



# Asamblea General

Distr. general  
24 de enero de 2014  
Español  
Original: inglés

## Consejo de Derechos Humanos

25º 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 presentado por el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter**

#### **Informe final: El potencial transformador del derecho a la alimentación\***

#### *Resumen*

En este informe, presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 22/9, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación formula las conclusiones relativas a su mandato, mostrando las conexiones entre sus diversas contribuciones.

\* El anexo del presente informe se reproduce como se recibió, en el idioma en que se presentó únicamente.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1	3
II. Diagnóstico .....	2–12	3
III. Resultados previstos de los sistemas alimentarios .....	13–31	8
A. Producción sostenible .....	16–17	9
B. Consumo sostenible .....	18–23	10
C. Reducción de la pobreza .....	24–28	12
D. Un nuevo paradigma .....	29–31	14
IV. Interdependencia de las reformas .....	32–34	15
V. El camino a seguir .....	35–49	16
A. Reconstrucción de los sistemas alimentarios locales .....	36–39	16
B. Despliegue de estrategias nacionales .....	40–44	18
C. Creación de un entorno internacional propicio .....	45–49	20
VI. Conclusión .....	50	22
Anexo		
Overview of key recommendations .....		24

## I. Introducción

1. En los últimos seis años, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación realizó visitas a 13 países: Benin, Camerún, Madagascar y Malawi (países de bajos ingresos); Brasil, China, Guatemala, Malasia, México, Nicaragua, República Árabe Siria y Sudáfrica (países de ingresos medios); y Canadá (país de ingresos altos). También llevó a cabo misiones a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), a fin de evaluar sus contribuciones a la realización del derecho a la alimentación. Tras su informe inicial en el que presentó su programa de trabajo, el Relator Especial preparó diez informes provisionales sobre un conjunto de cuestiones temáticas, además de los dos informes especiales sobre la crisis mundial del precio de los alimentos, conforme a lo solicitado por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución S-7/1, en su período extraordinario de sesiones sobre la crisis mundial de alimentos. También preparó siete notas informativas, en las que examina las esferas que no pudo tratar en forma detallada en sus informes oficiales. En su informe final presenta sus principales conclusiones. Una sinopsis de las recomendaciones más importantes formuladas en sus informes temáticos anteriores al Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General se incluye como anexo.

## II. Diagnóstico

2. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando una persona, ya sea sola o en común con otras, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación suficiente, adecuada y culturalmente aceptable que se produce y consume en forma sostenible, manteniendo el acceso a la alimentación para las generaciones futuras<sup>1</sup>. Las personas pueden obtener el acceso a la alimentación: a) percibiendo ingresos del empleo o el empleo por cuenta propia; b) a través de transferencias sociales; o c) produciendo sus propios alimentos, en el caso de los que tienen acceso a la tierra u otros recursos productivos. Por estos medios, que con frecuencia funcionan simultáneamente, toda persona debería tener acceso al régimen de alimentación que "en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación"<sup>2</sup>. Así pues, el contenido normativo del derecho a la alimentación puede resumirse refiriéndose a las necesidades de disponibilidad, accesibilidad, adecuación y sostenibilidad, que deben constituirse en derechos protegidos jurídicamente y garantizados por medio de mecanismos de rendición de cuentas. Las misiones a los países del Relator Especial se han encuadrado en este marco analítico.

3. Habida cuenta de los distintos medios por los cuales puede lograrse el acceso a la alimentación, la creación de empleo decente en los sectores de la industria y los servicios cumple una función esencial para el logro del derecho a la alimentación, al igual que la prestación de protección social. El derecho a la alimentación se superpone a este respecto con el derecho al trabajo y el derecho a la seguridad social, que se garantizan en los artículos 6 y 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Aunque el Relator Especial se ocupa de estas cuestiones en sus informes temáticos, ha centrado la mayor parte de su labor en el modo en que los sistemas alimentarios pueden reformarse para garantizar un ejercicio más pleno del derecho a la alimentación adecuada. Habida cuenta de que el comienzo de su mandato coincidió con la crisis mundial del precio

<sup>1</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general N° 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada, párrs. 6 y 7.

<sup>2</sup> *Ibid.*, párr. 9.

de los alimentos de 2008, el Relator Especial asignó prioridad a velar por que las actividades mundiales y nacionales para hacer frente a la crisis se basaran en el derecho a la alimentación. Aunque la mayoría de las iniciativas adoptadas para fortalecer la capacidad de los países para aumentar su propia producción y satisfacer una mayor proporción de sus propias necesidades alimentarias se centraron en el apoyo a los pequeños agricultores, no incluyeron mecanismos para hacer el seguimiento del progreso y la rendición de cuentas, ni para garantizar que los productores de alimentos y los consumidores participaran en los procesos de formulación de políticas. No prestaron atención especial a las personas más vulnerables y con frecuencia no velaron por la transformación de los regímenes de apoyo en derechos protegidos jurídicamente.

