanía de otros Estados. El Consorcio de Obligaciones Extraterritoriales, una red mundial compuesta por más de ciento cuarenta organizaciones de la sociedad civil y personalidades de los medios intelectuales y científicos, ha elaborado varios informes sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados, entre ellas las emanadas del Pacto, y lanzado campañas de sensibilización al respecto⁵⁹.

⁵⁹ Las referencias principales son los Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

67. Dado el poder incontrolado que poseen los intereses empresariales de la cadena de suministro mundial, el voluntarismo no funciona. A las empresas se las exhorta meramente a obrar con arreglo a la “responsabilidad social empresarial”, y no se les exige que rindan cuentas ni tengan mecanismos de supervisión. Las directrices voluntarias, como los Principios para la Inversión Responsable en la Agricultura y los Sistemas Alimentarios del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, carecen de fuerza jurídica vinculante. La falta de adhesión a esos principios no acarrea consecuencias jurídicas adversas para los inversionistas.

68. Algunos países respaldan los intentos que se realizan actualmente para convertir los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos en un tratado internacional vinculante en el que se reconozca la responsabilidad jurídica de las grandes empresas, pero estos intentos siguen levantando polémica⁶⁰. En el proyecto de tratado no figuran ni obligaciones directas de derechos humanos de las empresas ni una responsabilidad penal de las empresas en el ámbito del derecho internacional. Solo figuran las obligaciones internacionales de los Estados ya previstas en la observación núm. 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a la alimentación adecuada.

69. La aparición de alianzas entre los sectores público y privado también ha reforzado las asimetrías de poder, ha agravado los conflictos entre los intereses públicos y privados y ha influido indebidamente en la adopción de decisiones y en las políticas dentro del sistema alimentario mundial. Como ya ha explicado la Relatora Especial, estas alianzas tienen menos probabilidades de transformar las prácticas empresariales sin no hay mecanismos de supervisión y si las empresas participan en estas alianzas principalmente para reafirmar sus intereses económicos de base (A/74/164, para. 69).

D. Financiar las instituciones de derechos humanos y suprimir los compartimentos estancos que separan a las organizaciones internacionales

70. En los últimos años, se han atacado los derechos humanos, debido a la aparición del nacionalismo, el populismo y el capitalismo global depredador. Por desgracia, los poderes mundiales están retirando su tradicional respaldo a los derechos humanos y, por consiguiente, las instituciones de las Naciones Unidas experimentan un grave déficit económico, sobre todo el ACNUDH y los mecanismos regionales de derechos humanos, como el sistema interamericano de derechos humanos. Hay que subsanar ese déficit económico urgentemente.

71. Abundan las organizaciones internacionales cuyo mandato las impulsa a promover un mundo sin hambre y sin malnutrición, por ejemplo la FAO, el PMA, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el FIDA, el Banco Mundial, el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, el UNICEF, la OMS, el PNUMA, el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y, por supuesto, el ACNUDH. Sin embargo, por lo general hay falta de conexión y de coordinación entre ellas.

72. La fragmentación institucional y los compartimentos estancos de los organismos con sede en Roma y los mecanismos de derechos humanos con sede en Ginebra, en particular, han debilitado también los intentos de incorporar una perspectiva de derechos humanos en los programas de política alimentaria (A/74/164, párr. 52)⁶¹. Es vital que haya una acción más coordinada y cohesiva entre Nueva York, Roma y Ginebra, basada en las conclusiones del Consejo de Derechos Humanos, los procedimientos especiales, los órganos de tratados y el examen periódico universal, para promover el derecho a la alimentación de manera eficaz. Estos organismos, aislados, no pueden ocuparse adecuadamente del derecho a la alimentación, y ello no solo contradice el consenso vigente en el sistema de las Naciones Unidas, sino que también reduce su influencia institucional. Unos organismos tan

⁶⁰ Véase, por ejemplo, la resolución 26/9 del Consejo de Derechos Humanos.

⁶¹ Véase también Carolin Anthes, *Institutional Roadblocks to Human Rights Mainstreaming in the FAO. A Tale of Silo Culture in the United Nations System* (Wiesbaden, Alemania, Springer, 2020).

influyentes y provistos de tantos expertos pueden luchar mejor contra las causas primarias y las consecuencias de la inseguridad alimentaria si estudian este fenómeno a partir de un enfoque de derechos humanos, teniendo en cuenta la discriminación y las desigualdades socioeconómicas, étnicas y de género⁶². La adopción de ese enfoque también acrecentará la cohesión de las políticas de todas las instituciones de las Naciones Unidas.

