



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/HRC/9/23
8 de septiembre de 2008

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS
Noveno período de sesiones
Tema 3 de la agenda

**PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE TODOS LOS DERECHOS HUMANOS,
CIVILES, POLÍTICOS, ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES,
INCLUIDO EL DERECHO AL DESARROLLO**

**Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación,
Olivier De Schutter***

**Mayor capacidad de respuesta: un marco de derechos humanos
para la seguridad alimentaria y nutricional mundial**

* En su resolución S-7/1, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de mayo de 2008, el Consejo pidió al Relator Especial que invitara a los Estados y a otros actores pertinentes a que formularan observaciones sobre los efectos de la crisis mundial de alimentos en la protección del derecho a la alimentación, y sobre los remedios requeridos desde la perspectiva de los derechos humanos, y que le presentara un informe en su noveno período de sesiones. Debido a dificultades de tiempo, el presente informe se presenta con retraso. Las notas a pie de página y los anexos de este informe se reproducen como se recibieron, únicamente en el idioma original.

Resumen

La notable subida de los precios de los productos alimentarios básicos en los mercados internacionales durante el período 2006-2008 plantea a los Estados varios dilemas, entre ellos si se deben combatir las subidas de precios o deben adoptarse en cambio medidas que garanticen que esas subidas benefician a los productores agrícolas y no tienen consecuencias negativas para los más vulnerables, o no repercuten negativamente en las condiciones en que pueden desarrollarse los agrocombustibles como alternativa a los combustibles fósiles en el sector del transporte. En el presente informe, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación subraya las consecuencias de las decisiones que hay que tomar sobre el derecho a la alimentación, situándolas en el marco de las obligaciones internas e internacionales de los Estados. El Relator Especial explica por qué debe adoptarse un marco de derechos humanos para identificar las medidas necesarias para responder a la nueva situación creada por la subida de los precios y para orientar su aplicación. Tras enumerar los riesgos y las oportunidades que ofrece la presente situación, el Relator Especial explica por qué es necesario un seguimiento continuo de las iniciativas a escala nacional e internacional para responder a la crisis.

ÍNDICE

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. INTRODUCCIÓN.....	1 - 6	4
II. BÚSQUEDA DE SOLUCIONES SOSTENIBLES Y BASADAS EN EL FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE RESPUESTA.....	7 - 13	7
III. ESTRATEGIAS NACIONALES PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA.....	14 - 23	10
A. Cartografía y vigilancia de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad	16	11
B. Mayor rendición de cuentas	17 - 19	11
C. Garantía de los derechos relacionados con el uso del suelo	20 - 22	13
D. Derechos de la mujer	23	14
IV. UN RETORNO INTERNACIONAL PROPICIO	24 - 52	15
A. Obligación de no aplicar políticas que tengan un efecto negativo en el derecho a una alimentación adecuada: el ejemplo de los agrocombustibles	25 - 34	16
B. Obligación de proteger el derecho a una alimentación adecuada mediante la fiscalización de los actores privados	35 - 38	19
C. Obligación de cooperar internacionalmente para contribuir a que se materialice el derecho a la alimentación.....	39 - 52	21
V. CONCLUSIONES.....	53 - 54	26

Anexos

I. THE GLOBAL FOOD CRISIS AND THE RESPONSES OF THE INTERNATIONAL COMUNITY: A SUMMARY	28
II. THE IMPACTS OF AGROFUELS PRODUCTION ON THE RIGHT TO ADEQUATE FOOD	37

I. INTRODUCCIÓN

1. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución S-7/1, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 22 de mayo de 2008 en su séptimo período extraordinario de sesiones, relativa al efecto negativo del empeoramiento de la crisis mundial de alimentos causada, entre otras cosas, por la subida de sus precios, sobre la realización del derecho de toda persona a la alimentación¹. Se pretende ofrecer un análisis de la crisis mundial de alimentos y sus posibles soluciones, que han de basarse en el derecho a una alimentación adecuada, reconocido en las normas internacionales. Al proponer un marco de derechos humanos para evaluar las iniciativas para resolver la crisis mundial de alimentos, el informe se basa en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, según su interpretación por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en otras normas internacionales pertinentes². También se han tenido en cuenta las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional aprobadas por los Estados miembros del Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) el 23 de noviembre de 2004 (Directrices de la FAO), porque ofrecen unas orientaciones detalladas y prácticas sobre cómo deben garantizar los Estados y otros actores el derecho a una alimentación adecuada en diversas áreas.

2. La adopción de esta perspectiva tiene algunas consecuencias. El Relator Especial es consciente, cuando identifica algunas de ellas, de que el efecto de la reciente subida de los precios de los alimentos sobre el derecho a una alimentación adecuada se ha de abordar con medidas tanto a escala nacional como a escala internacional. Corresponde a los Estados la responsabilidad primaria de garantizar a todos los hombres, mujeres y niños que se encuentren bajo su jurisdicción, individualmente o en comunidad, un acceso físico y económico a alimentos suficientes en todo momento, o a medios para su adquisición³. Un enfoque basado en los derechos humanos se centrará en los segmentos más vulnerables de la población, los más severamente afectados por la crisis o los que pueden beneficiarse menos de los remedios que se arbitren. Por tanto, tiene particular importancia que los Estados: a) basen las medidas que adopten en una cartografía adecuada de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad; y b) garanticen que se perseguirán las violaciones del derecho a una alimentación adecuada. Además, en el presente informe se explica por qué los Estados deben: c) aumentar la protección de los derechos de los usuarios del suelo, en un contexto caracterizado por una mayor competencia por conseguir suelo y otros recursos naturales, como agua y biodiversidad; y d) reforzar la protección de los derechos de la mujer (véase la sección III *infra*). Sin embargo, todos los Estados y la comunidad internacional en su conjunto, incluidos los organismos internacionales, tanto si pertenecen al sistema de las Naciones Unidas como en caso contrario,

¹ <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/specialsession/7/index.htm>.

² See in particular Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 12: The right to adequate food (1999), E/C.12/1999/5. See also CRC, Article 24(2)(c), and CEDAW, Article 12(2).

³ General Comment No. 12, para. 6.

tienen la responsabilidad de modelar un entorno internacional que permita a los Estados cumplir efectivamente estas obligaciones. Para ello es necesario que todos los Estados y organismos internacionales: a) reexaminen las políticas que repercuten negativamente en el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, y se abstengan de adoptar nuevas medidas que tengan ese efecto; b) protejan el derecho a una alimentación adecuada asegurándose de que no interfieren terceros, incluidos los actores privados, en el disfrute del derecho a la alimentación; y c) contribuyan al ejercicio del derecho a una alimentación adecuada cooperando en la identificación y eliminación de los obstáculos a su realización (véase la sección IV).

3. La subida experimentada por los precios en los mercados internacionales durante el período 2005-2007 producirá un aumento de la pobreza, que un estudio del Banco Mundial, realizado en abril de 2008 con una muestra de nueve países con un nivel de renta bajo, estimaba en un 4,5% si no se adoptaban medidas de política para mitigarla, arrastrando a la pobreza a 105 millones de personas más⁴. Dado que la reducción anual de la pobreza se cifró en un 0,68% desde 1984, este aumento del 4,5% destruiría casi siete años de esfuerzos. Se ha estimado que si los precios de los alimentos fueran un 20% más altos en 2025 que en 1996, habría 440 millones de personas malnutridas más en todo el mundo⁵. Además, la subida de los precios de los alimentos está obligando a las familias a dejar de comprar alimentos más nutritivos pues ya tienen dificultades para comprar los alimentos básicos que necesitan. Parece inevitable que se producirá una inflexión en el ya lento proceso de reducción de la malnutrición. En este contexto, es imperativo que se eviten las políticas cuyas medidas puedan empeorar la crisis.

4. También está claro que los esfuerzos que se han hecho por limitar la subida de los precios en los mercados internacionales no han sido suficientes. Antes de la crisis actual se estimaba que había 852 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria. La crisis actual muestra que el desfase entre la oferta y la demanda solvente de productos agrícolas puede agravar esta situación en el futuro al hacer que los alimentos sean menos asequibles para las personas cuyos medios no basten para comprar la cantidad suficiente. La población mundial, que actualmente se eleva a 6.700 millones de personas, crece 75 millones cada año; en 2025 vivirán en el planeta 8.000 millones de personas, y 9.200 millones en 2050. Se ha estimado que la producción de alimentos tendrá que haber aumentado un 50% en 2030 y un 100% en 2050 para satisfacer el crecimiento de la demanda. Pero si la respuesta a la crisis actual se busca exclusivamente en el aumento de la producción mundial de productos agrícolas básicos, con el fin de resolver el desequilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos como fuente de tensiones en los mercados mundiales de estos productos, se habrá errado claramente el tiro. El motivo no es sólo que hacer frente a la inseguridad alimentaria, e invertir más en la agricultura, no resuelve directamente los problemas de malnutrición, que afectan a 2.000 millones de personas de todo el mundo que sufren deficiencias de micronutrientes; el motivo principal no es la escasez de

⁴ Ivanic Maros and Martin Will, 'Implications of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries', World Bank Policy research Working paper, April 2008.

⁵ B. Senauer and M. Sur, 'Ending global hunger in the 21st century: projections of the number of food insecure people', *Rev. Agr. Econ.*, vol. 23(1), 2001, 68-81.

alimentos sino el consumo excesivo y el desperdicio de algunos⁶ y la insuficiente capacidad adquisitiva de otros muchos. Producir más alimentos no aliviará el hambre de quienes carecen del poder adquisitivo necesario para acceder a los disponibles. Además, cuando se habla en cifras agregadas se ocultan los problemas de reparto que se plantean. Tenemos que producir alimentos no sólo para incrementar la oferta sino también para aumentar la capacidad adquisitiva de quienes los producen.

5. Por consiguiente, cuando abordemos la crisis mundial de alimentos debemos recordar constantemente quiénes son los que están en situación de inseguridad alimentaria a fin de centrar nuestros esfuerzos en aumentar su poder adquisitivo. La mayoría de las personas que están en situación de inseguridad alimentaria vive en zonas rurales. Los trabajadores agrícolas son unos de los más vulnerables, debido a que el carácter muchas veces informal de su empleo les priva de protección legal frente a sus empleadores. Su número asciende a 450 millones de personas, y representan el 40% de la mano de obra agrícola mundial⁷. Otro grupo importante de personas en situación de inseguridad alimentaria es el formado por los hogares de pequeños campesinos⁸. A no ser que las medidas de impulso de la producción se diseñen de forma tal que aumenten el poder adquisitivo de este grupo de personas, puede darse lugar a que se invierta en explotaciones agrícolas en gran escala, que trabajan con tecnologías y abastecen mercados fuera del alcance de los pequeños agricultores. En el mundo hay hoy aproximadamente 500 millones de familias de pequeños campesinos, lo que suma 1.500 millones de personas que viven con dos hectáreas de terreno o menos. Muchas de ellas han de afrontar una subida sin precedentes del precio de los insumos a causa del alza del precio del petróleo, y de los piensos en el caso de los ganaderos, al mismo tiempo que, como compradoras netas de alimentos, destinan a ello sumas cada vez mayores de sus presupuestos. La subida de los precios en los mercados internacionales beneficiará a algunos países, en particular la India y China, pero no a otros muchos, en particular en el África Subsahariana. La subida del precio de los alimentos no siempre repercute en una subida de los precios en explotación, donde tienen que vender muchos agricultores pobres. Para aumentar el rendimiento necesitan acceder a créditos para pagar los abonos, las semillas y las herramientas. Necesitan acceder a tecnología para aumentar la productividad. Entregarles alimentos no les ayuda, sino recibir apoyo para producirlos y venderlos a un precio remunerador y dejar de ser compradores netos de alimentos para convertirse en vendedores. La alternativa es clara para ellos: vivir de explotar sus pequeñas parcelas o pasar a engrosar las filas de la población de las barriadas de infraviviendas de las ciudades en rápido crecimiento.

⁶ For instance, a 2004 study from the University of Arizona (UA) in Tucson indicates that forty to fifty per cent of all food ready for harvest never gets eaten : <http://www.foodnavigator-usa.com/news/ng.asp?id=56376-us-wastes-half>.

⁷ http://www.fao-ilo.org/fao_ilo_rural/en/.

⁸ More precisely, it has been estimated that about half of those who are food insecure in the world live in smallholder farming households ; two-tenths are land-less ; one-tenth are pastoralists, fisherfolk, and forest users ; and the remaining two-tenths are the urban poor (U.N. Millennium Project, *Halving Hunger: It Can be Done, Summary Version of the Report of the Task Force on Hunger* (The Earth Institute, Columbia University, 2005), p. 6).

6. En resumen, el reto no es sólo aumentar la producción sino también conseguir que la subida actual de los precios de los alimentos se considere una oportunidad para avanzar en la realización del derecho a la alimentación, mediante la adopción de medidas estructurales que conduzcan a una reforma profunda del sistema alimentario mundial. En la siguiente sección se explican los motivos de que así sea y por qué la adopción de un marco de derechos humanos ayudará a conseguir ese objetivo.

II. BÚSQUEDA DE SOLUCIONES SOSTENIBLES Y BASADAS EN EL FOMENTO DE LA CAPACIDAD DE RESPUESTA

7. El anexo I contiene un breve análisis de los factores causantes de la crisis y de la perspectiva general en la que ésta debe situarse. De ese análisis derivan dos conclusiones. La primera es que la subida de los precios en 2006-2008 es consecuencia de unas políticas que han debilitado sistemáticamente el sector agrícola de un cierto número de países en desarrollo a lo largo de un período de 30 años. El resultado no sólo hizo más vulnerables a estos países frente a la volatilidad de los precios internacionales de los productos alimentarios básicos sino que ha llevado a una situación en la que los pequeños agricultores no pueden beneficiarse de la subida actual de los precios en los mercados internacionales porque carecen de la infraestructura rural y el acceso a los créditos que necesitan, se han desmantelado los programas de apoyo público, sufren las consecuencias de una liberalización apresurada y mal gestionada del comercio y ocupan un mal lugar en la cadena de producción y distribución de alimentos. Para buscar soluciones sostenibles a la actual crisis han de tenerse en cuenta todos estos factores.

8. Para eso, puede ser conveniente establecer un marco de derechos humanos que oriente la redefinición de las prioridades políticas desencadenada por la crisis actual. Tan importante como la pregunta "¿cómo producir más?" es la pregunta "¿en beneficio de quién?". Pero se corre el peligro de que, dada la situación actual, se considere más acuciante la primera pregunta y de ese modo se centre la atención en soluciones que promuevan la producción de más alimentos sin prestar suficiente atención a las preguntas sobre quién los producirá, a qué precio y para quién. Se cometería un error de amplias consecuencias. Una de las oportunidades que la crisis actual abre es la de que se reconozca en el futuro la prioridad que merece la inversión en la agricultura, descuidada durante muchos años tanto en la definición de las prioridades de la asistencia oficial al desarrollo como en los presupuestos nacionales. Pero también hay que prestar gran atención a la forma en que se canalizan las inversiones, hacia quién, y con qué fin. Si las inversiones se planifican exclusivamente para aumentar la oferta de alimentos, dejándose llevar por la sensación de urgencia y un diagnóstico equivocado de los retos planteados, el resultado pueden ser unas decisiones equivocadas. Las inversiones deben orientarse, al contrario, por la necesidad de promover formas sostenibles de producción agrícola, que beneficien a los pequeños agricultores más necesitados de apoyo y que tengan un mayor impacto en la lucha contra la pobreza⁹.