4. La mayoría de los interesados convienen, en términos generales, en la necesidad urgente de reforma. En función del requisito de que deberían contribuir al ejercicio del derecho a la alimentación, los sistemas alimentarios que hemos heredado del siglo XX han fallado. Indudablemente se han logrado progresos considerables en relación con el fomento de la producción agrícola en los últimos 50 años. Sin embargo, esto apenas ha reducido el número de personas que padecen hambre, y los resultados en materia de nutrición siguen siendo deficientes. Utilizando un nuevo método para calcular la subnutrición, que comenzó a usarse en la edición de 2012 del informe *The State of Food Insecurity in the World*, los organismos de las Naciones Unidas estiman que el número de personas que padecen hambre en su forma más extrema ha disminuido a nivel mundial de más de 1.000 millones en 1990-1992 (el 18,9% de la población mundial), a 842 millones de personas en 2011-2013 (el 12% de la población)<sup>3</sup>. No obstante, estas cifras no captan la subnutrición de corto plazo porque se centran en los promedios anuales; no tienen en cuenta las desigualdades en la distribución de alimentos dentro del hogar; y los cálculos se basan en un umbral bajo de necesidades energéticas diarias que suponen un estilo de vida sedentario, en tanto que muchas personas pobres realizan actividades que requieren gran esfuerzo físico<sup>4</sup>.

5. Por otra parte, la ingesta calórica por sí sola revela poco sobre la condición de la nutrición. La falta de atención o las prácticas alimentarias inadecuadas de los lactantes, así como el cuidado de la salud, o el agua y el saneamiento deficientes también desempeñan un papel importante. Como lo señala el Relator Especial (véase A/HRC/19/59), aun si la ingesta alimentaria es suficiente, las dietas inadecuadas pueden dar lugar a una deficiencia de micronutrientes, como carencias de yodo, de vitamina A o de hierro, por mencionar solo las más comunes en grandes partes del mundo en desarrollo. A nivel mundial, más de 165 millones de niños sufren retraso del crecimiento, su grado de malnutrición les impide alcanzar su potencial físico y cognitivo pleno, y 2.000 millones de personas en todo el mundo carecen de vitaminas y minerales esenciales para la buena salud. No se ha hecho lo suficiente para garantizar la nutrición adecuada, pese a las consecuencias de largo plazo comprobadas de la nutrición adecuada durante el embarazo y los dos primeros años de vida del niño, tanto en países de bajos ingresos en que la subnutrición es el principal problema<sup>5</sup> como en países de

---

<sup>3</sup> FAO, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Programa Mundial de Alimentos, *The State of Food Insecurity in the World 2013: The Multiple Dimensions of Food Security* (Roma, 2013), pág. 8.

<sup>4</sup> F. M. Lappé y otros, "How we count hunger matters", *Ethics and International Affairs*, N° 27.3 (2013).

<sup>5</sup> Se ha calculado que por cada dólar de los Estados Unidos gastado para reducir el retraso del crecimiento, se obtiene un beneficio de 44,50 dólares como resultado de los mayores ingresos previstos. J. Hoddinott, M. Rosegrant y M. Torero, "Hunger and malnutrition", estudio innovador elaborado por el Consenso de Copenhague de 2012.

ingresos medios e ingresos altos<sup>6</sup>. Por otra parte, las dietas inadecuadas contribuyen en gran medida al aumento de las enfermedades no transmisibles que ahora se registran en todas las regiones del mundo. La prevalencia de la obesidad se ha duplicado en todo el mundo entre 1980 y 2008. En 2008, 1.400 millones de adultos tenían sobrepeso, incluidos 400 millones que eran obesos y por consiguiente estaban expuestos a un riesgo mayor de diabetes de tipo 2, enfermedades cardíacas o distintas formas de cáncer gastrointestinal<sup>7</sup>.

6. Centrarse exclusivamente en el aumento de la producción agrícola también ha tenido graves consecuencias en el medio ambiente. El conjunto tecnológico de la "revolución verde" del siglo XX combinó el uso de variedades de plantas de alto rendimiento y mayor riego, la mecanización de la producción agrícola y el uso de fertilizantes y plaguicidas nitrogenados. Gracias al apoyo del Estado mediante subsidios y comercialización, esto permitió aumentar el volumen de producción de los principales cereales (en particular el maíz, el trigo y el arroz) y la soja. La revolución verde fue un intento de responder al desafío tal como se presentaba en ese momento, velando por que los aumentos de la productividad agrícola estuvieran a la par del crecimiento de la población y el cambio de dieta facilitado por mayores ingresos. En cambio, llevó a un incremento de los monocultivos y en consecuencia, a una pérdida considerable de la biodiversidad agrícola, así como a una aceleración de la erosión del suelo. El uso excesivo de fertilizantes químicos contaminó el agua dulce, aumentando su contenido de fósforo, que se tradujo en un incremento estimado del ingreso de fósforo en los océanos de unos 10 millones de toneladas anuales. La contaminación del agua por fosfato y nitrógeno es la principal causa de la eutrofización, el aumento de los procesos naturales de fertilización debido a la actividad humana que acelera el crecimiento de algas que absorben el oxígeno disuelto necesario para mantener las poblaciones de peces<sup>8</sup>.