E. Emprender la reforma económica para luchar contra la pobreza y la desigualdad de la población marginada

73. Como ya se ha tratado en los informes temáticos anteriores, la pobreza, la desigualdad y la distribución poco equitativa de los alimentos y los recursos productivos siguen constituyendo una traba considerable para el derecho a la alimentación, sobre todo en el caso de las poblaciones que han sufrido una discriminación histórica generalizada. Debido a la desigualdad, para lograr el hambre cero hay que superar los enfoques orientados a la producción, que son los enfoques en los que se inspira el ODS 2. Los Estados deberían invertir en mecanismos de protección social y en políticas inclusivas, en lugar insistir demasiado en las soluciones centradas en el suministro que obtuvieron respaldo y ejercieron influencia después de las crisis de precios de los alimentos de 2008 y 2011.

74. En lugar de depender exclusivamente de la ayuda alimentaria promovida por los países del Grupo de los Ocho y del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional para resolver la desigualdad socioeconómica y la inseguridad alimentaria, la comunidad internacional debería ocuparse de las causas estructurales profundas de la pobreza que hay en el Sur globalizado. Ello incluye las desigualdades de las normas que rigen el comercio internacional, las reformas económicas desacertadas impuestas por las instituciones financieras internacionales, la especulación financiera en los mercados de productos básicos mundiales, las políticas de biocombustibles, el dominio de las empresas transnacionales en los mercados alimentarios mundiales y la imposición de sanciones económicas⁶³.

75. Para que el derecho a la alimentación sea efectivo, los Estados deben materializar la promesa de “no dejar a nadie atrás” en unas políticas concretas que estén en consonancia con sus obligaciones de derechos humanos, deben exhibir voluntad política y compromiso financiero para cumplir los ODS, y otorgar prioridad a unas soluciones que sirvan para atajar las causas mundiales del hambre y la malnutrición y contrarresten las políticas nacionalistas.

F. Empoderar a las mujeres y las niñas y promover la diversidad de género

76. Las organizaciones internacionales prestan más atención a la discriminación por motivo de género, pero las mujeres y las niñas siguen sufriendo una discriminación desproporcionada que adopta la forma de políticas sociales y económicas regresivas. Las mujeres y las niñas de color, migrantes, refugiadas, indígenas y no pertenecientes a la clase media experimentan una vulnerabilidad creciente, mientras que el discurso del “empoderamiento de las mujeres” que promueven los Estados y muchos intereses empresariales se utiliza para disfrazar las prácticas de explotación y el expolio del patrimonio común⁶⁴. Las mujeres constituyen casi la mitad de la mano de obra agrícola de los países en desarrollo, pero poseen menos del 13 % de las tierras agrícolas. Son esenciales para procurar alimentos a otras personas y, sin embargo, ellas mismas tienen una seguridad alimentaria precaria.

⁶² Véase Global Network for the Right to Food and Nutrition, “People’s monitoring for the right to food and nutrition: political manifesto” (2017).

⁶³ Véase Carmen Gonzales, “International economic law and the right to food”, en *Rethinking Food Systems*, Nadia C. S. Lambek y otros, eds. (Springer, 2014).

⁶⁴ Véase Global Network for the Right to Food and Nutrition, “State of the right to food and nutrition report 2019”.

77. En el foro del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial sobre el empoderamiento de las mujeres se han expuesto las considerables deficiencias que hay en la ejecución de las políticas: en 155 países sigue habiendo al menos una ley vigente que limita las oportunidades económicas de las mujeres. Las iniciativas que fomentan la igualdad de género, como el fondo de asistencia agrícola del Grupo de los 20 y el Banco Mundial y la iniciativa “Feed the Future” de los Estados Unidos, siguen teniendo un efecto reducido, porque se concentran en los agricultores “que están listos para salir al mercado”, que suelen ser varones⁶⁵. La incorporación de una perspectiva de género en las políticas alimentarias y agrícolas ayudará a que las mujeres y las niñas tengan garantizado el derecho a la educación, dejen de ser víctimas de matrimonios precoces y forzados, no sufran violencia y estén protegidas contra cualquier otra vulneración de sus derechos humanos.