⁹ The difficulty in identifying the best options in this regard is best illustrated by the ongoing discussion on the impacts to be expected from the work of the Alliance for a Green Revolution in Africa (AGRA). In order to facilitate a dialogue on the issues raised by the idea of launching a second 'green revolution' in the African context, the Special Rapporteur intends to convene a multi-stakeholder meeting in December 2008.

9. En un mundo dominado por el miedo a la escasez de alimentos, se corre el peligro de confundir oportunidades con soluciones y de que, movidos por el objetivo de aumentar la producción, se infravalore la necesidad de que las soluciones sean sostenibles en términos sociales y ambientales. Como indicador de la realidad de ese riesgo cabe señalar el silencio casi total en que se mantiene en los debates internacionales la conclusión de la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola, patrocinada por la FAO y el Banco Mundial de que, para que el mundo pueda afrontar el crecimiento de la población y el cambio climático, evitando al mismo tiempo una crisis social y un colapso ambiental, habrá que modificar radicalmente la forma en que se producen los alimentos, para servir mejor a los pobres y hambrientos¹⁰.

10. Buscar soluciones sostenibles de este tipo puede resultar más difícil que recurrir a soluciones tecnológicas importadas, y puede ser menos atractivo para los intereses privados. Estas recomendaciones, sin embargo, son el resultado de un largo proceso de investigación científica y de consultas, análogo al del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático. Para buscar soluciones que mejoren la productividad agrícola debemos ante todo utilizar los conocimientos científicos ya disponibles sobre el impacto social y ambiental de los intentos de impulsar la producción utilizando la tecnología.

11. La segunda conclusión del análisis (véase el anexo I) es que no debemos caer en la tentación de buscar respuestas consistentes simplemente en hacer retroceder el reloj, es decir, volver a la situación "normal", en la que un campo empobrecido alimenta a los habitantes de las ciudades, comparativamente más ricos, y en la que se venden en los mercados internacionales alimentos baratos a cambio de la destrucción de los medios de vida de los campesinos de muchos países en desarrollo. Lo que necesitamos, al contrario, es crear un sistema que asegure un nivel suficiente de capacidad de respuesta frente a la creciente volatilidad de los mercados internacionales de productos agrícolas básicos para mantener esa volatilidad dentro de márgenes aceptables. Según las *Perspectivas de la agricultura: 2008-2017*, publicadas por la FAO y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los precios de los productos agrícolas básicos se mantendrán más altos a medio término que en el período 1998-2007, pero a continuación reanudarán el declive en términos reales, aunque a un ritmo más lento que antes. Sin embargo, estas previsiones parten de unas hipótesis bastante osadas¹¹. No se han tenido en

¹⁰ The report found that technological innovations in agriculture have generally favoured large-scale producers, and their costs have been borne by smallscale producers, their communities and the environment. The IAASTD report strongly supported the potential of small-scale producers in agricultural development, pointing to the need for dedicated support for smallholders if this potential is to be achieved, and to the need to avoid dependency on expensive inputs such as inorganic fertilizers whose prices are closely aligned with those of oil, or on patented seeds. In order to reduce vulnerability in the food system, it recommended relying on locally-based knowledge, innovations, policies and investments. Participatory Plant Breeding and Farmer-Researcher groups – not exogenous technologies – were specifically highlighted as models for successful technological development. The IAASTD identified several areas ripe for investment and public research, among them, low-input and organic systems, biological substitutes for agrochemicals, site-specific easily adaptable cultivars, local seed systems, and reducing the dependency of agriculture on fossil fuels.

¹¹ *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*, 29 May 2008, at 14 and 28.

cuenta las consecuencias potenciales del cambio climático y la escasez de agua, aunque sepamos la amenaza que representan para la agricultura, en particular en el África Subsahariana y Asia Oriental y Meridional donde el cambio climático influirá en la lluvia, acelerará la frecuencia de las sequías, subirá las temperaturas medias y amenazará la disponibilidad de agua para la agricultura. Además, en esas previsiones no se pueden considerar, por definición, cambios de política tales como el objetivo de ampliar el consumo de agrocombustibles, la reforma de la Política Agraria Común de la Unión Europea o la modificación de los regímenes del comercio internacional de productos agrícolas o de los derechos de propiedad intelectual. Por consiguiente, debemos acostumbrarnos no sólo a que los precios sean superiores a la media o a que se desacelere su bajada, sino también a su volatilidad¹². Como ha señalado el Banco Mundial, "en un mundo caracterizado por una mayor volatilidad de los precios internacionales de los cereales y por los problemas recurrentes de abastecimiento que probablemente provocará el calentamiento global, un requisito fundamental es gestionar los riesgos de precio de los cereales"¹³. Un principio orientador de las opciones de política ha de ser reconocer que no puede conocerse con seguridad la evolución futura de los precios y que no deben hacerse previsiones potencialmente erróneas de su posible evolución. En el presente informe se considera, por eso, que la capacidad de respuesta es una condición indispensable para eliminar incertidumbres y garantizar así el acceso de todos a la alimentación.

12. El anexo I contiene además un resumen de las reacciones que ha suscitado la crisis mundial de alimentos de 2007-2008. El propósito del presente informe no es examinar en detalle las iniciativas de los organismos ejecutivos de las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales o los bancos regionales de desarrollo en el planeamiento de sus operaciones ni tampoco sería posible describir el resultado de las reuniones que se dedicaron en diferentes foros a la crisis mundial de alimentos y la respuesta a ésta. A través de todo ello se ha llegado al consenso de que las medidas a corto plazo deben procurar no sólo aliviar la suerte de quienes tienen hambre, en particular la población urbana pobre, y en particular también a través de ayuda alimentaria, sino que debe procurar además, por los motivos que acaban de explicarse, que aumente la productividad de los pequeños agricultores. La cuestión que debe abordar el Consejo es cómo pueden encajar las distintas iniciativas y compromisos que se han mencionado en un marco de derechos humanos y qué supondría esto. A excepción de la resolución aprobada por el Consejo en su séptimo período extraordinario de sesiones y de la referencia a las Directrices de la FAO que se hace en el documento final de la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, convocada por la FAO en Roma los días 3 a 5 de junio de 2008, el derecho humano a una alimentación adecuada ha estado prácticamente ausente de los debates actuales. Este hecho no sólo tiene un significado simbólico o anecdótico. Pone de manifiesto que se está ignorando un grupo importante de instrumentos para hacer frente a la crisis mundial de alimentos. Encajar las respuestas en el marco del derecho humano a la alimentación garantizará que su propósito sea satisfacer las necesidades de quienes tienen hambre o están malnutridos. Preparará el camino para establecer objetivos, pero también prioridades y coordinación, responsabilidad y participación. El derecho a la alimentación, que se ha dejado de lado a propósito, o por ignorancia de sus consecuencias operativas, debe ser hoy recuperado.

¹² On current volatility in agricultural commodities, see FAO Food Outlook, June 2008, at 55-7.

¹³ *Framework Document for proposed loans, credits, and grants in the amount of US\$ 1.2 billion equivalent for a Global Food Crisis Response Program (GFRP)*, 29 May 2008, at 6.

13. Las observaciones que figuran a continuación responden a este espíritu. Se centran en el futuro del sistema alimentario mundial. Las reacciones inmediatas a la crisis sólo se mencionan en la medida en que constituyen un indicio del riesgo de que se descuide el entorno de derechos humanos cuando se establezcan mecanismos para garantizar una mayor seguridad alimentaria y nutricional en el futuro.

III. ESTRATEGIAS NACIONALES PARA LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA

14. Según el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la obligación principal de los Estados es adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo¹⁴. Así pues, el derecho humano a una alimentación adecuada exige que se adopten las medidas que, a escala nacional, puedan proteger mejor frente a las consecuencias de la subida de los precios de los productos alimentarios básicos a los segmentos vulnerables de la población, a saber, los compradores netos de alimentos, sean o no productores agrícolas, y en particular la población urbana pobre y los peones sin tierra. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha insistido en que esto exigirá a los Estados "aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos, sobre la base de los principios de los derechos humanos que definen los objetivos, y formular las políticas y los indicadores correspondientes"¹⁵. Esta estrategia nacional debe abarcar el establecimiento de mecanismos institucionales adecuados para: a) identificar con la mayor prontitud posible, a través de los sistemas de vigilancia adecuados, las amenazas que puedan surgir para el derecho a una alimentación adecuada; b) valorar el efecto de las nuevas iniciativas legislativas o de política sobre el derecho a una alimentación adecuada; c) mejorar la coordinación de los ministerios competentes y de los niveles nacional y subnacional de los gobiernos, teniendo en cuenta el impacto de las medidas que se adopten en las esferas de la salud, la educación, el acceso a agua potable y saneamiento, y la información sobre el derecho a una alimentación adecuada, en su dimensión nutricional; d) mejorar la rendición de cuentas, mediante una distribución clara de las responsabilidades, y fijar plazos precisos para la realización de los aspectos del derecho a la alimentación que exigen un tratamiento progresivo; y e) conseguir la participación adecuada, en particular la de los segmentos con mayor inseguridad alimentaria de la población.

15. Para asegurarse de que las medidas que se adopten apuntan en la buena dirección, los Estados deben informarse, con carácter prioritario, de los riesgos para la seguridad alimentaria que existen en su jurisdicción, y del impacto de las medidas que pretendan adoptar. Deben establecer mecanismos que garanticen la rendición de cuentas de todas las ramas del gobierno y conseguir así que cumplan el deber que les corresponde de garantizar el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. También deben reforzar los derechos de los usuarios del suelo y los de la mujer.

¹⁴ General Comment No. 2, para. 14.

¹⁵ General Comment No. 12, para. 21.

A. Cartografía y vigilancia de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad

16. Ante todo, para actuar en el marco de los derechos humanos es necesario que los Estados elaboren sus políticas de respuesta a la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad a partir de una cartografía adecuada que identifique con la necesaria precisión cómo deben orientarse las intervenciones y evalúe el impacto negativo que podría tener la aprobación de medidas legales o de política sobre el derecho a la alimentación, antes de hacerlo. En la Directriz voluntaria 13 en apoyo del derecho a una alimentación adecuada (véase el párrafo 1 *supra*) se recomienda que se establezcan sistemas de información y cartografía sobre la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad (SICIAV), a fin de identificar los grupos vulnerables por falta de bienes o ingresos, o por otros motivos. También el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) ha subrayado la necesidad de reforzar los fundamentos fácticos de las decisiones, prestando particular atención a los riesgos de nutrición que corren las mujeres y los niños y estableciendo indicadores del estado de nutrición y otros indicadores del estado de salud conexos¹⁶. Como muestra de lo útil que sería hacer esta labor de cartografía en la primera etapa de elaboración de las políticas cabe señalar que en los debates actuales se ignora casi totalmente el papel que desempeñan los derechos laborales fundamentales en el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Los trabajadores agrícolas están en una situación especialmente vulnerable pues el 60% de ellos viven en la pobreza en numerosos países¹⁷. La cartografía de la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad a escala nacional ayudará a definir el alcance del problema y a elaborar unas políticas adecuadas. La evaluación del impacto puede hacer también que mejore considerablemente la calidad de las leyes y políticas que se elaboren. La Directriz 17 de las Directrices de la FAO incluye una serie de recomendaciones referentes a la posible realización de evaluaciones de los efectos de las leyes y políticas sobre el derecho a la alimentación, la elaboración de un conjunto de indicadores del proceso, los efectos y los resultados para vigilar la aplicación de las directrices y la necesidad de vigilar de forma prioritaria la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, así como su situación nutricional.

B. Mayor rendición de cuentas

17. Cartografiar las amenazas a la seguridad alimentaria, sin embargo, no basta. El enfoque basado en los derechos humanos conduce a entender la obligación de seguridad alimentaria también en términos de títulos jurídicos y mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad. Declarar que todos tienen acceso a una alimentación adecuada no basta. También es importante que ese acceso se tenga como un derecho, y que se impongan las correspondientes obligaciones a los actores públicos y privados que puedan influir en el disfrute de ese derecho. Este marco, que asegura a las personas que padecen hambre y malnutrición unos derechos exigibles jurídicamente frente a quienes con sus actos u omisiones influyen en su situación, genera seguridad, aunque para ello deba contar con el respaldo de unos mecanismos institucionales adecuados, y ayuda a establecer las condiciones necesarias para que las personas se alimenten por sí mismas. Conseguir que puedan hacerlo por derecho y no por la aplicación de políticas tiene una importancia especial si tenemos en cuenta cuál es la capacidad de influencia

¹⁶ See for details UNICEF, *Food Prices Increases/Nutrition Security: Action for Children*, 4 July 2008.

¹⁷ http://www.fao-ilo.org/fao_ilo_rural/en/.

sobre los responsables de las decisiones que tienen los grupos vulnerables a la inseguridad alimentaria. Bien sabido es que los pequeños agricultores, en los países en desarrollo, constituyen un grupo amplio, pero disperso geográficamente, con poco o ningún acceso a recursos para influir en las decisiones de política, que incurren en gastos prohibitivos de transacción para organizar actos colectivos. En cambio, los grupos urbanos se movilizan con mayor facilidad para protestar públicamente, y también lo hacen los agricultores de las economías industrializadas¹⁸. Dada esta disparidad de acceso a la influencia política, la utilización de un enfoque basado en derechos representa una garantía necesaria frente al riesgo de que las políticas públicas se inclinen en favor de los grupos de interés más influyentes y bien organizados, cuando deberían intentar responder a las necesidades de quienes están en mayor riesgo, sea población urbana o rural.

18. Al preparar sus estrategias nacionales, los Estados deben incluir una legislación marco que garantice que el derecho a la alimentación es exigible ante los tribunales nacionales o que existen otras formas de reparación, de modo que, en situaciones como la presente, cuando los precios de los alimentos registran una rápida subida, ninguna dependencia del gobierno pueda permanecer pasiva y para ello se prohíba que, cuando se adopten medidas para garantizar el derecho a una alimentación adecuada, se produzca algún tipo de discriminación en el acceso a los alimentos o a medios para comprarlos. Si se definen con mayor precisión, en una ley marco, los deberes que constituyen la otra cara del derecho a una alimentación adecuada, se alentará a los tribunales y otros mecanismos de vigilancia, como las instituciones de derechos humanos, a colaborar en la garantía del ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Por consiguiente, estos mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas pueden contribuir a que se identifiquen y corrijan con prontitud las políticas macroeconómicas o sociales que están mal orientadas o no tienen objetivos claros (por ejemplo, porque subestiman las necesidades de determinados segmentos de la población o determinadas regiones).