7. Las consecuencias potencialmente más devastadoras de las modalidades industriales de producción agrícola obedecen a su contribución al aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero. Las actividades agropecuarias a nivel mundial representan alrededor del 15% de las emisiones totales de gases de efecto invernadero de las actividades humanas, que incluyen el óxido nitroso (N<sub>2</sub>O) a consecuencia del uso de fertilizantes nitrogenados orgánicos e inorgánicos, el metano (CH<sub>4</sub>) de los arrozales anegados y el ganado, y el dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>) causado por la pérdida del carbono orgánico del suelo en las tierras de cultivo y, en pastizales, por la mayor intensidad del pastoreo. Además, la producción de fertilizantes, herbicidas y plaguicidas, la labranza, el riego y la fertilización, así como el transporte, el envasado y la conservación de alimentos exigen una cantidad considerable de energía, lo cual se traduce en un 15% a un 17% adicional de las emisiones totales de gases de efecto invernadero resultantes de las actividades humanas atribuibles a los sistemas alimentarios<sup>9</sup>. Los consiguientes cambios climáticos podrían limitar seriamente

<sup>6</sup> Un estudio realizado en los Estados Unidos demuestra que el acceso a cupones de alimentos en la infancia permite una reducción considerable de la incidencia de la obesidad, la hipertensión y la diabetes en la vida adulta y, en el caso de las mujeres, una mayor independencia económica. H. W. Hoynes, D. W. Schanzenbach y D. Almond, "Long-run impacts of childhood access to the safety net", documento de trabajo 18535 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas de los Estados Unidos (noviembre de 2012).

<sup>7</sup> Organización Mundial de la Salud, *Estadísticas Sanitarias Mundiales 2012*, pág. 36.

<sup>8</sup> H. W. Paerl y V. J. Paul, "Climate change: links to global expansion of harmful cyanobacteria", *Water Research*, vol. 46, N° 5 (2012), págs. 1349 a 1363; M. F. Chislock y otros, "Eutrophication: Causes, consequences, and controls in aquatic ecosystems", *Nature Education Knowledge*, vol. 4, N° 4 (2013), pág. 10.

<sup>9</sup> Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición, *La seguridad alimentaria y el cambio climático*, informe 3 (junio de 2012). Eso se ha visto confirmado por estimaciones más recientes. Véase S. Vermeulen, B. Campbell y J. Ingram, "Climate change and food systems", *Annual Review of Environment and Resources*, vol. 37 (2012), págs. 195 a 222.

la productividad potencial de los métodos agrícolas actuales. Para algunos países, las condiciones climáticas cambiantes de los últimos 30 años ya parecen haber contrarrestado una parte considerable del aumento del rendimiento medio derivado de la tecnología, la fertilización por dióxido de carbono y otros factores<sup>10</sup>. En la hipótesis de que todo siga igual, en el futuro podemos prever una disminución media de la productividad del 2% por decenio, y cambios de rendimiento en los países en desarrollo que van desde -27% hasta +9% de los cultivos básicos fundamentales<sup>11</sup>.

8. El Relator Especial ha señalado que, en parte como resultado del cambio climático, pero también debido a las prácticas de pesca insostenibles y destructivas y los subsidios que provocan distorsiones, la productividad pesquera mundial como fuente de alimentos está disminuyendo (véase A/67/268). La producción insostenible de carne es otra esfera de preocupación. Un estudio de la FAO, preparado para el Foro de Expertos de Alto Nivel sobre cómo alimentar al mundo en 2050, estimó que la producción de carne anual debería llegar a los 470 millones de toneladas para satisfacer la demanda prevista en 2050, un aumento de unos 200 millones de toneladas respecto de los niveles de 2005 a 2007<sup>12</sup>. Esto es totalmente insostenible. Más de una tercera parte de los cereales del mundo ya se está utilizando como pienso, y si se mantiene la tendencia mundial, esta proporción aumentará al 50% en 2050. La demanda de carne reduce el alimento disponible para los pobres, que solo pueden permitirse alimentos a base de cereales. Las actividades concentradas de alimentación de ganado para la producción industrial de carne, tienen un impacto ambiental negativo ampliamente reconocido. Si se continúa alimentando con cereales a una cantidad cada vez mayor de ganado, se agravará la pobreza y la degradación ambiental.