G. Fomentar la incorporación de los jóvenes a la agricultura

78. El promedio mundial de edad de los agricultores aumenta a un ritmo alarmante y amenaza el futuro de la agricultura familiar. Los niños que trabajan en la agricultura suelen ser víctimas del trabajo infantil, y la población joven que está legalmente autorizada a trabajar en el sector abandona la agricultura, la silvicultura y la pesca, debido a la escasez de información y a la falta de servicios primordiales (educación, atención de la salud, transporte y comunicaciones) y de mercados, así como a la idea de que la agricultura carece de rentabilidad y estabilidad⁶⁶. Para contrarrestar lo anterior, los Estados deben prestar servicios esenciales a la población joven, mejorar los conocimientos técnicos y prácticos de esta e incentivar su acceso a la tierra, el crédito y otros recursos productivos. Asimismo, los Estados deben implantar unos mecanismos y unas políticas que transformen las labores agrícolas en un empleo digno con unas protecciones sociales fuertes.

79. Cada vez surgen más alianzas entre los sectores público y privado para atender la necesidad de fomentar el espíritu empresarial y unas alianzas que propugnan unas políticas de innovación más firmes en beneficio de la población juvenil. En 2017, por ejemplo, el Grupo de los 20 anunció su iniciativa de empleo para la juventud rural, en virtud de la cual se formaría a 5 millones de jóvenes y se ofrecerían puestos de trabajo a otro millón antes de que terminara 2020. Asimismo, la FAO ha promovido cuatro grandes modalidades de creación de empleo para la juventud rural: el trabajo a jornada completa en explotaciones agrícolas familiares; el trabajo a jornada parcial en explotaciones agrícolas familiares combinado con la realización de actividades no agrícolas en empresas familiares; el empleo como asalariado en el sector agrícola; y la realización de actividades no agrícolas en empresas familiares a jornada completa⁶⁷. Además, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ha incorporado una esfera de trabajo de empleo juvenil, transformación rural y enfoques de ordenación territorial en su programa de trabajo plurianual para el período 2020-2023. Sin embargo, hay que evaluar críticamente estas nuevas iniciativas y supervisarlas con cuidado para evitar crear más desigualdades entre los jóvenes no privilegiados.

H. Invertir responsablemente en tecnología y reglamentar la innovación

80. Se han elogiado las nuevas tecnologías como una posible solución para la seguridad alimentaria, que permitiría erradicar las desigualdades y las trabas que impiden el acceso a los alimentos. Dado que, según los cálculos, habrá que producir un 60 % más de alimentos en 2050, la biotecnología puede ofrecer un conjunto indispensable de soluciones de bajo contenido tecnológico (como bioplaguicidas y biofertilizantes) y soluciones de alto contenido tecnológico (como las de genómica avanzada). Sin embargo, como nos ha enseñado la “revolución verde”, la concentración excesiva en el incremento de la

⁶⁵ Véase Hélène Botreau y Marc J. Cohen, “Gender inequalities and food insecurity” (Oxfam, julio de 2019).

⁶⁶ Véase FAO, *The Future of Food and Agriculture: Trends and Challenges*, pág. 100.

⁶⁷ *Ibid.*, pág. 96.

producción fomenta la dependencia respecto de una tecnología que inflige unos daños muy grandes al medio ambiente y agrava las desigualdades sociales. Actualmente, la digitalización y la desmaterialización crecientes de la agricultura pueden llegar a volver superfluos el conocimiento, los trabajadores y los procesos de producción locales, con lo que el poder se concentrará en manos de los grandes intereses agroempresariales y lo perderán los productores y los consumidores locales⁶⁸.

81. Las biotecnologías, que en su mayor parte han sido desarrolladas por el sector privado y son propiedad suya, están protegidas por patentes y derechos de propiedad intelectual. Por ejemplo, a causa del oligopolio empresarial, cuatro empresas multinacionales agroquímicas controlan más del 60 % de la venta mundial de semillas. En lugar de respetar las semillas como un bien común compartido, las patentes limitan la libertad que tienen los agricultores de conservar e intercambiar semillas y se injieren en el derecho que tienen los fitogenetistas de usar las semillas para investigar.

82. Las agroempresas también han incrementado la inversión en sucedáneos cárnicos biotecnológicos y de procedencia vegetal, con lo que han demostrado que hay un mercado rentable de alimentos que no contribuyen al cambio climático ni a la destrucción del medio ambiente. Sin embargo, dichas tecnologías suelen ser excluyentes, ya que gran parte de la población mundial no se las puede permitir. Estas innovaciones, que constituyen “el futuro de la alimentación”, se deberían desarrollar de modo que todos los agentes pertinentes tuvieran las mismas oportunidades de usarlas y beneficiarse de ellas.