19. El Marco amplio para la acción, elaborado por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial con el fin de ofrecer orientaciones a los gobiernos, defiende la evaluación periódica de la inseguridad alimentaria y nutricional¹⁹, pero no lo hace en términos de derechos humanos y la labor se concibe únicamente como instrumento para orientar las decisiones de política a escala nacional. Así pues, la dimensión de rendición de cuentas y responsabilidad sigue ausente y no se recomienda que se establezcan mecanismos de recurso para las víctimas de violaciones del derecho a una alimentación adecuada. En cambio, si las estrategias nacionales se basaran en el reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada, y si los tribunales u otros mecanismos, incluidas las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos o los *ombudsmen*, tuvieran atribuida la responsabilidad de vigilar si las distintas ramas del gobierno cumplen los deberes que les atribuye la estrategia nacional, esa dimensión estaría muy presente. Para ayudar a los Estados a establecer un marco de este tipo, y en el contexto de la reforma actual de la FAO, debería reforzarse la Unidad para el Derecho a la Alimentación de esta organización, a fin de que su labor sobre el derecho a la alimentación dependa menos de la discreción de los donantes voluntarios de contribuciones.

¹⁸ See *The World Bank, World Development Report 2008 - Agriculture for Development*, Nov. 2007, at 43.

¹⁹ At 39.

C. Garantía de los derechos relacionados con el uso del suelo

20. Una fuente particular de preocupación es que, a pesar de los decenios de trabajo que han dedicado a esta cuestión la FAO o el Banco Mundial, al buscar respuestas a la crisis mundial de alimentos se haya prestado escasa atención a los derechos de quienes cultivan la tierra o necesitan acceso a ella como recurso productivo. El Marco amplio de acción del Grupo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial hace referencia a la necesidad de aplicar unas políticas transparentes de tenencia de la tierra para poder ordenar este recurso eficazmente, garantizando al mismo tiempo el acceso al reconocimiento de derechos sobre el suelo a comunidades o personas individuales, en particular grupos marginados (por ejemplo, pueblos indígenas, mujeres)²⁰, pero esta declaración no se desarrolla en detalle y constituye una excepción dentro de la gama de propuestas que actualmente se están presentando para responder a la crisis mundial de alimentos²¹. Las declaraciones de los dirigentes de los países del G-8 sobre la seguridad alimentaria mundial no hacen ninguna referencia al tema. Ninguna de las delegaciones gubernamentales presentes en la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial mencionó la reforma agraria o la necesidad de proteger la seguridad de los títulos de posesión de la tierra²².

21. En la medida en que el interés se centra en aumentar la producción de alimentos, las respuestas a la actual crisis pueden suponer nuevas amenazas para el régimen de seguridad de tenencia de la tierra. Uno de los peligros de la actual situación es que, debido al renovado interés por la agricultura y las prisas por producir agrocombustibles²³, aumente la competencia por el suelo en unas condiciones que se han descrito como "un terreno de juego desigual en el que se enfrentan en muchos casos inversores en gran escala y usuarios locales del suelo que frecuentemente no tienen ningún derecho reconocido legalmente a ocupar la tierra que utilizan"²⁴. También aumentan la presión la ampliación de las inversiones transnacionales en superficie agrícola, debido a que los países pretenden proteger su seguridad alimentaria comprando tierra en el extranjero, y el desarrollo de monocultivos para la exportación. En estas circunstancias, debe alentarse a los países en desarrollo a que garanticen el régimen de seguridad de tenencia de la tierra de todos los usuarios. Es posible que los propietarios se beneficien de la

²⁰ At 28.

²¹ The Latin American Presidential Summit, at which 15 delegations were convened on 7 May 2008 in Managua, did express its support for 'an agrarian reform process, that would provide land to agricultural producers who are currently deprived of this resource to produce food' ('un proceso de reforma agraria, que provea de tierras a aquellos productores agrícolas, que en este momento no tienen este recurso para producir alimentos').

²² See International Land Coalition, *Access to land and the food crisis: Feedback and reflections by the ILC Secretariat on the FAO High Level Conference on World Food Security*, June 2008, www.landcoalition.org.

²³ *Fuelling Exclusion? The Biofuel Boom and Poor People's Access to Land*, by Lorenzo Cotula, Nat Dyer and Sonja Vermeulen, www.iied.org/pubs/pdfs/12551IIED.pdf.

²⁴ International Land Coalition, *Access to land and the food crisis*, cited above.

subida del precio de la tierra, pero constituye una amenaza para los peones sin tierra o para quienes tengan un título carente de seguridad sobre la tierra que cultivan e impide que los pequeños propietarios adquieran más tierras para aumentar la producción. Garantizar el respeto de los derechos sobre el suelo alentará a los inversores que pretenden producir para la exportación a contratar la producción de pequeños propietarios, lo que contribuiría a mejorar el nivel de vida de éstos.

22. No sólo deben garantizarse los derechos de los usuarios de la tierra sino que debe evitarse además una concentración excesiva de la propiedad y, cuando sea necesario, debe realizarse una reforma agraria que garantice que quienes dependen de la tierra para su subsistencia tengan acceso a ella. El apartado a) del párrafo 2 del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales hace referencia a que se elaboren o reformen los sistemas agrarios a fin de garantizar el derecho fundamental a estar protegido contra el hambre. Las reformas agrarias se deben acelerar, como recomienda la Directriz 8.10 de las Directrices de la FAO, y como recomendó la Conferencia Internacional de la FAO sobre la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural, porque obtener acceso al suelo es fundamental para los peones sin tierra que figuran hoy entre los más vulnerables a la inseguridad alimentaria. En la declaración ministerial aprobada por consenso por el Consejo Económico y Social en su período de sesiones de 2008 se reconoce "la importancia crucial de aumentar el acceso de las mujeres y hombres pobres del medio rural a bienes productivos, en particular la tierra y el agua", y se recalca que "se debe dar una atención prioritaria a la adopción de políticas y la aplicación de leyes que garanticen un derecho al uso de la tierra y el agua bien definido y aplicable y promuevan la seguridad de la tenencia, reconociendo al mismo tiempo la existencia de diferentes leyes nacionales y/o sistemas de acceso a la tierra y su tenencia"²⁵. De conformidad con la resolución 2002/49 de la Comisión de Derechos Humanos, sobre "La igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada", debe prestarse especial atención a la supresión de todos los obstáculos a la igualdad de derechos de la mujer sobre la tierra²⁶.

D. Derechos de la mujer

23. En otra ocasión, el anterior Relator Especial sobre el derecho a la alimentación explicó por qué es fundamental que los derechos de la mujer se respeten plenamente para disfrutar del derecho a una alimentación adecuada, en particular en sus aspectos de nutrición²⁷. Como ha señalado el Banco Mundial, "las mujeres de muchas sociedades son las principales responsables de la alimentación de la familia, pero no tienen el control de los recursos familiares. En muchos países, las mujeres y las niñas son frecuentemente menos favorecidas cuando se distribuyen los alimentos dentro del hogar"²⁸. El Marco amplio aborda expresamente esta cuestión²⁹.

²⁵ Implementing the internationally agreed goals and commitments in regard to sustainable development, doc. E/2008/L.10, para. 28.

²⁶ E/CN.4/2002/200 (23 April 2002).

²⁷ See Report of the Special Rapporteur on the Right to Food to the General Assembly, A/58/330 (2003).

²⁸ GFRP, at ii.

Por consiguiente, hay un alto grado de consenso en la necesidad de reforzar los derechos de la mujer, en particular en las zonas rurales como establece el artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y en la contribución que ello podría suponer a la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, los obstáculos a su materialización a escala nacional son numerosos debido a la existencia de leyes o costumbres discriminatorias. Debe alentarse a los Estados a seguir avanzando en esa dirección haciendo de los derechos de la mujer un componente expreso de sus estrategias nacionales de respuesta a la crisis de alimentos.

IV. UN ENTORNO INTERNACIONAL PROPICIO

24. Cuando los Estados Miembros, como parte de los objetivos de desarrollo del Milenio, adoptaron la decisión de establecer una alianza mundial para el desarrollo estaban reafirmando de hecho lo que ya era una obligación en virtud del derecho internacional. Los Estados no sólo deben respetar, proteger y dotar de contenido el derecho a una alimentación adecuada en su territorio nacional sino que también tienen la obligación de contribuir a la realización del derecho a la alimentación en los demás países y crear un entorno internacional que posibilite que los gobiernos nacionales puedan materializar el derecho a la alimentación en su jurisdicción³⁰. Esta perspectiva nos permite entender el compromiso asumido por los Estados a través del Pacto, "Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan" (apartado b) del párrafo 2 del artículo 11). Del artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas se deduce que los Estados Miembros tienen que cooperar para identificar y eliminar los obstáculos a la plena realización del derecho a la alimentación. Aunque no contiene un catálogo de las medidas que pueden representar la "asistencia y cooperación internacionales" a que hace referencia el Pacto, está claro que esta obligación, según se deduce al menos de su artículo 23, no se limita a la prestación de asistencia financiera³¹. Al contrario, debe entenderse que esta disposición tiene tres consecuencias que se traducen respectivamente en: a) la obligación de no aplicar medidas que tengan un efecto negativo sobre el derecho a una alimentación adecuada; b) la obligación de asegurarse de que terceros, incluidos actores privados, no interfieren en el disfrute del derecho a la alimentación; y c) la obligación de cooperar internacionalmente para contribuir a que se materialice el derecho a la alimentación. Los organismos internacionales, pertenezcan o no al sistema de las Naciones Unidas, tienen también la obligación de respetar el derecho humano a una alimentación

²⁹ At19. The CFA also encourages channeling food assistance via women and targeted interventions for women farmers (at 13 and 16).

³⁰ See also United Nations Conference on Trade and Development, São Paulo Consensus, (TD/410, 25 June 2004), para. 5.

³¹ This article states that 'international action for the achievement of the rights recognized in the present Covenant includes such methods as the conclusion of conventions, the adoption of recommendations, the furnishing of technical assistance and the holding of regional meetings and technical meetings for the purpose of consultation and study organized in conjunction with the Governments concerned'.

adecuada, de conformidad con el derecho internacional público general; y los Estados miembros de estas organizaciones tienen el deber de garantizar con la debida diligencia que las organizaciones internacionales en las que delegan poderes los ejerzan de conformidad con sus obligaciones en la esfera de los derechos humanos³².

A. Obligación de no aplicar políticas que tengan un efecto negativo en el derecho a una alimentación adecuada: el ejemplo de los agrocombustibles

25. El derecho internacional impone a todos los Estados la obligación de reconsiderar, para su posible modificación, las políticas que se haya demostrado que tienen un efecto negativo para el derecho a una alimentación adecuada o el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre y la malnutrición. La cuestión no es si ese efecto se documenta dentro del Estado que adopta la medida o si ese efecto se produce fuera del territorio nacional de ese Estado, sino si existe una clara relación de causalidad entre la política en cuestión y el disfrute del derecho a una alimentación adecuada.

26. Por eso, las políticas de fomento del consumo de agrocombustibles como sustitutos de los combustibles fósiles en el sector de transporte han de examinarse teniendo en cuenta esa obligación³³. Esas políticas pueden adoptar distintas formas y no sería responsable condenarlas en su totalidad alegando, por ejemplo, que la producción de bioenergía para satisfacer las necesidades nacionales y limitar la dependencia de las onerosas importaciones de petróleo equivale a la producción en gran escala de agrocombustibles para la exportación, que el bioetanol producido a partir del azúcar es comparable al bioetanol producido a partir del maíz o de otros productos como la yuca, el trigo, el sorgo dulce y la remolacha azucarera o que el biodiésel producido a partir de aceite de colza es igual que el biodiésel obtenido del aceite de palma o de soja. Además, no sólo debe distinguirse entre las distintas plantas utilizadas como materia prima para obtener combustibles sino que deben tenerse en cuenta los métodos de producción de cada industria para evaluar el impacto sobre el derecho a la alimentación, ya que las repercusiones en la creación de puestos de trabajo, el medio ambiente y la seguridad alimentaria pueden variar.

27. En el anexo II se ofrece un breve resumen del impacto del desarrollo de los agrocombustibles sobre el disfrute del derecho a una alimentación adecuada. El impacto puede observarse en tres niveles.

28. Primero, el ritmo del desarrollo de agrocombustibles ha contribuido de forma considerable a la subida del precio de ciertos productos agrícolas básicos en los mercados internacionales, amenazando el disfrute del derecho a una alimentación adecuada. Se ha estimado que el número de personas mal alimentadas aumentaría 16 millones por cada punto porcentual de subida del precio real de los alimentos básicos³⁴; los cultivos que actualmente se utilizan para producir

³² The preliminary report of the Special Rapporteur to the UN General Assembly contains more detailed normative references on these issues.

³³ See Asbjorn Eide, *The right to food and the impact of liquid biofuels (agrofuels)*, study submitted to the Right to Food Unit of the FAO, May 27, 2008.

³⁴ Mark Rosegrant and others, 'Biofuels and the global food balance', cited above.

etanol son también los más utilizados en la dieta de la población pobre, de forma que el maíz, la caña de azúcar, la soja, la yuca, el aceite de palma y el sorgo representan en torno al 30% del consumo medio de calorías de la población que vive en una situación de hambre crónica³⁵.

La subida de los precios no es problemática en sí misma; en determinadas condiciones, en particular si beneficia a los hogares rurales que no son vendedores netos de alimentos y si los compradores netos de alimentos están protegidos por medidas destinadas a mejorar su poder adquisitivo, esa subida puede tener de hecho efectos favorables, en particular si se examina la cuestión desde una perspectiva dinámica. Sin embargo, en las condiciones actuales, y debido a la brutal y repentina subida de los precios y a nuestra falta de preparación, los efectos negativos son mucho mayores que los positivos, hecho que debe ser tenido muy en cuenta.

29. Segundo, como la producción de agrocombustibles (en particular bioetanol, que actualmente es el más extendido) tiende a acelerar la concentración de la propiedad de la tierra y el desarrollo de explotaciones agrarias en gran escala, los pequeños propietarios están sometidos a una presión adicional que es también una amenaza para la utilización de la tierra por los pueblos indígenas. Aumenta la competencia por la superficie cultivable y los recursos de agua, y constituye una amenaza para la biodiversidad. Aunque pueda crear empleo (si bien habría que ponderar el riesgo de que el desarrollo de la producción de agrocombustibles destruya los medios de vida de otras personas) las condiciones de trabajo en las grandes plantaciones típicas de la industria de los agrocombustibles son muchas veces abusivas.