9. A nivel mundial, la producción de ganado emplea a 1.300 millones de personas y mantiene los medios de subsistencia de unos 900 millones de pobres del mundo. Por ser una fuente importante de ingesta de proteínas, la producción cárnica y láctea tiene potencial para hacer frente al problema de la subnutrición y hay modalidades sostenibles de producción cárnica. No obstante, en los países de ingresos altos, las consecuencias netas del consumo de carne en la salud se están volviendo negativas: en los niveles actuales, contribuye a las enfermedades crónicas, incluidas la obesidad, la diabetes de tipo 2, las enfermedades cardiovasculares y el cáncer<sup>13</sup>. Además, el modelo de producción industrial basado en la alimentación del ganado con cereales, así como la expansión aparentemente ilimitada de tierras de pastoreo está creando problemas que deben resolverse con urgencia<sup>14</sup>. En 2006, la FAO estimó que las tierras de pastoreo ocupaban una superficie equivalente al 26% de la superficie terrestre del planeta que no está cubierta de hielo, en tanto que el 33% de la superficie total de tierras de labranza estaba destinado a la producción de cultivos forrajeros, el maíz y la soja en particular. Así pues, la producción de ganado representaba el 70% de todas las tierras agrícolas y el 30% de la superficie terrestre del planeta<sup>15</sup>, y la ampliación de las tierras de pastoreo y los cultivos forrajeros es una importante fuente de deforestación, especialmente en América Latina. Según el estudio de la FAO el sector de la ganadería era responsable del 18% de las emisiones de gases de efecto invernadero medidas en CO<sub>2</sub> equivalente, una proporción mayor que el transporte. Si se tienen en cuenta la

<sup>10</sup> D. B. Lobell, W. Schlenker y J. Costa-Roberts, "Climate trends and global crop production since 1980", *Science*, vol. 333, N° 6042 (2011), págs. 616 a 620.

<sup>11</sup> G. C. Nelson y otros, *Climate Change: Impact on Agriculture and Costs of Adaptation* (Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2009).

<sup>12</sup> FAO, "Cómo alimentar al mundo en 2050", puede consultarse en: [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/synthesis\\_papers/C%C3%B3mo\\_alimentar\\_al\\_mundo\\_en\\_2050.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/docs/synthesis_papers/C%C3%B3mo_alimentar_al_mundo_en_2050.pdf).

<sup>13</sup> Arnold Tukker y otros, "Environmental impacts of changes to healthier diets in Europe", *Ecological Economics*, vol. 70, N° 10 (2011), pág. 1776.

<sup>14</sup> Se reconoce con agradecimiento la investigación de antecedentes realizada por la *Columbia Environmental Law Clinic* en apoyo de esta sección del informe.

<sup>15</sup> FAO, *Livestock's Long Shadow: Environmental Issues and Options* (Roma, 2006).

respiración del ganado y la pérdida de reducción de gases de efecto invernadero de la fotosíntesis debido a la utilización de grandes superficies de tierra para pastoreo o cultivos forrajeros, se llega a la conclusión de que corresponde al ganado el 51% de las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero, de manera que una reducción del 25% de productos ganaderos en todo el mundo entre 2009 y 2017 podría traducirse en una reducción del 12,5% en las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero en la atmósfera<sup>16</sup>. Aunque las cifras exactas siguen siendo objeto de debate, la comunidad científica no duda de que las consecuencias de la producción de ganado son enormes.

10. Por último, como los sistemas alimentarios mundiales se han definido con miras al logro del máximo aumento posible de la eficiencia y la producción de un gran volumen de productos básicos, han dejado de lado la cuestión de la distribución. Los aumentos de producción superaron ampliamente el crecimiento de la población durante el período de 1960 a 2000. Sin embargo, estos aumentos fueron paralelos a la especialización regional en un número relativamente limitado de productos, un proceso alentado por el crecimiento del comercio internacional de productos agrícolas. Las opciones tecnológicas y normativas conexas centraron los beneficios en las grandes unidades de producción y los terratenientes, a expensas de los pequeños productores y los trabajadores sin tierra, lo que dio lugar al aumento de la desigualdad en las zonas rurales y a la falta de respuesta a las causas profundas de la pobreza. Desde luego, hubo una importante evolución durante el período. Las décadas de 1960 y 1970 se caracterizaron por un tipo de desarrollo agrícola dirigido por el Estado, en virtud del cual los gobiernos, ansiosos por suministrar a las poblaciones urbanas alimentos asequibles o exportar materias primas para financiar las políticas de sustitución de importaciones, pagaron a los agricultores precios muy bajos por los cultivos producidos o prestaron apoyo solo a los productores de mayor envergadura que podían ser competitivos en los mercados mundiales, acelerando así la migración rural. En la década de 1980, la introducción en la mayoría de los países de bajos ingresos de políticas de ajuste estructural dio lugar a una menor participación del Estado en el desarrollo agrícola. Se creyó que la liberalización del comercio y la eliminación del control de precios alentarían la inversión privada, compensando la reducción del apoyo del Estado. La sobreproducción en los sectores agrícolas altamente subvencionados de los países ricos ejerció presión para la reducción de los precios agrícolas y al mismo tiempo desalentó el ingreso de inversores privados en la agricultura de los países en desarrollo. La escasa inversión privada, cuando la hubo, se dirigió a un reducido número de cultivos alimentarios producidos para los mercados de exportación.