83. Los Estados deberían elaborar unos marcos jurídicos adecuados, basados en el “principio de precaución”, para reglamentar esas innovaciones. Este fundamental del derecho internacional tiene por objeto ayudar a reducir posibles efectos secundarios y consecuencias perjudiciales imprevistos de las innovaciones, pero varios países no lo reconocen, y ni mucho menos lo aplican. Se precisan instrumentos para acrecentar la sostenibilidad y la productividad de los sistemas alimentarios, pero en un grado que no estorbe o impida el acceso a los recursos productivos ni la realización de los derechos humanos.

I. Invertir en la agroecología y el conocimiento tradicional

84. Se debería diversificar la inversión y conciliarla con unas metodologías más responsables y sostenibles dentro de los sistemas alimentarios, como la agroecología, así como con el conocimiento tradicional. A tal fin, hay que idear unas fórmulas adecuadas que permitan prescindir de la agricultura industrial, que constituye la causa principal de la emergencia climática, y al mismo tiempo promover unas prácticas transformadoras, resilientes y sostenibles. La agroecología evita el uso de agentes bioquímicos y plaguicidas peligrosos; favorece el movimiento partidario de los alimentos locales; protege a los pequeños agricultores, sobre todo a las mujeres, y a los pequeños pescadores; respeta los derechos humanos; fomenta la democracia alimentaria y el conocimiento y la cultura tradicionales; mantiene la sostenibilidad del medio ambiente, y favorece una dieta saludable (véase A/70/287).

J. Proteger la integridad científica

85. Hay un derecho humano poco conocido, pero indiscutible, que es el derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico. Este derecho no es solo fundamental en sí mismo, sino que es esencial para disfrutar de los derechos humanos a la vida, la salud, la alimentación adecuada y el medio ambiente. La Relatora Especial, que reconoce la función vital que cumple la ciencia en nuestros sistemas alimentarios, se ha referido públicamente a los ataques incomprensibles e insidiosos que sufre la integridad científica⁶⁹. Los

⁶⁸ Véase Global Network for the Right to Food and Nutrition, “Right to food and nutrition watch. When food becomes immaterial: confronting the digital age” (2018), pág. 11.

⁶⁹ Véase Hilal Elver y Melissa Shapiro, “Scientific integrity: the next battleground for human rights”, *The Hill* (29 de marzo de 2019).

descubrimientos científicos relativos a las amenazas que entrañan el cambio climático, los plaguicidas y el consumo de azúcar para la salud de los seres humanos y del medio ambiente suelen ser objeto de un fuego cruzado. Los Estados no deberían permitir que las entidades y los institutos de investigación públicos se corrompieran a causa de unos intereses empresariales estrechos de miras. Asimismo, los ciudadanos del mundo deben desafiar a quienes amenazan con silenciar la voz de los científicos, los estudiosos y los investigadores y condenar toda amenaza de violencia contra estos conciudadanos. Para hacer efectivo el derecho a la alimentación, hay que rechazar colectivamente las afirmaciones falsas y creer en la verdad de la ciencia bien fundamentada. Es importante reconocer que los Estados tienen la responsabilidad de defender la integridad científica.

K. Potenciar el papel de la sociedad civil y proteger a los defensores de los derechos humanos contra la violencia

86. Hemos entrado en una nueva era de los derechos humanos, una era dominada por regímenes de gobierno populistas que difunden una retórica llena de odio y promueven el nacionalismo, el autoritarismo y la xenofobia en detrimento de la libertad. En una situación tal, se está volviendo peligroso luchar por los derechos humanos. En los últimos años han aumentado considerablemente las atrocidades contra los defensores de los derechos humanos, sobre todo contra quienes luchan por los derechos territoriales y la conservación del medio ambiente. Las Naciones Unidas han verificado 431 asesinatos de defensores de los derechos humanos, periodistas y sindicalistas en 41 países entre 2017 y 2018 (véase E/2019/68). La sociedad civil no puede permitir que las vulneraciones de los derechos humanos de los defensores queden impunes ni amedrentarse y dejar de luchar por los derechos, por miedo a sufrir represalias (véase A/74/159). Al contrario, la sociedad civil debe aprovechar todas las oportunidades de que disponga para hacer que los Estados cumplan sus obligaciones de promover los derechos humanos y exigirles responsabilidades cuando se muestren pasivos.