30. Tercero, como su demanda se concentra fundamentalmente en los países industrializados mientras que su producción es más eficiente, y eficaz en función de los costos, en los países en desarrollo gracias a su ventaja comparativa natural si no se adoptan medidas que distorsionen los mercados, los agrocombustibles fomentan una forma de desarrollo económico que se basa en la expansión de los cultivos comerciales, profundizando así el antagonismo entre los intereses de una pequeña minoría de actores que producen para la exportación y los intereses de los demás productores agrícolas y los demás sectores de la población, para los que la consecuencia puede ser una mayor inflación de los precios de los alimentos.

31. La conclusión que cabe extraer de las constataciones (véase el anexo II) es que el camino que sigue actualmente el desarrollo de agrocombustibles para el transporte no es sostenible y que si prosigue ese desarrollo sin ningún control se producirán nuevas violaciones del derecho a la alimentación. A la espera de que se llegue a un consenso internacional sobre la cuestión, las autoridades gubernamentales no deben autorizar nuevas inversiones en gran escala para la producción de agrocombustibles para el transporte si no se ha hecho una evaluación detallada, y en la que hayan participado los distintos interesados, que apruebe sus consecuencias tanto a escala nacional como internacional sobre el derecho a la alimentación, las condiciones sociales y el régimen de tenencia de la tierra, incluido el desplazamiento de agricultores y el impacto ambiental indirecto que podría tener sobre la utilización del suelo. Deben revisarse todas las medidas que promueven el mercado de agrocombustibles (promoción de mezclas, subvenciones y ventajas fiscales), ya que alientan la especulación de inversores no comerciales que anticipan que el precio de los productos agrícolas básicos se mantendrá elevado y seguirá subiendo debido

³⁵ R. Naylor, A. Liska, M. Burke, W. Falcon, J. Gaskell, S. Rozelle, and K. Cassman, 'The Ripple Effect – Biofuels, Food Security, and the Environment', *Environment*, Vol. 49, n°9, November 2007, at 41, citing from FAO's Faostat, available at <http://faostat/fao.org>.

a la creciente demanda de productos básicos agrícolas en los mercados internacionales a causa de la creación de este mercado artificial.

32. Debe acelerarse la búsqueda de un consenso internacional sobre los agrocombustibles. En opinión del Relator Especial, el resultado debe ser doble. Primero, deben aprobarse unas directrices internacionales para la producción de agrocombustibles. Además de incorporar las normas de protección ambiental, las directrices deberían incorporar las disposiciones de los instrumentos de derechos humanos, en particular las referentes al derecho a una alimentación adecuada (desarrolladas en las Directrices de la FAO), el derecho a una vivienda adecuada (incluida la protección frente a desahucios y desplazamientos), los derechos de los trabajadores (incluido en particular el derecho a una remuneración equitativa y a un ambiente de trabajo saludable), los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de la mujer. Debe instarse a los países a que no permitan, si no se respetan esas directrices, que se siga investigando sobre los agrocombustibles. Además, como medio para promover ese respeto puede condicionarse el acceso a los mercados internacionales al cumplimiento de las directrices³⁶. Igualmente, debe alentarse a los Estados a que favorezcan en sus políticas de importación a los países cuya producción de agrocombustibles cumpla las directrices y excluyan las importaciones procedentes de otros Estados que no las cumplan. Por motivos de seguridad jurídica debe solicitarse al Consejo General de la Organización Mundial del Comercio una exención que garantice la compatibilidad de este planteamiento con los principios de no discriminación que contienen los artículos I, XI y XIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio.

33. El segundo resultado de un nuevo consenso internacional sobre los agrocombustibles sería la creación de un foro permanente a escala internacional que garantice la vigilancia imparcial y objetiva del cumplimiento de las directrices y sirva de plataforma para el intercambio de prácticas óptimas de aplicación. Este foro debe estar suficientemente dotado de experiencia en el tratamiento de los problemas de respeto de los derechos humanos que plantea la producción de agrocombustibles. También debe disponer de los recursos necesarios para valorar el impacto potencial de ciertas decisiones de inversión sobre el precio de los productos alimentarios básicos, tanto a escala internacional como nacional, y orientar así a los Estados en la aplicación de las directrices.

34. También debe considerarse la posibilidad de asignar cupos de producción de agrocombustibles a los países. Para ello debe tenerse en cuenta el balance energético de cada forma de producción y el impacto sobre el precio de los productos agrícolas básicos en los mercados internacionales. Pero también deben considerarse los riesgos de que se distorsione el desarrollo de los países productores y se favorezca a los agricultores que destinan su producción a la obtención de combustibles mientras se pone al mismo tiempo en peligro el acceso de otros productores a la tierra y el agua, en particular los pequeños propietarios que producen para el mercado interno, y se inflan los precios de los alimentos en los mercados locales.

³⁶ In defining the relationship between such guidelines as developed through an international consensus and the international trade regime, lessons should be drawn from the Kimberley Process Certification Scheme, which restricts trade between Kimberley participants to certified non-conflict diamonds only, and prohibits trade between Kimberley participants and non-participants.

B. Obligación de proteger el derecho a una alimentación adecuada mediante la fiscalización de los actores privados

35. Todos los Estados tienen la obligación de proteger eficazmente el derecho a la alimentación regulando las actividades de las empresas en todos los niveles del sistema de producción y distribución de alimentos, de conformidad con el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁷ y con las Directrices de la FAO³⁸. El Consejo de Derechos Humanos ha pedido a los actores privados "que tengan plenamente en cuenta la necesidad de promover la realización efectiva del derecho a la alimentación para todos"³⁹. Pero, como señaló el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en su informe más reciente al Consejo, sigue siendo fundamental el papel de los Estados garantizando que cumplen los deberes que les corresponden en el ámbito de los derechos humanos⁴⁰.

36. En los debates que actualmente se mantienen a escala intergubernamental no se hace ninguna referencia al papel de la agroindustria y los minoristas mundiales en la búsqueda de soluciones a la situación creada por la subida de los precios en los mercados internacionales. Sin embargo, en ellos estriba parte de la solución. La diferencia entre los precios que se pagan a pie de explotación (los que obtiene el agricultor) y los precios que pagan los consumidores es cada vez mayor, de forma que las recientes subidas de los precios han perjudicado gravemente a los consumidores de muchos países y al mismo tiempo no han supuesto en general ningún beneficio para los pequeños agricultores. Como explicación cabe señalar que la organización de la cadena de producción y distribución de alimentos tiene dos características. Primero, a escala horizontal el sector agrícola cada vez está más dualizado: mientras que la gran mayoría de explotaciones agrarias (85%) son pequeñas, el 0,5% de las explotaciones agrarias mundiales con una superficie superior a 100 ha obtienen una parte desproporcionada de los ingresos agrícolas mundiales y las subvenciones públicas de los países industrializados⁴¹. Segundo, a escala vertical los productores agrícolas se encuentran con unos interlocutores cada vez más concentrados cuando quieren adquirir insumos o vender sus productos. La agricultura es uno de los escasos sectores en los que se pagan precios minoristas por los insumos y se vende la

³⁷ General Comment No. 12, para. 19 (referring to the failure by States to regulate activities of individuals or groups so as to prevent them from violating the right to food of others as an instance of the violation of the right to food).

³⁸ See para. 4.3. of the Guidelines.

³⁹ See Human Rights Council Resolution 7/1, 27 March 2008, para. 13.

⁴⁰ See A/HRC/8/5 (7 April 2008), paras. 27-50.

⁴¹ Marc Cohen and others, *Impact of climate change and bioenergy on nutrition*, IPFRI, 2008, at 26.

producción a precio mayorista⁴². El grado de concentración en los dos extremos de la cadena (productores y minoristas) y en el medio (el sector de elaboración de alimentos) es particularmente alto: por ejemplo, los diez principales minoristas de alimentos representan un 24% de un mercado mundial que mueve 3.500 millones de dólares, y sus actividades en los países en desarrollo se han ampliado espectacularmente en los últimos años.

37. La inversión privada en la agricultura es fundamental y las empresas elaboradoras de alimentos y los minoristas mundiales tienen una función fundamental que desempeñar, la de conectar a los agricultores con los mercados de alto valor. Pero estas diferencias de poder constituyen un obstáculo importante al funcionamiento eficiente de la cadena alimentaria. Como la mayoría de las grandes empresas agroindustriales tienen su base en países industrializados, se agravan así los desequilibrios que pueden observarse en el sistema mundial de comercio. El Banco Mundial, por ejemplo, ha señalado que, debido al alto grado de concentración de los tostadores y minoristas del café, el porcentaje del precio minorista de venta que perciben el Brasil, Colombia, Indonesia y Viet Nam, países productores de café que representan el 64% de la producción mundial, disminuyó de un tercio a principios de los años noventa al 10% en 2002, mientras que se doblaba el valor de las ventas minoristas. También calculó que la parte correspondiente a los países en desarrollo en los productos agrícolas básicos con valor añadido disminuyó del 60% aproximadamente en 1970-1972 al 28% en 1998-2000⁴³. Este hecho lo único que pone de manifiesto es la importancia de prestar apoyo a los pequeños agricultores y sus organizaciones, incluso en las zonas más pobres y remotas, a fin de permitirles desempeñar un papel activo en la satisfacción de la creciente demanda de alimentos y lograr así un nivel adecuado de vida, y de analizar con el sector agroindustrial qué contribución puede hacer para que pueda cumplirse ese objetivo.

38. De conformidad con su mandato, y trabajando en estrecha colaboración con el Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, el Relator Especial investigará esta cuestión en dos direcciones. Primero, procurará entablar un diálogo con el sector agroindustrial para establecer cómo puede contribuir éste a la materialización del derecho a una alimentación adecuada, teniendo en cuenta no sólo sus obligaciones frente a los trabajadores de la cadena alimentaria sino también cómo pueden utilizar sus prácticas de compra para establecer formas de comercio más equitativas. Segundo, examinará cómo pueden cumplir los Estados su deber de proteger los derechos humanos en la cadena de producción y distribución de alimentos, inclusive mediante una utilización mejor de la reglamentación antimonopolista.

⁴² For details, see *Concentrated Market Power and Agricultural Trade*, by Sophia Murphy, Ecofairtrade dialogue discussion papers No. 1, August 2006, at: www.tradeobservatory.org/index.cfm?refid=89014.

⁴³ The World Bank, *World Development Report 2008*, at 136.

C. Obligación de cooperar internacionalmente para contribuir a que se materialice el derecho a la alimentación

39. La obligación que impone a todos los Estados el artículo 56 de la Carta de las Naciones Unidas de tomar medidas conjunta o separadamente para la realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales no se limita a la de abstenerse de adoptar medidas que tengan un efecto negativo en el disfrute de estos derechos. Como indican claramente los términos del artículo 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, abarca también la adopción de medidas, en particular la negociación de convenios internacionales.

40. Para cumplir estas obligaciones internacionales se necesita definir qué reacción coordinada de la comunidad internacional es necesaria para resolver la situación creada por la subida del precio de los alimentos en los mercados internacionales, en cumplimiento de la obligación que el derecho internacional impone a todos los Estados de respetar el derecho a una alimentación adecuada. Esta reacción coordinada debe abarcar no sólo el efecto a corto plazo de la crisis actual sino también las causas estructurales que dieron lugar a la rápida subida de los precios de los alimentos. La crisis actual ha puesto de manifiesto la necesidad de adoptar medidas en tres distintas esferas. Estas tres esferas deben figurar en un lugar destacado en la agenda de la nueva alianza para la agricultura y la alimentación.

1. Necesidad de cooperación internacional

a) Lucha contra los efectos negativos de la especulación

41. Muchos observadores de la crisis actual han destacado el papel de la especulación en los mercados de productos primarios básicos, en particular productos básicos alimentarios, en la subida de los precios en 2006 y 2007⁴⁴. El gran volumen de los fondos invertidos en los mercados de futuros y opciones sobre productos agrícolas por inversores financieros ha suscitado la preocupación de que haya hecho subir los precios y haya contribuido a su volatilidad, que no beneficia ni a los consumidores, que pagan unos precios más altos, ni a los productores, que se encuentran ante la imposibilidad de obtener créditos, ni a los gobiernos, cuyos programas sociales tendrán que colmar la distancia entre los ingresos de los más pobres y sus necesidades. Los especuladores sobre índices desempeñan un papel de particular importancia y potencialmente desestabilizador, ya que sus inversiones en productos básicos tienen un carácter de inversiones en cartera únicamente, sin relación con los factores fundamentales de la oferta y la demanda. El desplazamiento de estos inversores hacia los productos básicos⁴⁵, consecuencia del escaso rendimiento de las bolsas y de la crisis de las hipotecas "subprime", ha ayudado a impulsar al alza los precios internacionales de esos productos básicos en las bolsas especializadas, como la de Chicago.

⁴⁴ *OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017*, 29 May 2008, at p. 36.

⁴⁵ It has been reported that total index-fund investment in corn, soybeans, wheat, cattle and hogs has increased in 2007 to more than 47 billion USD, from 10 billion USD in 2006. See David Kesmodel, Laurent Etter and Aaron O. Patrick, 'Grain Companies' Profits Soar As Global Food Crisis Mounts', *The Wall Street Journal*, 30 April 2008, pages A1 and A14.

42. Para combatir los efectos de la volatilidad de los precios, haciendo así menos atractiva la especulación no comercial, puede ser muy útil utilizar mecanismos tales como la acumulación de reservas estratégicas de cereales a escala nacional o, preferiblemente, a escala local. Por consiguiente, debe prestarse apoyo a los bancos locales de cereales de las comunidades rurales de las partes más vulnerables del mundo. Debe confiarse a las comunidades locales el acceso a estos bancos y su fiscalización y, cuando sea posible, deben acumularse reservas de productos alimentarios básicos que se produzcan y consuman localmente. Sin embargo, la comunidad internacional debe prestar más atención a este fenómeno ya que, si los Estados actúan unilateralmente, pueden tener dificultades para combatir eficazmente el efecto de la especulación sobre los precios en los mercados internacionales mejorando, por ejemplo, la reglamentación de los fondos de inversión o gravando con un impuesto tales movimientos de fondos.

43. Una de las propuestas que se han hecho es que se destine una parte de las reservas estratégicas de cereales de los Estados a establecer lo que los dirigentes del G-8 denominaron "un sistema "virtual" de reservas coordinado internacionalmente para fines humanitarios"⁴⁶. El principal objetivo de esta reserva estratégica mundial virtual sería garantizar a los Estados que se encuentran ante una emergencia, por ejemplo un conflicto o catástrofes causadas por fenómenos meteorológicos, que podrán adquirir alimentos a un precio razonable y, sobre todo, previsible ya que se basará en el compromiso de los Estados que participen en ella de vender a un precio preestablecido. Una de las ventajas de este sistema sería que los desajustes repentinos entre la oferta y la demanda no alentarían la especulación ya que los países que tuvieran que importar con urgencia grandes cantidades de alimentos no tendrían que recurrir a los mecanismos de mercado habituales⁴⁷. Una versión más ambiciosa de esta propuesta sería volver a establecer unas reservas reguladoras internacionales a fin de estabilizar el precio de los productos alimentarios básicos, como se hizo en los años sesenta y setenta, por ejemplo a través del Convenio Internacional del Cacao y el Convenio Internacional del Café. Estos convenios, siempre que reciban el apoyo de un número suficientemente amplio de países importadores y exportadores miembros y fijen unos objetivos de precios realistas, y de que reciban un nivel suficientemente amplio de fondos para cubrir el riesgo de un período largo de precios bajos, pueden desempeñar una importante función estabilizadora que beneficiaría por igual a los países exportadores y a los importadores. De nuevo, dado que la especulación tiene su origen en las expectativas sobre los precios futuros, las medidas de estabilización de éstos, como el reestablecimiento de unas reservas de estabilización internacionales, desalentarían la especulación e impedirían así que tuviera efectos negativos sobre los precios al contado para compradores comerciales y consumidores.

b) Promoción de redes de seguridad social estableciendo un fondo mundial de reaseguro

44. Aunque actuar sobre los precios sea necesario, por sí solo no basta. Para impulsar la oferta, los productores agrícolas tienen además que recibir apoyo de programas públicos que mejoren su capacidad de producción, y los países tienen que estar en condiciones de proteger a

⁴⁶ See also the Comprehensive Framework for Action, at 27-28.