11. Las consecuencias son bien conocidas. Como la agricultura en pequeña escala no es viable en estas condiciones, muchas familias rurales quedaron relegadas a la agricultura de subsistencia y sobrevivieron únicamente diversificando sus ingresos. Otras migraron a las ciudades, un éxodo rural que en África representó al menos la mitad de todo el crecimiento urbano durante las décadas de 1960 y 1970 y aproximadamente el 25% del crecimiento urbano en las décadas de 1980 y 1990. Al mismo tiempo, la dependencia de los países de bajos ingresos de las importaciones de alimentos creció considerablemente. Muchos de los países menos adelantados siguen siendo principalmente agrícolas. Sin embargo, en parte porque deben devolver sus préstamos externos en divisas, exportan un pequeño número de productos básicos y, en consecuencia, están en una posición muy vulnerable frente a las variaciones bruscas de los precios de estos productos en los mercados internacionales. Los gastos de estos países en alimentos han aumentado drásticamente como resultado combinado del crecimiento de la población y de la falta de inversión en la producción agrícola local y el procesamiento de alimentos para satisfacer las necesidades locales. Cuando los precios de los productos agrícolas aumentaron repentinamente en 2008 tras el

---

<sup>16</sup> R. Goodland y J. Anhang, "Livestock and climate change: what if the key actors in climate change are cows, pigs, and chickens?", *World Watch*, noviembre/diciembre de 2009.

incremento de los precios del petróleo y la especulación, los países menos adelantados se vieron en un callejón sin salida. Los desequilibrios del sistema alimentario, que se habían ido acumulando a lo largo de los últimos 40 años, repentinamente se pusieron en evidencia y las consecuencias humanas fueron demasiado graves como para pasarse por alto (véase A/HRC/9/23 y A/HRC/12/31).

12. Lo cierto es que muchos países menos adelantados han entrado en un círculo vicioso. Ante el fuerte crecimiento de la población y la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas entre la década de 1960 y la de 1990, sus gobiernos no tuvieron más opción que recurrir en mayor grado a la asistencia alimentaria o a la importación de más productos alimentarios. Esto determinó que fuera aún más difícil para sus agricultores ganarse la vida en ese sector, ya que se enfrentaban con un mayor *dumping* de alimentos que recibían subsidios elevados en los mercados internos. En efecto, la importación de productos alimentarios de bajo precio funcionó como sustituto de mejores salarios para los trabajadores de los sectores no agrícolas y para el establecimiento de pisos de protección social para todos. Como lo señaló el Relator Especial en el informe que preparó tras su visita a la OMC (A/HRC/10/5/Add.2), tal vez esta fuera una solución conveniente mientras los precios de los productos alimentarios básicos se mantuvieran estables o en disminución. No obstante, con precios más altos y cada vez más inestables, esto da lugar a nuevas amenazas al derecho a la alimentación de compradores netos de alimentos y es una fórmula para la inestabilidad social y política. Además, la mayor dependencia de las importaciones de alimentos es una de las principales causas de la "transición nutricional" en el mundo en desarrollo, por la cual los nutricionistas entienden un cambio a los alimentos procesados con un alto porcentaje de sal, azúcares y grasas saturadas, que tienen una vida útil larga y resultan atractivos para la población urbana y las generaciones más jóvenes, pero que con frecuencia son menos nutritivos y menos sanos<sup>17</sup>.

### III. Resultados previstos de los sistemas alimentarios

13. Hay un acuerdo amplio sobre el diagnóstico que se resume más arriba. Lo cierto es que precisamente este diagnóstico explica los importantes esfuerzos realizados para reinvertir en el sector agrícola de los países de bajos ingresos desde 2008, para hacerlo de manera más sostenible y para tener en cuenta la nutrición en las políticas agrícolas. Estas iniciativas incluyen aumentos considerables en los presupuestos públicos dedicados a la agricultura, alentados por ejemplo, por el Programa General para el Desarrollo de la Agricultura en África de la Nueva Alianza para el Desarrollo de África (NEPAD); incrementos en la participación de los presupuestos de cooperación para el desarrollo asignados a la agricultura por medios bilaterales y multilaterales; iniciativas como el Movimiento para el Fomento de la Nutrición; y el renovado interés del sector privado en la inversión agrícola. No obstante, aunque los actores gubernamentales y no gubernamentales convienen acerca de la necesidad de la reforma, persisten los desacuerdos sobre el camino a seguir.