87. Lo que acaba de exponerse es particularmente cierto en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales, que demasiado a menudo quedan relegados como derechos menos importantes que los demás. La Relatora Especial ha tenido el placer de trabajar con varias organizaciones de la sociedad civil, pero se ha dado cuenta de que esta se debe movilizar más en defensa del derecho a la alimentación. El Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos también ha expresado, en el Consejo de Derechos Humanos, sus inquietudes por la falta de organizaciones de la sociedad civil que se ocupen de los derechos económicos, sociales y culturales (véase, por ejemplo, A/HRC/32/31).

L. Promover la ciudadanía partidaria de la alimentación responsable en una época de urbanización

88. Aunque los países tienen la obligación primordial de hacer efectivo el derecho a la alimentación, esta es inherentemente local e individual, así como comunal. La población rural desempeña un papel esencial en la realización del derecho a la alimentación, pero las ciudades también son grandes impulsoras de la transformación socioeconómica y el epicentro de los mercados alimentarios. Está previsto que, en 2050, el 68 % de la población mundial vivirá en ciudades⁷⁰. La variación de la demografía y la urbanización plantean nuevos problemas y ofrecen nuevas oportunidades en el ámbito de las políticas alimentarias mundiales. Los consumidores deberían elegir cuidadosamente una alimentación que respetara los derechos humanos de los trabajadores, protegiera a las generaciones futuras y promoviera la sostenibilidad del planeta, en lugar de desentenderse de los sistemas alimentarios (véanse A/73/164 y A/HRC/40/56). Esta amplia responsabilidad convierte a las personas en algo más que “consumidores”, algo que resulta más apropiado calificar de “ciudadanos partidarios de la alimentación responsable”. Los ciudadanos partidarios de la

⁷⁰ Véase Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, “World urbanization prospects 2018: highlights” (2019).

alimentación responsable de todo el mundo ya están pidiendo un nuevo sistema alimentario integrado que abarque las ciudades y las comunidades rurales y que se base en la democracia, la participación y los principios ecológicos. Esta tendencia positiva aumenta con rapidez.

89. El ejercicio de la “ciudadanía partidaria de la alimentación responsable” puede adoptar muchas formas, como el apoyo a una mayor colaboración entre las zonas urbanas y rurales, la adquisición colectiva de alimentos y la participación en consejos de política alimentaria⁷¹. Estos movimientos comunitarios están tomando el control de los sistemas alimentarios locales y regionales, con el objetivo de promover una transformación desde las bases hacia arriba. Por ejemplo, el Consejo de Política Alimentaria de Toronto, fundado en 1991, congrega a integrantes de los sectores alimentario, agrícola y comunitario que aconsejan al ayuntamiento de la ciudad en materia de política alimentaria.

90. Los consejos de política alimentaria ofrecen a las personas una plataforma para plantear sus preferencias en materia de sistemas alimentarios mediante el compromiso cívico. También educan a los nuevos miembros para que hagan elecciones bien sopesadas en el ámbito de una ciudadanía partidaria de una alimentación responsable, un tipo de ciudadanía que se está extendiendo más allá de los barrios, las ciudades, los Estados y las regiones hasta englobar al mundo entero. Por ejemplo, el ayuntamiento de Milán amplió esta iniciativa al plano mundial al proponer un pacto de política alimentaria urbana que firmaron más de cien ciudades en 2015.

V. Conclusión

91. **Como reconoce la Relatora Especial en su último informe, la erradicación del hambre y la malnutrición y la realización del derecho a la alimentación de los ciudadanos del mundo es un empeño trascendental. Constituye un objetivo particularmente difícil de cumplir, habida cuenta de las condiciones jurídicas, políticas, económicas y ambientales que rigen en el orden mundial vigente. No obstante, si hay voluntad política y si las aspiraciones se traducen en actos, no será un objetivo inalcanzable. Los Estados deben aplicar los instrumentos de derechos humanos y velar por que todos los interesados, no solo los poderosos, participen en el proceso de adopción de decisiones. Quienes sufren el hambre desproporcionadamente deben estar representados y se les debe ofrecer la oportunidad de defender sus derechos. El mundo debe recordar que el derecho a la alimentación no es inalcanzable, sino que simplemente no se ha alcanzado. La Relatora Especial agradece a todos los miembros del Consejo de Derechos Humanos que le hayan ofrecido esta plataforma y la oportunidad de amplificar la voz de las personas de todo el mundo que padecen hambre e inseguridad alimentaria.**

⁷¹ Véase, por ejemplo, *Europe Now*, “Food citizenship? Collective food procurement in European cities” (septiembre de 2018).