⁴⁷ See also, favoring such a solution, IFPRI, *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, 16 May 2008, at 9-10.

su población frente a los efectos de la mayor volatilidad de los precios de los alimentos. En efecto, en las Directrices de la FAO se recomienda que los Estados establezcan y mantengan redes sociales y de seguridad alimentaria que protejan a quienes no puedan satisfacer sus necesidades por sí mismos. Pero la amenaza de posibles crisis futuras de sus economías es un factor importante que desincentiva a los países pobres que se plantean establecer unas redes robustas de seguridad social ya que saben que sus recursos fiscales pueden agotarse si acontecimientos negativos aumentan bruscamente las necesidades de la población. Para resolver este problema se ha propuesto el reestablecimiento de un fondo mundial de reaseguro que proteja a los países pobres frente a crisis repentinas, tanto de origen interno como de origen externo, que produzcan un aumento de la demanda de apoyo social que no sea sostenible fiscalmente por los países afectados⁴⁸.

c) Papel del comercio internacional

45. Como respuesta a la crisis se han hecho, entre otras cosas, llamadas a seguir avanzando en la liberalización del comercio y, más en concreto, una rápida finalización de la ronda de negociaciones de Doha de la Organización Mundial del Comercio. Sin embargo, ningún acuerdo bastará. Como se indica en el Marco amplio para la acción, el sistema de comercio internacional tiene que ser equitativo para que contribuya al cumplimiento del objetivo de la seguridad alimentaria. Hay sólidos argumentos para sostener que la liberalización precipitada y desequilibrada del comercio de productos agrícolas, siguiendo las recetas de las instituciones financieras internacionales durante los años ochenta, es uno de los motivos de la falta de desarrollo del sector agrícola de determinados países en desarrollo, en particular del África Subsahariana: los agricultores locales, además de ser gravados onerosamente por los gobiernos mediante una combinación de manipulaciones de los tipos de cambio, monopolios paraestatales de la elaboración y el comercio, y fijación de precios por el gobierno, resultaron perjudicados por la competencia muy distorsionada del exterior. La Ronda Uruguay de negociaciones comerciales que dieron lugar al establecimiento de la Organización Mundial del Comercio, y la conclusión en esas negociaciones de un Acuerdo sobre la Agricultura, hicieron poco por remediar la situación y todavía no está claro si la ronda de negociaciones lanzada en Doha en noviembre de 2001 ofrecerá respuestas satisfactorias, como se pide en el Consenso de São Paulo de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo⁴⁹. De hecho, dado que los mayores productores agrícolas están en general mejor situados para aprovechar las oportunidades que genera la liberalización del comercio, pues pueden adaptarse con mayor facilidad a los volúmenes y las normas impuestos por los compradores y minoristas mundiales de alimentos, existe el peligro real de que un desarrollo agrícola orientado a la exportación siga marginando a los pequeños agricultores y empeorando su situación de inseguridad alimentaria, en lugar de mejorarla.

46. La conveniencia de incluir la liberalización del comercio en la panoplia de soluciones para conseguir la seguridad alimentaria mundial dependerá de una serie de factores, entre ellos en

⁴⁸ Sanjay G. Reddy, 'Safety Nets for the Poor: A Missing International Dimension?', in Giovanni Andrea Cornia (ed), *Pro-Poor Macroeconomics*, Palgrave Macmillan, 2006, 144-165, here at 160.

⁴⁹ TD/410, 25 June 2004, para. 75.

particular: a) si los productores agrícolas más vulnerables de los países en desarrollo pueden ser protegidos eficazmente frente al efecto negativo de las importaciones de productos agrícolas vendidos a bajo precio en los mercados internacionales, en especial de productos vendidos por un precio inferior al costo de producción; b) si es posible un desarrollo de la agricultura de exportación inducido por la liberalización del comercio sin que tenga consecuencias discriminatorias para los pequeños agricultores, por ejemplo, las originadas por la mayor competencia por obtener recursos productivos, como la tierra, el agua, el riego y el acceso a infraestructuras, pues las grandes explotaciones tienden a acaparar los servicios e infraestructuras rurales; c) si los problemas generados por una concentración excesiva del sector de la agroindustria se abordan eficazmente; y d) de las medidas que se adopten para aumentar la capacidad de los pequeños productores de países en desarrollo para exportar a los mercados de países industrializados⁵⁰.

d) Derechos de propiedad intelectual

47. Por último, debe señalarse que en ninguna parte se menciona la protección de los derechos de propiedad intelectual sobre variedades de plantas o semillas como fuente potencial de preocupaciones. Pero como se explicó en detalle en el primer informe sometido por el Relator Especial a la Asamblea General, los regímenes que impiden que los agricultores reutilicen e intercambien semillas pueden tener graves consecuencias en la capacidad de los agricultores de mantener sus actividades y en la biodiversidad agrícola, y por tanto en la capacidad mundial para asegurar una producción sostenible de alimentos a largo plazo.

2. Hacia una nueva alianza mundial para la agricultura y la alimentación

48. La idea de una alianza mundial para la agricultura y la alimentación ha surgido como posible respuesta institucional a la crisis mundial de alimentos⁵¹. Para que se establezca, la alianza debe aportar valor añadido y garantizar que la creación de una estructura de coordinación nueva es una solución mejor que reforzar los organismos ya existentes. El debate debe comenzar por el examen de los motivos por los que se eliminó en 1996 el Consejo Mundial de la Alimentación. Además, la utilidad de una nueva iniciativa institucional para materializar el derecho humano a la alimentación dependerá de la capacidad de la nueva estructura que salga de los debates actuales de influir en las estrategias que se elaboren a escala nacional, con la participación activa de los afectados directamente por los problemas del hambre y la malnutrición. El Relator Especial quisiera añadir también las observaciones que figuran en los siguientes párrafos.

49. La posible alianza mundial para la agricultura y la alimentación debe fijarse como objetivo garantizar la seguridad alimentaria y nutricional mundial a fin de contribuir a la materialización

⁵⁰ The Special Rapporteur will examine the interactions between international trade in agricultural products and the right to food in a separate report to the Human Rights Council on a mission to the WTO.

⁵¹ See also the proposals emanating from the International Food Policy Research Institute: J. von Braun and N. Islam, 'Toward a New Global Governance System for Agriculture, Food and Nutrition: What Are the Options?', *IFPRI Forum*, March 2008.

del derecho a la alimentación, prestándose especial atención a los más vulnerables. No sólo debe centrarse en impulsar la oferta de alimentos sino contribuir además a asegurar el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada, incluidos los aspectos de nutrición. Por consiguiente, debe tenerse en cuenta la salud, la educación, el comercio y el medio ambiente, y no sólo la agricultura, cuando se adopten medidas para mejorar la coordinación internacional a fin de cumplir el objetivo. Éste debe ser garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares, lo que supone algo más que una ingesta adecuada de alimentos. Exige también atención a los servicios de salud y una atención adecuada a los vulnerables. En efecto, una consecuencia probable de la crisis actual de alimentos es que aumentará el número de hogares de bajos ingresos y compradores netos de alimentos, y que la diversidad de su dieta se reducirá para sostener el consumo de productos alimenticios básicos. Esto tiene graves consecuencias sobre el estado de nutrición de la población y su relación con la salud pública, lo que incluye la escasez de micronutrientes en la alimentación de mujeres y niños en especial. Por consiguiente, se necesitan esfuerzos especiales para proteger la seguridad alimentaria y la seguridad nutricional en general, pues en caso contrario será menos probable que los grupos más vulnerables puedan ejercer el derecho a la alimentación para obtener una buena nutrición. Para asegurarse de que se tiene debidamente en cuenta esta dimensión debe aprovecharse la importante experiencia acumulada por el Comité Permanente de Nutrición.

50. Es posible que una alianza mundial para la agricultura y la alimentación haga mejorar la rendición de cuentas del cumplimiento de los compromisos asumidos por los países, en particular los relativos a las contribuciones a la asistencia oficial al desarrollo y la utilización de esas contribuciones (con inclusión de los niveles y la previsibilidad de la asistencia y la asignación de una parte determinada de ésta y de los presupuestos nacionales a satisfacer las necesidades del sector agrícola de conformidad con las condiciones y necesidades locales), y al impacto de las políticas aplicadas a escala nacional, regional e internacional sobre el derecho a una alimentación adecuada. Para que los indicadores y criterios que se utilicen para medir los progresos hacia el cumplimiento del objetivo de lograr la seguridad alimentaria y nutricional mundial sean fiables deberán basarse en la desagregación de los distintos componentes del derecho humano a una alimentación adecuada a fin de medir el efecto de las políticas aplicadas en todos los grupos vulnerables, en particular mujeres, niños, pueblos indígenas, personas desplazadas y refugiados y pequeños agricultores y peones rurales sin tierra.

51. Si en el marco de la nueva alianza mundial para la agricultura y la alimentación se creara un órgano científico, los expertos que lo formen deben ser seleccionados con mucha atención a fin de garantizar su total independencia e imparcialidad. También es fundamental que aprovechemos los conocimientos que nos transmite la importante experiencia acumulada por los organismos de las Naciones Unidas basados en Roma (FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Programa Mundial de Alimentos), y que se tome como punto de partida en cualquier área ya abarcada por la Evaluación Internacional del Papel del Conocimiento, la Ciencia y la Tecnología en el Desarrollo Agrícola las investigaciones realizadas para ésta. No sólo tendría poco sentido repetir esa labor sino que, de hacerlo, se levantaría la sospecha de que se han descartado por inconvenientes las conclusiones de la Evaluación.

52. Si en el marco de la nueva alianza mundial para la agricultura y la alimentación se estableciera un nuevo fondo mundial, éste debería destinarse a los organismos que ya trabajan en estas áreas. Debe evitarse la competencia por recursos. Sin embargo, la creación de un nuevo fondo podría tener el valor añadido de que incluiría entre sus mecanismos el fondo mundial de

reaseguro (véase el párrafo 44 *supra*); además, podría utilizarse para gestionar la reserva internacional virtual que podría establecerse para satisfacer las necesidades urgentes de los países sin alterar los mercados, y para financiar las reservas internacionales de estabilización según se prevea en los convenios internacionales sobre productos básicos.

V. CONCLUSIONES

53. La subida de los precios de los productos alimentarios básicos en los mercados internacionales ha tenido graves repercusiones en el derecho a la alimentación de los hogares más pobres, que son compradores netos de alimentos, lo que ha tenido a su vez unos efectos especialmente perjudiciales en los países en los que no hay redes de seguridad social o donde las que hay son demasiado débiles para soportar el choque. Esa subida no beneficiará a numerosos pequeños agricultores, sea porque se encuentran con una subida importante de los costos sea porque carecen de las infraestructuras y el apoyo que necesitan para aumentar la oferta de alimentos. Por consiguiente, aunque haya que resolver la tensión entre la oferta y la demanda y restablecer las reservas de alimentos aumentando el volumen de la producción agrícola y limitando al mismo tiempo el derroche y el exceso de consumo, lo que realmente importa en términos de derechos humanos es quién producirá los alimentos y en beneficio de quién. La situación actual abre oportunidades, pero éstas no deben confundirse con soluciones. Aunque haya que invertir más en la agricultura y la infraestructura rural para compensar los años de abandono, habrá de vigilarse cuidadosamente cómo se focalizan las inversiones, qué formas adoptan y cuáles son sus efectos. Si de la actual crisis surge una nueva alianza mundial para la agricultura y la alimentación, es fundamental que se garantice que no se limitará a impulsar la oferta promoviendo soluciones de carácter tecnológico, sino que haga partícipes a quienes padecen hambre y desnutrición y cuyos medios de vida pueden estar amenazados precisamente por este renovado interés en fomentar la producción agrícola. Un marco de derechos humanos contribuirá a que se busquen soluciones por esta vía, porque garantizará que la prioridad corresponde a los más vulnerables y porque mejorará la rendición de cuentas y la participación en los procesos de decisión. Por eso, es lamentable que este marco haya estado casi totalmente ausente del debate en curso.

54. El Relator Especial pide al Consejo de Derechos Humanos que:

- a) Siga considerando con atención las iniciativas de los gobiernos, el sector privado y los organismos internacionales para hacer frente a la crisis mundial de alimentos, y contribuya al debate sobre una futura alianza mundial para la agricultura y la alimentación, asegurándose de que incluya que se preste atención a las dimensiones que afectan a los derechos humanos y se base en una participación real de los titulares de los derechos.**
- b) Aliente a los Estados a elaborar estrategias nacionales para la materialización del derecho a una alimentación adecuada, que deben incluir una cartografía de la población que no tiene seguridad alimentaria, la adopción de las leyes y políticas pertinentes dentro del marco del respeto al derecho a la alimentación, el establecimiento de mecanismos para garantizar la rendición de cuentas de modo que los titulares de los derechos puedan reclamar su ejercicio, y el**

establecimiento de mecanismos y procesos que garanticen la participación real de los titulares de los derechos, en particular los más vulnerables, en el diseño y la vigilancia del cumplimiento de esas leyes y políticas. En estas estrategias debe tenerse especialmente en cuenta la necesidad de aumentar la protección de los derechos humanos de los grupos más vulnerables, incluidos los campesinos cuyos títulos de tenencia de las tierras sean inseguros, los peones sin tierra, las mujeres, las personas desplazadas, los pueblos indígenas, las minorías, los discapacitados y la población rural y urbana pobre.