14. Muchos consideran que las mejoras en la productividad agrícola son la clave para resolver el problema del hambre y la malnutrición. Este enfoque sigue ejerciendo tanta influencia hoy como en la década de 1960, en parte debido a una mayor demanda de la producción agrícola (con fines tanto alimentarios como no alimentarios) y los nuevos aumentos previstos como resultado del crecimiento de la población, mayores ingresos y cambios de dieta vinculados con la urbanización. Así pues, en 2009 la FAO estimó que se requería un incremento del 70% en la producción agrícola mundial en 2050, en

---

<sup>17</sup> A/HRC/10/5/Add.2 (misión a la OMC), párr. 32; A/HRC/19/59/Add.1 (misión a China), párrs. 20 y 21; A/HRC/19/59/Add.2 (misión to México), párr. 50; A/HRC/19/59, párrs. 32 a 35.



comparación con los niveles de 2005-2007, teniendo en cuenta el crecimiento medio anual del producto interno bruto (PIB) del 2,4% entre 2030 y 2050 y en el supuesto de que unos 290 millones de personas seguirían padeciendo desnutrición en 2050. Esta estimación se menciona en forma generalizada para justificar las inversiones en soluciones basadas en la tecnología para responder a un problema presentado fundamentalmente como cuantitativo.

15. Habida cuenta de las amenazas a las que hacen frente los sistemas alimentarios, en particular las vinculadas con el cambio climático y la degradación del suelo, y en vista del potencial de mejoras de productividad para aumentar los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, se requieren inversiones destinadas al aumento de la productividad. No obstante, la adopción de un enfoque limitado sobre el incremento de la productividad entraña el riesgo de pasar por alto muchas otras variables que deberían tenerse en cuenta si se ejerciera la previsión<sup>18</sup>. Por otra parte, a un nivel más profundo, el debate trata no de si debería aumentarse la productividad, sino de cómo lograrlo. Aumentar el rendimiento por sí solo no basta. Toda metodología para aumentar el rendimiento que ignore la necesidad de la transición a una producción y un consumo sostenibles, y la reducción de la pobreza rural, no solo será incompleta sino que también tendrá repercusiones perjudiciales, empeorará la crisis ecológica y aumentará la brecha entre las diferentes categorías de productores de alimentos.

## A. Producción sostenible

16. Los sistemas alimentarios no solo corren un gran riesgo debido al cambio climático; como se señala más arriba, también están entre los principales responsables de las emisiones de gases de efecto invernadero que causan estos cambios. Esta es una razón importante por la que se requiere urgentemente un cambio a modalidades de producción basadas en la agroecología (véase A/HRC/16/49). Como medio de mejorar la capacidad de recuperación y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios, la agroecología cuenta actualmente con el respaldo de un número cada vez mayor de expertos dentro de la comunidad científica<sup>19</sup>. Ocupa un lugar destacado en la Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo<sup>20</sup> y en las recomendaciones del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente<sup>21</sup>, así como de otros organismos internacionales<sup>22</sup>.

17. La agroecología comprende diversas técnicas agronómicas, incluidos los cultivos intercalados, el reciclado del estiércol y los desechos de alimentos para convertirlos en fertilizantes, y la agrosilvicultura, que reducen el uso de insumos externos y aprovechan al máximo la eficacia de los recursos. Es compatible con la labor de mejora genética que realizan los centros de investigación del antiguo Grupo Consultivo sobre Investigaciones Agrícolas Internacionales (CGIAR) y la complementa, por medio de sistemas de cría con ayuda de marcadores, y como lo han hecho varias generaciones de agricultores que cultivan

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, *Agrimonde: Scenarios and Challenges for Feeding the World in 2050* (Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas de Francia (INRA) y Centro de investigación agrícola para el desarrollo internacional (CIRAD), 2009); y T. Wise y K. Sundell, *Rising to the Challenge: Changing Course to Feed the World in 2050* (ActionAid Estados Unidos de América, 2013).

<sup>19</sup> A. Wezel and V. Soldat, "A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline of agroecology", *International Journal of Agricultural Sustainability*, vol. 7, N° 1 (2009), págs. 3 a 18.

<sup>20</sup> Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo, "Summary for decision-makers of the global report" (abril de 2008), conclusión 7.

<sup>21</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *The Environmental Food Crisis* (Nairobi, 2009).