- c) Aliente la búsqueda de un consenso internacional sobre los agrocombustibles, basado no sólo en la necesidad de evitar los efectos negativos del desarrollo de éstos en el precio internacional de los productos alimentarios básicos sino también en la necesidad de velar por que la producción de agrocombustibles respete toda la gama de derechos humanos y no distorsione el desarrollo de los países productores.**
- d) Insista a todos los Estados en que se aseguren de que ningún tercero, incluidos los actores privados, interfiere en el derecho a una alimentación adecuada, y aclare cómo puede contribuir el sector privado a modelar un sistema más justo de producción y distribución de alimentos.**
- e) Solicite nuevos estudios sobre el papel de la cooperación internacional en la lucha contra los efectos negativos de la especulación no comercial sobre el precio de los productos agrícolas básicos, en particular el papel potencial de una reserva mundial virtual y de los convenios internacionales sobre productos básicos.**
- f) Examine la contribución que puede hacer la creación de un fondo mundial de reaseguro en la realización del derecho a una alimentación adecuada.**

Annex I

THE GLOBAL FOOD CRISIS AND THE RESPONSES OF THE INTERNATIONAL COMMUNITY: A SUMMARY

1. This Appendix briefly recalls the origins of the current global food crisis (1.), the broader historical context in which it can be understood (2.), the main impacts (3.), and the responses of the international community (4.). It should be read as a complement to the initial analysis provided by the Special Rapporteur of the global food crisis, which included data not repeated here.⁵²

1. The origins of the global food crisis

2. Since a number of studies have been presented on the origins of the surge in the prices of food commodities in the international markets in 2007-2008,⁵³ a brief summary of the emerging consensus may suffice here. While independent observers differ on the relative importance of the different factors which have played a role - which indeed, due to their interrelatedness, are difficult to disaggregate from one another - there is broad agreement at least on the identity of these factors. The increase in the price of oil led to a corresponding rise in the cost of producing food, both because of the costs of fertilizers and pesticides and because of the transportation, packaging and processing costs, widening the wedge between farmgate prices and prices on international markets.⁵⁴ It also led to a higher demand for agrofuel feedstock, particularly maize, soybean, and palm oil, creating more competition for cropland between food, feed for livestock, and fuel, and a surge in the demand for grain. The resulting tension between supply and demand was accentuated, on the supply side, by other factors, some purely conjunctural, others more

⁵² See the background note on the global food crisis, www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/SRRTFnotefoodcrisis.pdf (2 May 2008).

⁵³ See, inter alia, J. von Braun, *The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions*, December 2007; Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Background note, *Global Food Challenges*, 23 April 2008; Joachim von Braun, *Rising Food Prices. What Should be Done?*, IFPRI Policy Brief, April 2008; World Bank, *Rising food prices: Policy options and World Bank response*, April 2008; International Food Policy Research Institute, *High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions*, 16 May 2008; Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), *Rising Food Prices. Causes and Consequences*, April 2008; Donald Mitchell, *A Note on Rising Food Prices*, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4682, July 2008; and the sources cited in the background note referred to in the preceding footnote.

⁵⁴ Research from the World Bank indicates that a 10 percent rise in crude oil prices translates into a 1.6 per cent increase in agricultural commodity prices.

structural in nature. Weather-related events in 2005-2006 led to worse-than-expected harvests in certain major cereal-exporting countries, although the overall level of production remained stable. But more importantly, agricultural production needs time to adapt to price signals, because it requires new investments, the absorption of new technologies or the switch to higher-priced crops. In the current context, the cost of energy, both for production of food and for freight, further slowed down the ability of producers to respond to demand. And in many regions, agricultural producers have been unable to continue improving their productivity per hectare as they have been doing since the 1960s - either because the productivity is already such that margins for improvement are almost non-existent (as in the EU and in the United States, Canada or Australia), or because of insufficient access to credit and infrastructures, depleted soils, and a system of international trade in agricultural products which has reduced agricultural production in those countries to lower-than-subsistence levels after the 1980s (as in Sub-Saharan Africa where important margins subsist for productivity improvements).

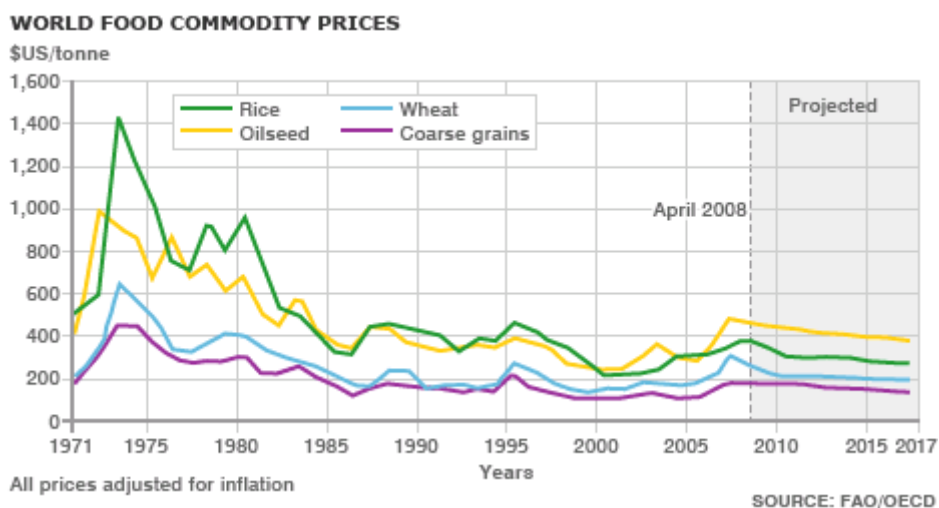
3. On the demand side, the continuation of levels of consumption in the industrialized countries, particularly of animal protein-rich food such as dairy products and meat, which would be unsustainable if they were to be replicated universally, and improving diets in large, fast-growing economies - although they still lag far behind the levels of consumption achieved in the OECD countries - have further contributed to putting pressure on the markets. These changes in diets multiply the impact of natural population growth, which increases by about 75 million persons each year. Finally, the resulting increase of the prices of agricultural primary commodities on the international markets was severely exacerbated by (although not caused by) the arrival on those markets of non-commercial investors, who massively shifted to primary agricultural commodities in 2006 and especially 2007. While there remains disagreement about whether this, per se, contributed to the soaring of prices, it certainly did lead to more volatility in the concerned markets.

2. The crisis in historical perspective

4. There is some analogy between the current crisis and earlier episodes. Following the oil price shocks of 1973 and 1979, sudden supply-side shocks already had sent commodity prices significantly higher. Especially in 1972-1973, due to wheat harvest failures in the USSR, the prices of grain went up in proportions comparable to those we are witnessing today. After the Soviet Union decided to buy significant quantities of grain on the world markets, prices trebled between mid-1972 and mid-1973. As a result of this peak in prices, the private sector invested more into agriculture, and national policies were set in place to encourage production. As a consequence of the resulting efficiency gains, prices were brought down to their previous levels.⁵⁵ The tendency towards constantly lower prices continued throughout the 1980s and

⁵⁵ *Global commodities: a long term vision for stable, secure and sustainable global markets*, HM Treasury, United Kingdom, June 2008, available from www.hm-treasury.gov.uk.

1990s, with the exception of a small increase in 1979-1980 and during the mid 1990s. These evolutions are reflected in the real value of the extended Food price Index of FAO. The index reached its peak in 1974 (250) and then it has been followed by a decline in real food prices till end of the 1980s (100) followed by a small increase in the mid 1990s, followed by a historical low in 1999. Between 2000-2005 it has been increasing at a rate of 1.3 per cent per year and has increased to 15 per cent per year since 2006, reaching a level of 160 in 2008.



5. The structural decline in the prices of agricultural primary commodities over the last 30 years clearly hindered the development of the agricultural sector in a number of developing countries. Prices on the international markets were depressed due to two factors: remarkable increases in productivity per hectare by mechanisation and the use of improved seeds and other inputs in certain developing countries while the average wages remained low; and public support to farmers, including in the form of export subsidies, in industrialized countries with high salaries. The result was that for many farmers in the South, there were few incentives to produce much beyond subsistence levels, even when they could achieve such levels - which often they could not. This was further aggravated by the retreat of the public sector from agriculture, in part because institutions such as marketing boards, because they were considered inefficient and at times mismanaged, were dismantled following prescriptions of the international financial institutions, and in part because too little of the public budget was invested into agriculture, rural services, and the development of infrastructure for the rural areas. Massive impoverishment of the rural areas and rural flight followed. A number of countries which previously were self-sufficient in food became net-food-importing in the 1980s.⁵⁶ The

⁵⁶ Developing countries had an overall agricultural trade surplus of almost US\$ 7 billion per year in the 1960s. According to the Food and Agricultural Organization (FAO), gross imports of food by developing countries grew with trade liberalization, turning into a food trade deficit of more than US\$ 11 billion by 2001 with cereal import bill for Low Income Food Deficit Countries reaching over US\$ 38 billion in 2007/2008.

resulting situation was not sustainable. Even in the cases where these food-importing countries could feed their population, particularly the growing number of urban poor having left the countryside, thanks to relatively cheap food dumped on the international markets, the decline of the agricultural sector made these countries extremely vulnerable to external shocks, and particularly to sudden rises in prices of commodities traded on international markets. This is the crisis they now face.

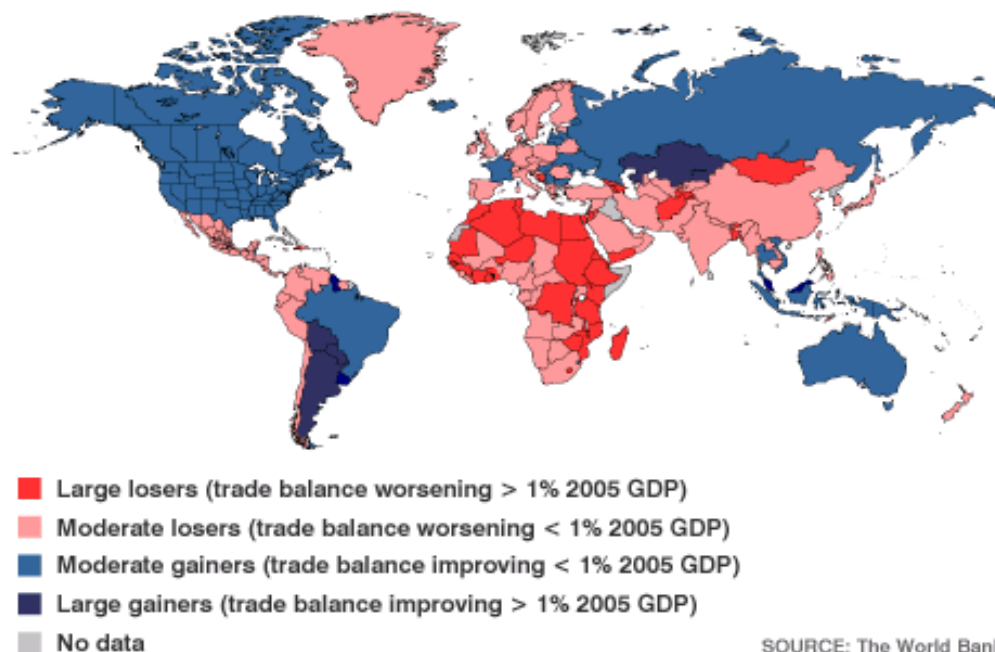
3. The impacts⁵⁷

6. The increase of 2006-2008 in the prices of food commodities on international markets was almost unprecedented by its scale and brutality. The impact has been severe on the ability of international agencies to provide food, especially where the levels of food aid provided by governments are calculated in prices rather than in volumes. The surge in prices has also increased the import bills of poor net-food-importing countries. The food import bill of the Low-Income Food-Deficit Countries is expected to reach US\$ 169 billion in 2008, 40 per cent more than in 2007. Developing countries as a whole could face an increase of 33 per cent in aggregate food import bills, coming on the heels of a 13 per cent increase the year before. The balance of payments effects of food price increases are thus significant, especially when combined with the impacts of rising fuel prices, which are often even more important. According to data from the World Bank, Africa and Asia are the main losers from the food price increase as most of these countries are net food importers. Most of the developed world, Russia, Latin America, and South East Asia improve their trade balance as a result of the food price increase. However, since all food commodity prices have not increased to the same extent, consumption patterns vary across countries and countries tend to import some commodities while exporting others a careful analysis is needed to determine which countries gain and lose due to the current food price increases. In addition exchange rate changes can lower or worsen the impact of change in international food prices. Even net food exporting countries could worsen their trade balance if the commodities they import show far higher increase in prices as compared to commodities they export. So a case by case analysis is needed to determine the impact on the country level.

7. The map below depicts the impact on trade balances of countries:

⁵⁷ The Special Rapporteur acknowledges the contribution of Mr. Rahul Lahoti to this part of the analysis, for which the Special Rapporteur bears full responsibility.

2007 - 2008 IMPACT OF PROJECTED FOOD PRICE INCREASES ON TRADE BALANCES



8. The impact of the increase of food prices on international markets has been severe on net food buyers in countries in which the consumers are insufficiently insulated from such impacts. Particularly at risk are the landless labourers and the urban poor. But among the losers are also a large number of smallholders, themselves net food buyers, and who are unable to benefit from the increase in prices on the international markets, because the increase occurs at a time when the price of their inputs hits record levels and because they are not connected to global supply chains.⁵⁸ At the same time, others have benefited: global

⁵⁸ It has been argued by some analysts that since 1° poverty is concentrated in the rural areas, 2° this is driven by low and declining food prices and 3° the net food sellers are the very poor, an increase in food prices might have a positive impact on poverty. M. Ataman Aksoy and Aylin Isik-Dikmelik (“Are Low Food Prices Pro-Poor? Net Food Buyers and Sellers in Low-Income Countries”, The World Bank: Washington, D.C., 2008) argue that although there are more poor net food buyers than sellers, about half of net food buying households is marginal net food buyers, and thus price increases will have a small effect on their welfare. In their analysis for nine countries the average incomes of net food buyers are higher than the average incomes of net food sellers in eight of nine countries. Thus, higher food prices will, on average, transfer income from richer to poorer households and be pro poor. Also they argue that incomes of the net food buying households in the rural areas depends on the expenditures of food selling households and an increase in that might positively impact the food buying households. However, this analysis presupposes that higher prices for food commodities on international markets will translate into higher prices at the farmgate - an assumption which, due to the current organisation of the food production and distribution chain, will be valid only in limited contexts, particularly in countries such as Vietnam with highly egalitarian distribution of land resources.

agribusiness firms and food retailers,⁵⁹ traders and speculators, a small number of net-food-exporting countries and large agricultural producers, well connected to the international markets.

4. The responses

9. The global food crisis led to reactions in three, partly overlapping, phases. During the first phase of the crisis, a number of Governments adopted measures on a unilateral basis, without coordination. Some countries sought to lower domestic prices by lowering import tariffs or by imposing export restrictions, in the form of export taxes or even export bans on certain categories of food crops. The lowering of tariffs on imports provided temporary relief to consumers, albeit at a high fiscal cost in countries whose public budget is heavily dependent on such tariffs. While in certain cases necessary to respond to the immediate needs of the population, export restrictions also provided such relief, but at the risk not only of penalizing local agricultural producers and creating the wrong incentives for them, but also of worsening the situation on the international markets. Some countries sought to rebuild largely depleted strategic reserves of grain, even though this might have contributed further to the price spikes. Some countries sought to strengthen support programmes for the poor, in the form of cash subsidies, vouchers, cash- or food-for-work programmes, health and nutrition programmes, or schoolfeeding programmes.

10. These reactions have been examined in detail elsewhere and shall not be recounted here. It should be noted however, that some of these measures (particularly trade policy measures) sought primarily to keep the prices low on domestic markets (or to limit their increase), for the benefit of all consumers including those who would have been able to support higher prices, although targeted measures, particularly social programmes aimed at the poor, would have been more efficient. It is also striking that these measures were adopted without consideration of their impact on the ability of other countries to feed their populations. This disregards every State's obligation to uphold the right to food, not only of its own population, but also in other countries. It also shows a lack of consistency, since the imposition of export restrictions or the reconstitution of strategic reserves precisely when the prices on international markets are high have further exacerbated the tensions on the markets and further perpetuated the very developments such measures were seeking to react to.

⁵⁹ It has been reported that: "Cargill, the world's biggest grain trader, achieved an 86 per cent increase in profits from commodity trading in the first quarter of this year. Bunge, another huge food trader, had a 77 per cent increase in profits during the last quarter of last year. ADM, the second largest grain trader in the world, registered a 67 per cent increase in profits in 2007. Nor are retail giants taking the strain: profits at Tesco, the UK supermarket giant, rose by a record 11.8 per cent last year. Other major retailers, such as France's Carrefour and Wal-Mart of the US, say that food sales are the main sector sustaining their profit increases" (GRAIN report, Making a killing from hunger, April 2008, available from: www.grain.org/articles/?id=39).

11. International agencies mobilized their efforts in order to address the most immediate needs - those of the hungry of course, but also those of the farmers who, because of the increase in the prices of agricultural inputs, were unable to prepare for the next harvests. In December 2007, the FAO launched its Initiative on Soaring Food Prices (ISFP). It seeks to offer technical and policy assistance to poor countries affected by high food prices in order to help farmers improve production by facilitating access to inputs such as improved seeds, organic and inorganic fertilizer and water. Burkina Faso, Mauritania, Mozambique and Senegal were the first countries benefiting from the ISFP; by June 2008, 54 countries were covered, for a total amount of 23.8 million US\$. This sum is largely insufficient, and it should be complemented by other partners. According to FAO, the countries most affected, especially in Africa, will need at least a total of US\$ 1.7 billion for short-term measures during 2008-2009 just in order to start reviving their agricultural systems. In this regard, ISFP should play a catalytic role. In March 2008, the World Food Programme launched an emergency appeal for 755 million US\$, in order to cover the incremental costs of its original 2008 work programme, taking into account the increase in the prices of food and fuel ; the appeal gathered 1.2 billion US\$, including 500 million US\$ from Saudi Arabia. In June 2008, 81 million beneficiaries required food assistance, bringing the total cost of 2008 activities with 4.9 metric tons of food to just over US\$ 4.78 billion. However, it is estimated that the WFP's requirements for food assistance programs have increased to approximately US\$ 6 billion annually, as a result of the global food crisis. And on 25 April 2008, the International Fund for Agricultural Development announced it would make available up to 200 million US\$ from existing loans and grants to provide an immediate boost to agricultural production in the developing world. This sum could be increased soon, since IFAD has identified 800 million US\$ in undisbursed fund that might be suitable for reprogramming in order to boost production by providing essential inputs to farmers.

12. In order to assist countries to face their balance of payments difficulties, the International Monetary Fund provided additional balance of payments support by augmented access to 12 countries under Poverty Reduction Growth Facility (PRGF) arrangements, with the first in early January 2008.⁶⁰ Discussions are ongoing, at the time of writing, about loosening the conditions for access to the Exogenous Shocks Facility (ESF) and the non-concessional Compensatory Financing Facility (CFF).

13. Important though as they are, these initiatives would have been even more effective if they could have begun earlier, prior to the first uncoordinated reactions, including hoarding by traders speculating on higher prices and the imposition of export restrictions by net-food-exporting States. Although governments responded speedily to the emergency appeal of the WFP, it is simply unacceptable that, in order to act effectively in the face of such a crisis, international agencies have to spend weeks calling upon international donors in order to fund their response programmes: it is as if the firefighters were being recruited after the fire has started.

14. A second phase opened with a number of high-level meetings which sought to improve coordination between the agencies involved in addressing the global food crisis and, in part

⁶⁰ The total amount disbursed amounts to some SDR 143 million, about double the access under outstanding loans.

through these agencies' activities, between governments. Initiatives were adopted both at the operational and political levels. On 28-29 April 2008, the Executive Heads of the UN specialized agencies (including the Bretton-Woods institutions), funds and programmes and the World Trade Organisation, gathered in Bern in order to agree on a common strategy. The Chief Executives Board agreed on the need to address the crisis through short-term measures (including through the emergency programme launched by the WFP and by supporting developing country farmers for the next harvests), but also through short-to-medium term measures (including support for the establishment of safety nets and income generation programmes, and to countries experiencing balance of payments difficulties as a result of higher food and oil prices), medium-to-long term measures (including support for improved agricultural decision-making to boost production and productivity), and long-term measures (including further research on the impact of diversion of food crops towards agrofuel production and support for agriculture in Africa). Many of these components of the responses to the global food crisis were already contained in the "New Deal for a Global Food Policy" proposed on 13 April 2008 by the president of the World Bank Group, and endorsed by the Development Committee of the World Bank and the International Monetary Fund. The Bern meeting reinforced inter-agency cooperation, in particular by setting up a High Level Task Force on the Global Food Crisis (HLTF), which held its first meeting on 12 May 2008 and launched work on a "Comprehensive Framework for Action" (CFA). A first draft of the CFA was presented at the High-Level Conference on World Food Security held at the FAO headquarters in Rome on 3-5 June.

15. The CFA was finalized in mid-July. It is best described as a menu of actions, to be adapted according to national specificities, which the UN agencies and the Bretton-Woods institutions have identified as constituting the best response to the global food crisis. Two sets of immediate actions are listed. One aims at meeting the immediate needs of the vulnerable populations by improving access to food and nutrition support and increasing food availability. This translates not only into measures of a humanitarian nature, but also into actions to boost smallholder farmer-led food production, and trade and tax measures such as the use of strategic grain reserves to lower prices. Another set of actions, also to be launched immediately, aims at building longer-term resilience and contributing to global food and nutrition security, by expanding social protection systems; sustaining the growth of smallholder farmer food production; improving international food markets; and developing an international consensus on agrofuels. In addition, a third set of actions aims at establishing better global information and monitoring systems, particularly by better coordinating existing information systems and by developing the practice of comprehensive assessments and monitoring.

16. The contribution of the World Bank has been significant. On 29 May, the Bank launched the Global Food Crisis Response Program (GFRP), which aims to facilitate a rapid and flexible response of the Bank to the crisis, by (i) reducing the negative impact of high and volatile food prices on the poor, (ii) supporting countries in designing sustainable policies that mitigate the adverse impacts of high and volatile prices on poverty while minimizing long-term market distortions, and (iii) supporting efforts to increase productivity in agriculture as well as market participation to ensure an adequate and sustainable food supply response. It includes a facility drawing on a variety of funding sources, including a new multidonor trust fund, with a total authorized ceiling of US\$ 1.2 billion.

17. At the political level, a number of meetings took place which sought to achieve a consensus on what needs to be done by governments about the crisis. The Human Rights Council convened in a special session on 22 May. On 20-23 May, the Economic and Social Council also held a meeting on the issue. On 28-30 May, the Tokyo International Conference on African Development (TICAD IV) adopted an action plan and a follow-up mechanism laying out a road map for action-oriented initiatives with measurable targets in order to promote further growth in Africa. On 3-5 June, the FAO convened a High Level Conference on World Food Security: The Challenges of Climate Change and Bioenergy, which a large number of heads of State and governments attended. The G8 Hokkaido-Toyako Summit adopted a statement on global food security. Finally, on 18 July, the General Assembly held a meeting on the food and energy crisis, and this theme will again be on the agenda of its sixty-third session.

18. Finally, we are now entering a third phase, one during which a new architecture for the global food system is being discussed, in order to improve world food security in a sustainable fashion. Building on the “New Deal for a Global Food Policy” proposed by the World Bank⁶¹ and on a French proposal, the G8 Leaders called for a global partnership on agriculture and food “involving all relevant actors, including developing country governments, the private sector, civil society, donors, and international institutions”. They stated (para. 4):

This partnership, strengthening and building on existing UN and other international institutions, could provide efficient and effective support for country-led processes and institutions and for local leadership, draw on the expertise in existing international organizations and, in particular, ensure monitoring and assessment on progress. The UN should facilitate and provide coordination. As part of this partnership, a global network of high-level experts on food and agriculture would provide science-based analysis, and highlight needs and future risks.

19. The statement also referred to the need to “explore options on a coordinated approach on stock management, including the pros and cons of building a ‘virtual’ internationally coordinated reserve system for humanitarian purposes” (para. 6). The UN Secretary-General, in his presentation to the UN General Assembly of 18 July 2008, fully endorsed the idea of a Global Partnership for Food. During the next few months, discussions will continue on these proposals.

⁶¹ See The World Bank, *Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices*, G8 Hokkaido-Toyako Summit, 2 July 2008 (putting forward a 10-point action plan for a “New Deal for Global Food Policy”, for consideration by the G8 Leaders).

Annex II

**THE IMPACTS OF AGROFUELS PRODUCTION ON THE
 RIGHT TO ADEQUATE FOOD**

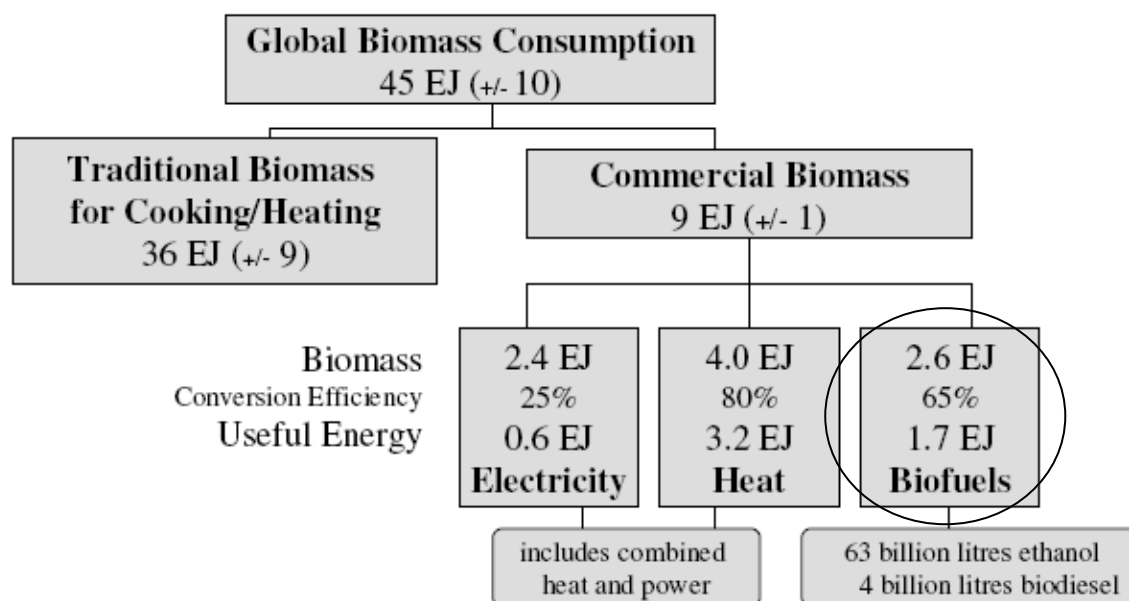
1. In the broad sense of the expression, agrofuels include all biofuels produced out of agriculture and livestock products. The agrofuels that have been the object of tremendous increase in demand and also of fierce debates in recent years, i.e. bioethanol and biodiesel for transportation (circled in both Diagram 1 and Figure 1), are only a fraction of agrofuels, and as Figure 1 shows, they constitute a tiny fraction of biofuels in general. The debate on liquid biofuels for transportation should not obviate all the other non-transport or stationary uses of biofuels, including biogas, firewood and even bioethanol and biodiesel for stationary energy in rural areas. In this paper, for the ease of convenience unless specified otherwise, the term agrofuels refers to liquid biofuels used for transport, i.e. bioethanol and biodiesel.

Diagram 1: Biofuels by source and types⁶²

Production side, supply	Biofuel type	Users side, biofuel examples
Direct woodfuels	WOODFUELS	Solid: fuelwood (roundwood, chips, sawdust), charcoal
Indirect woodfuels		Liquid: black liquor, ethanol
Recovered woodfuels		Gaseous: pyrolysis gas
Fuel crops	AGROFUELS	Solid: straw, stalks, huks, bagasse
Animal by-products		Liquid: ethanol, oil diester
Agroindustrial by-products		Gaseous: pyrolysis gas
	MUNICIPAL BY-PRODUCTS	Solid: municipal solid wastes
		Liquid: sewage sludge, pyrolytic oil
		Gases: biogas, pyrolytic gas

⁶² Courtesy of Olivier Dubois (FAO).

Figure 1: Contributions of biomass to global primary and consumer energy supplies in 2007⁶³



2. The impact on the right to adequate food of the development of bioethanol and biodiesel for transportation occurs at three levels. First, the pace of this development has significantly contributed to the increase of the prices of certain agricultural commodities on international markets, threatening the enjoyment of the right to adequate food. Second, a number of negative impacts on the right to food can be expected from the methods of production of agrofuels, in the locations where such production takes place. Third, when produced in developing countries in order to satisfy the growth of demand in industrialized countries, agrofuels may lead to a distorted development, benefiting only a minority, and worsening the lot of many others. These impacts are examined in turn.

1. The impact of agrofuels production on international prices of agricultural commodities

3. Certain policies aimed at promoting the use of agrofuels, in the form of blending mandates or tax breaks or subsidies for agrofuel production,⁶⁴ have contributed to the increase of the prices

⁶³ G. Best et al., *A Sustainable Biofuels Consensus*, Rockefeller Foundation, Bellagio Study and Conference Center, 2008 (based upon IEA, World Energy Outlook 2006, OECD/IEA, Paris, France, and World Energy Assessment Overview: 2004 Update, UNDP, UN-DESA and the World Energy Council, 2004).