<sup>22</sup> FAO y Bioversity International, *Sustainable agriculture and rural development policy brief 11*, 2007.

especies autóctonas. Hay argumentos ambientales sólidos en favor de la agroecología. Sin embargo, esta también ofrece otros beneficios sociales y para la salud. La diversidad de sistemas agrícolas contribuye a dietas más variadas para las comunidades que producen sus propios alimentos, lo que mejora la nutrición<sup>23</sup>. Dado que la agroecología reduce el costo de la explotación agrícola reduciendo al mínimo el uso de insumos costosos, mejora los medios de vida de los hogares agrícolas, en particular los más pobres. Además, respalda el desarrollo rural; puesto que abarca un gran volumen de conocimientos y en general requiere una gran densidad de mano de obra, crea oportunidades de empleo en las zonas rurales. Aunque es más fácil aplicarlas en los establecimientos agrícolas de menor tamaño, las técnicas agroecológicas pueden divulgarse en gran escala y también deberían inspirar reformas en el funcionamiento de las grandes unidades de producción.

## B. Consumo sostenible

18. Por otra parte, debería prestarse mucha mayor atención a las cuestiones relacionadas con la demanda. En particular, surgen tres prioridades. La primera es mitigar los efectos negativos de la producción pecuaria industrial desalentando el aumento de la demanda de carne en los lugares en que el consumo de carne ya ha alcanzado niveles que superan la satisfacción de las necesidades dietéticas. Pueden analizarse diversas opciones. Estas incluyen un replanteamiento de los impuestos y los subsidios para desalentar las modalidades de producción más contaminantes y alentar el cambio de la cría de rumiantes a la de aves con miras a una conversión más eficiente de los cereales en proteínas cárnicas; la reducción de las emisiones de metano de la fermentación entérica aumentando el nivel de almidón o carbohidratos fermentables rápidamente en el pienso, lo que reduce el exceso de hidrógeno y la consiguiente formación de metano; o la mejora del aprovechamiento del estiércol y la ordenación de tierras. Sin embargo, casi todos los estudios reconocen que para resolver los problemas ambientales causados por la cría de ganado será necesario reducir la demanda de productos de origen animal<sup>24</sup>.

19. La segunda prioridad es limitar la demanda de biocombustibles líquidos en el sector del transporte de los países de ingresos altos. Los mandatos sobre el consumo de biocombustibles en los Estados Unidos de América y la Unión Europea, y el apoyo a la producción de biocombustibles mediante subsidios, han incrementado considerablemente la demanda de productos básicos agrícolas en los últimos diez años<sup>25</sup>. Esto ha sido una fuente importante de inestabilidad de los precios en los mercados agropecuarios y uno de los factores más importantes que explican la crisis mundial de precios de los alimentos de 2008<sup>26</sup>, en parte porque estas políticas han fortalecido los vínculos entre los mercados de alimentos y de energía; la producción de etanol o biocombustible a partir de cultivos representa una oportunidad económica, especialmente en los casos en que los precios del petróleo son altos, lo cual por sí solo repercute en el precio de los alimentos. El auge de los biocombustibles también ha exacerbado la presión sobre los recursos naturales, ya que la producción de cultivos energéticos compite por la tierra y los recursos hídricos para otros usos, incluidos la producción de alimentos, pienso y fibra, la conservación del medio ambiente y la fijación del carbono, y la urbanización o los proyectos industriales

<sup>23</sup> F. A. J. DeClerck y otros, "Ecological approaches to human nutrition", *Food and Nutrition Bulletin*, vol. 32, suplemento 1 (2011), págs. 41S a 50S.

<sup>24</sup> R. C. Ilea, "Intensive livestock farming: Global trends, increased environmental concerns, and ethical solutions", *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 22 (2009), pág. 153.

<sup>25</sup> D. Zilberman y otros, "The impact of biofuels on commodity food prices: assessment of findings", *American Journal of Agricultural Economics* (2012), págs. 1 a 7. doi: 10.1093/ajae/aas037.

<sup>26</sup> R. Naylor y W. Falcon, "Food security in an era of economic volatility", *Population and Development Review*, vol. 36 (2010), págs. 693 a 723.

(A/65/281). Los estudios prospectivos han indicado que, si se aplican los mandatos actuales, en 2030 el precio de los cereales y otros cultivos podría ser un 35% más alto que en una hipótesis de referencia en que el consumo de biocombustible permanece constante en los niveles de 2008, lo cual pondría a otros 136 millones de personas en riesgo de sufrir hambre<sup>27</sup>.

20. La agroenergía puede mejorar el acceso a la energía no contaminante en muchos países en desarrollo y reducir su dependencia de la energía derivada de combustibles fósiles. En determinadas condiciones, puede mejorar los ingresos de los pequeños agricultores. No obstante, el rápido aumento de la demanda de agrocombustibles líquidos para el transporte en países ricos se traduce en precios más altos de los alimentos y la especulación con las tierras agrícolas, y alienta apropiaciones de tierras en gran escala. Por esta razón, el Relator Especial ha formulado un llamamiento a dejar de lado los mandatos orientados al consumo y la producción de biocombustibles y a mejorar la cooperación internacional en este ámbito, a fin de mitigar los efectos de los niveles elevados de la producción de agrocombustible en los precios de los alimentos (A/HRC/12/31, párrs. 23 a 25). En 2013 el Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición, que asesora al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, reiteró este llamamiento<sup>28</sup>.