⁶⁴ For an overview, R. Steenblik, "Biofuels - At What Cost? Government Support for Ethanol and Biodiesel in Selected OECD Countries", Geneva: Global Subsidies Initiative of the International Institute for Sustainable Development, 2007. The U.S. for instance has a tax credit available to blenders of ethanol of USD 0.51 per gallon and an import tariff of

of agricultural commodities on the international markets. Estimates vary about the percentage of price increases which can be explained by the rise in demand for cropland and feed resulting from recent initiatives, particularly in the United States and in the European Union, aiming at encouraging the reliance on agrofuels as an alternative to fossil fuels.⁶⁵ But there is a consensus that these initiatives have had a significant impact. The IMF estimated that the increased demand for biofuels accounted for 70 per cent of the increase in maize prices and 40 per cent of the increase in soybean prices.⁶⁶ A recent study on the factors having led to the increase in internationally traded food prices from January 2002 to June 2008 concludes that “the most important” of these was the large increase in biofuels production from grains and oilseeds in the U.S. and EU. This study estimates that, while energy prices and related increases in fertilizer prices as well as the weak dollar could explain 25-30 per cent of the increase in food commodities prices, the remaining 70-75 per cent could be attributed to agrofuels production:

Without these increases [in the production of feed for fuel], global wheat and maize stocks would not have declined appreciably and price increases due to other factors would have been moderate. Land use changes in wheat exporting countries in response to increased plantings of oilseeds for biodiesel production limited expansion of wheat production that could have otherwise prevented the large declines in global wheat stocks and the resulting rise in wheat prices. The rapid rise in oilseed prices was caused mostly by demand for biodiesel production in response to incentives provided by policy changes in the EU beginning in 2001 and in the U.S. beginning in 2004. The large increase in rice prices was largely a response to the increase in wheat prices rather than to changes in rice production or stocks, and was thus indirectly related to the increase in biofuels. Recent export bans on grains and speculative activity would probably not have occurred without the large price increases due to biofuels production because they were largely responses to rising prices.⁶⁷

USD 0.54 per gallon, as well as a biodiesel blenders tax credit USD 1.00 per gallon. The U.S. mandated 7.5 billion gallons of renewable fuels by 2012 in its 2005 legislation and raised the mandate to 15 billion gallons of ethanol from conventional sources (maize) by 2022 and 1.0 billion gallons of biodiesel by 2012 in the 2007 Energy Independence and Security Act.

⁶⁵ An IFPRI study suggests price increases of between 16 and 43 per cent at best and between 30 and 76 per cent at worst, depending upon the commodity (Mark Rosegrant and others, “Biofuels and the global food balance”, in *Bioenergy and Agriculture: Promises and Challenges*, Peter Hazell and P. K. Pachauri, eds. (IFPRI, 2006); see also Marc Cohen and others, *Impact of Climate Change and Bioenergy on Nutrition*, IFPRI and FAO, 2008). Others consider that in the medium-term, when markets will be operating well, the impact on prices will be lower, averaging 5 per cent for most crops, although with significantly higher increases for certain feedstock crops like oilseeds, maize and sugar cane (*The Gallagher Review of the indirect effects of biofuels production*, The Renewable Fuels Agency, July 2008, at 57-58).

⁶⁶ John Lipsky, First Deputy Managing Director, IMF, *Commodity Prices and Global Inflation, Remarks At the Council on Foreign Relations*, New York City, May 8, 2008.

⁶⁷ Donald Mitchell, *A Note on Rising Food Prices*, The World Bank, Policy Research Working Paper No. 4682, July 2008, at 16-17.

4. The policies of the U.S. and of the EU are singled out in this respect. In contrast, according to this study, “Brazilian ethanol production from sugar cane has not contributed appreciably to the recent increase in food commodities prices, because Brazilian sugar cane production has increased rapidly and sugar exports have nearly tripled since 2000. Brazil uses approximately half of its sugar cane to produce ethanol for domestic consumption and exports and the other half to produce sugar. The increase in cane production has been large enough to allow sugar production to increase from 17.1 million tons in 2000 to 32.1 million tons in 2007 and exports to increase from 7.7 million tons to 20.6 million tons. Brazil’s share of global sugar exports increased from 20 per cent in 2000 to 40 per cent in 2007, and that was sufficient to keep sugar price increases small except for 2005 and early 2006 when Brazil and Thailand had poor crops due to drought”.⁶⁸

5. Considering the impact of the increase of the international prices of food commodities on the poorest, policies aimed at promoting the use of agrofuels from feedstock, having an inflationary impact on staple foods, could only be justified under international law if very strong arguments are offered, showing that the benefits from agrofuels outweigh the negative impacts. Indeed, the introduction of mandates for agrofuels and the provision of subsidies encouraging the creation of a viable market for agrofuels should be considered as deliberately retrogressive measures. Under the doctrine of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, a State adopting such measures has the burden of proving that they have been introduced only after the most careful consideration of all alternatives and provided only that they are duly justified by reference to the totality of the rights provided for in the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights.⁶⁹

6. For the moment, the Special Rapporteur has serious doubts that this burden can be met. The main justifications which have been put forward for the imposition of blending mandates and the granting of subsidies to encourage agrofuels production are that this would limit the emission of greenhouse gases; that this would ensure a security of supply, limiting the dependency of the EU and the U.S., in particular, on crude oil imported from politically instable regions; and that this would create employment. But, as already noted in a previous note presented by the Special Rapporteur, the first justification has been seriously challenged by recent scientific evidence, which demonstrates that, taking into account the full life cycle of the product (including the shifts in land-use resulting from an increased demand for cropland for agrofuels) as well as the massive volumes of water required to produce fuel from crops, the hopes put in agrofuels as an alternative to fossil fuels have been largely misplaced: indeed, with the exception of the production of ethanol from sugarcane in Brazil, the carbon balance of other agrofuels produced from crops is potentially very negative, particularly when land with high

⁶⁸ Id., at 9.

⁶⁹ See General comment No. 3 (1990), para. 9.

carbon content, such as forest or peat land, is converted to grow agrofuels.⁷⁰ The second justification is highly implausible. Agrofuels cannot constitute an alternative to reliance on fossil fuels. This follows from a simple comparison between the shifts in the use of crops for the production of agrofuels and the share of agrofuels in the transport fuel market: in 2007, approximately 23 per cent of coarse grain production in the U.S. was used to produce ethanol, for a share of ethanol in the gasoline transport fuel market of 4.5 per cent in 2008 ; in the EU, although 47 per cent of vegetable oil production was used in the production of biodiesel, causing higher imports of vegetable oil to meet domestic consumption needs, the biodiesel share of the diesel transport fuel market was 3.0 per cent.⁷¹ The U.S. National Academies of Sciences found that even if all the corn and soybeans produced in the U.S. in 2005 were used for bioethanol production, this would only replace 12 per cent of the country's gasoline demand and 6 per cent of its diesel demand.⁷² As to the third justification, it relates to the second level at which the development of agrofuels may have an impact on the right to food.

2. The impact on human rights in the country of production

7. Apart from its impact on the level of certain agricultural commodities, the development of agrofuels could have social and environmental impacts, which also may affect the right to food as an element of the right to an adequate standard of living. Specifically, the increased demand for crops for fuel may raise the price of cropland, making access to land even less affordable than it is presently as smallholders will be pit against large producers for the acquisition of land. It could lead to the eviction of landusers whose titles to the land are insecure, or to the displacement of populations, particularly of indigenous peoples, in order to allow for the

⁷⁰ The deforestation encouraged by the increased demand for agrofuels may be indirect. For instance, the increased demand for maize in the U.S., a result of the policies encouraging production of ethanol from that crop particularly since 2004, has led to restricting the supply of soybean by U.S. farmers, attracted by the subsidies linked to the production of maize for ethanol. The result has been the expansion of soybean production in Brazil, at the expense of portions of the cerrado and of the Amazonian rainforest.

⁷¹ The situation of Brazil is different. They have imposed blending mandates since 1938, and it sought to ensure its energy independence by supporting a domestic ethanol policy, Proálcool, since 1975. As a result, 54 of Brazil's sugarcane crop goes to ethanol, for a share of gasoline transport fuel market of 40 percent. These figures are provided in FAO, *Bioenergy, food security and sustainability*, High-level Conference on World Food Security, doc. HLC/08/INF/3, April 2008, para. 7.

⁷² M. Muller, T. Yelden and H. Schoonover, *Food versus Fuel in the United States - Can Both Win in the Era of Ethanol?*, Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP), September 2007, 2, available at www.iatp.org. The article refers to a study by the National Academies of Sciences, by J. Hill, E. Nelson, D. Timan, S. Polasky and D. Tiffany, "Environmental, economic and energetic costs of biodiesel and ethanol biofuels", 12 July 2006.

development of large plantation-form agricultural exploitations for the production of agrofuels.⁷³ One study estimates that as many as 60 million indigenous people will be driven from their lands, under customary ownership, to clear the way for biofuels plantations, if current investment plans are realized.⁷⁴ Because much of the bioenergy industry relies on improved or genetically modified seeds which are protected by patents, it further aggravates the concentration of power in agriculture in the hands of a limited number of dominant actors, mostly large multinational corporations, further marginalizing smallholders.⁷⁵ In many cases, despite commendable efforts made by the governments concerned in order to combat this phenomenon, the employment which is created in the plantations for bioenergy crop production, because of their scale and of the concentrated structure of ownership, is exploitative in nature.⁷⁶ The expansion of monoculture plantations of soy, oil palm, jatropha, sugar cane, maize, cassava and other fuel crops, may also have detrimental impacts on biodiversity and an impact of diets, since in the regions affected the variety of local foods available may be reduced. In addition, it will increase the competition for scarce water between current landusers and bioenergy crop production, and aggravate water scarcity problems. While employment may be created by the agrofuels industry - in 1997, the ethanol sector employed one million in Brazil, 65 percent of which in permanent jobs⁷⁷ - these benefits should be measured against these impacts, and in particular the potential violations of the right to food and the right to water which may result from such an

⁷³ See International Institute for Environment and Development (IIED) and the Food and Agriculture Organization (FAO), *Fuelling Exclusion? The Biofuel Boom and Poor People's Access to Land*, by Lorenzo Cotula, Nat Dyer and Sonja Vermeulen, www.iied.org/pubs/pdfs/1255IIED.pdf; Rachel Smolker and others, *The Real Cost of Agrofuels: Impacts on food, forests, peoples and the climate*, Global Forest Coalition and Global Justice Ecology Project, 2008.

⁷⁴ See Victoria Tauli-Corpuz and Parshuram Tamang, *Oil Palm and Other Commercial Tree Plantations, Monocropping: Impacts on Indigenous Peoples' Land Tenure and Resource Management Systems and Livelihoods*, Permanent Forum on Indigenous Issues, sixth session, New York, 14-25 May 2007, doc. E/C.19/2007/CRP.6 (7 May 2007).

⁷⁵ Institute for Agriculture and Trade Policy, *Patents: Taken for Granted in Plans for a Global Biofuels Market*, October 2007. According to one study, patents granted in the industrial biotechnology already increased from 6000 in 2000 to 22.000 in 2005, predominantly for biofuel production: see IATP and IIED, *The multilateral trade and investment context for biofuels: Issues and Challenges*, April 2008, at 20.

⁷⁶ See FIAN, *Fact-Finding Mission Report on the Impacts of Agrofuels Expansion on the Enjoyment of Social Rights of Rural Workers, Indigenous Peoples and Peasants in Brazil*, April 2008.

⁷⁷ J. von Braun and R.K. Pachauri, *The Promises and Challenges of Biofuels for the Poor in Developing Countries*, IFPRI, 2006.

evolution. And even if the country as a whole stands to gain from developing the production of agrofuels, this should not be accepted as a justification if the situation of the most food insecure in the country worsens: indigenous peoples, smallholders and landless labourers are at particular risk, since these are the categories whose situation may worsen as a result of the change of land-uses for the production of feedstock for fuels.

8. None of the above is to say that the production of fuel from crops should be condemned per se. In fact, criteria could be developed which, agreed to by international consensus, could provide guidance to States about the development of agrofuels on their territory and about the conditions they could impose on the import of feedstock for agrofuels from abroad. It is in the nature of such criteria that different crops would be evaluated differently. For instance, while the production of ethanol from maize has a clearly demonstrated negative impact on food security, plantation production of sugarcane for ethanol or the cultivation of jatropha on depleted or dry land not suitable for the production of food crops may lead to increased welfare and reduced poverty, due to income-earning opportunities, with positive implications for food security.⁷⁸ Similarly, the imposition of such criteria could encourage practices, in particular modes of production, which contribute most to the reduction of poverty in the source countries, and to improving overall food security. Indeed, although in most cases the production of feedstock for fuel is more competitive if it relies on economies of scale related to largescale industrial production, due to the high investment cost related to processing, other forms of production may be encouraged, such as forms of contract farming in which “the processor purchases the harvests of independent (smallholder) farmers under terms agreed to in advance through contracts”; and smallholders could be assisted in “building cooperatives, marketing associations, partnerships and joint ventures, and coordinating their supply into larger production facilities will benefit smallholder participation in biofuel markets just as it holds potential for other agricultural markets”.⁷⁹

3. The impact of international trade in agrofuels: shaping development through export crops

9. The potential impact of the development of agrofuels should also be considered at a third level. While the demand for agrofuels is highest in the industrialized countries, particularly the U.S. and the EU, these countries do not have enough agricultural lands suitable to grow energy crops. In contrast to what is the case in developed countries, large portions of land remain unused or are not under intensive use in developing countries. Developing countries also have a comparative advantage for the production of agrofuels through their lower wages and labour standards. In addition, while the most energy-efficient agrofuel feedstock are sugarcane and (to a lesser extent) palm oil, these crops are best grown in tropical and sub-tropical climates.

⁷⁸ C. Arndt and others, *Biofuels, Poverty and Growth: A Computable General Equilibrium Analysis of Mozambique*, IFPRI, 2008.

⁷⁹ FAO, *Bioenergy, food security and sustainability*, cited above, para. 25.

10. The development of international trade in agrofuels will therefore further aggravate the current situation in which, due to the significant purchasing power of consumers in industrialized countries, a competition will emerge between the production of food for local consumption in developing countries and the production of feedstock for transport and other uses in industrialized countries. This is not a new phenomenon, of course: it is one which is linked to the problem of cash crops in general, understood as crops which are exported instead of being consumed in the country in which they are grown, and the production of feedstock for fuel presents a certain analogy in this respect with the production of feed for livestock, in order to meet primarily the demand for dairy food and meat in industrialized countries. What is unique however about the demand for crops for fuel production is that this demand is much more sensitive to price changes than demand for crops for food: while the level of consumption of calories and even the composition of diets vary only to a small extent when prices change - households usually cut down on education or other non-vital items before limiting their consumption of food -, the demand for fuel is much more elastic, although it is driven both by the price of oil (with which agrofuels compete) and by the price of crops. This means that the volatility of the international markets for agrofuels may be particularly high. Even more importantly, the demand for agrofuels is potentially almost infinite. Whereas increased demand for crops for food or in order to feed livestock reaches a natural limit - the demand is saturated at a certain level -, once crops are turned into bioethanol or biodiesel, the level of demand can be such that a very large proportion of crops can be used for that purpose, without a risk of saturation of markets before long. Thus, if the production of agrofuels is to develop in the future, it will be particularly important to monitor the impact on the non-growers of these crops in the producing countries: for even if the crop-growers themselves benefit from producing crops for fuel which they export to foreign markets, the impacts could be negative on those other segments of the local population, whose food security might suffer, for instance as a result of the increased price of land or a diminished availability of food.