21. La tercera prioridad es tomar medidas importantes para mejorar la eficacia de los sistemas alimentarios, reduciendo la pérdida y el desperdicio. Según un estudio realizado en 2011, se estima que 1.300 millones de toneladas de alimentos producidos para el consumo humano, aproximadamente una tercera parte del total, se pierde o desperdicia<sup>29</sup>. En los países de bajos ingresos, las pérdidas se producen principalmente como resultado de las instalaciones de almacenamiento, envasado y procesamiento inadecuadas, y una conexión deficiente de los agricultores con los mercados, con las consiguientes pérdidas económicas para los productores de alimentos. En cambio, los niveles de desperdicio de alimentos *per capita* son mucho más elevados en los países ricos que en los países en desarrollo. Mientras que un consumidor en África Subsahariana o en Asia Meridional y Sudoriental desperdicia de 6 a 11 kg por año, este valor se sitúa entre 95 y 115 kg por año en Europa y América del Norte.

22. Estas deficiencias dan lugar a que la producción de alimentos ejerza una presión mucho mayor en los recursos naturales de lo que ocurriría de lo contrario<sup>30</sup>. Pueden adoptarse diversas medidas en respuesta a ello. Estas incluyen mejorar las instalaciones de almacenamiento y comercialización, especialmente en los países en desarrollo; ayudar a los agricultores a organizarse a fin de evitar la sobreproducción neta sistemática, por ejemplo, compensando las pérdidas de algunos con el excedente de producción de otros; mejorar el acceso al crédito de los agricultores para reducir la necesidad de la cosecha prematura a fin de satisfacer la demanda alimentaria u obtener efectivo: evitar la dependencia de "normas de calidad elevadas basadas en la apariencia" que determinan el rechazo de frutas y verduras frescas si no reúnen las características de forma, tamaño o color establecidas; y fomentar la comercialización directa del agricultor al consumidor.

23. Aunque cuestiones como la producción pecuaria industrial, los biocombustibles líquidos para el transporte, y los desechos aparentemente no guardan relación entre sí,

<sup>27</sup> G. Fischer, "How can climate change and the development of bioenergy alter the long-term outlook for food and agriculture?", *Looking Ahead in World Food and Agriculture: Perspectives to 2050* (FAO, 2011), págs. 129 y 133 a 135.

<sup>28</sup> Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición, *Los biocombustibles y la seguridad alimentaria*, informe 5 (junio de 2013).

<sup>29</sup> J. Gustavsson y otros, *Global Food Losses and Food Waste: Extent, Causes and Prevention* (FAO, 2011).

<sup>30</sup> FAO, *Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources* (2013).

comparten determinadas características comunes. Como también lo ha destacado el Relator Especial en relación con la explotación de la industria pesquera (A/67/268, párrs. 21 a 23 y 29 a 32; A/HRC/19/59/Add.4 (Madagascar), párrs. 38 a 43), esta presenta a la comunidad internacional problemas concretos resultantes del hecho de que los mercados globalizados conectan a poblaciones con un poder adquisitivo sumamente dispar, en el contexto de recursos finitos. La razón por la cual pueden dedicarse grandes superficies de tierras de labranza a la producción de alimento para ganado para satisfacer el consumo excesivo de carne en sociedades prósperas, o para producir el combustible que necesitan sus automóviles, es que los consumidores de países ricos disponen de los recursos que les permitirán mantener su estilo de vida. Del mismo modo, hay una correlación entre la gran cantidad de desechos de la venta al por menor y del consumo en los países ricos y el hecho de que, a medida que los ingresos aumentan, la proporción del presupuesto familiar asignada a la alimentación disminuye. Esto pone de relieve los límites del argumento de que la expansión del comercio de productos básicos agrícolas se traduce en un aumento de la eficacia al alentar una división del trabajo basada en la ventaja comparativa. Lo cierto es que la expansión del comercio también ha dado lugar a que el consumo de bienes suntuarios en las partes más ricas del mundo compita con la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres<sup>31</sup>. En última instancia, esto crea una competencia sumamente preocupante por los recursos naturales necesarios para la producción de alimentos, en particular la tierra. Si bien adoptar una perspectiva puramente malthusiana de la tierra como finita sería una simplificación excesiva de la cuestión de la competencia por recursos escasos, dado que la productividad de la tierra puede incrementarse en cierta medida y que aún puede aumentarse la cantidad de tierra productiva, las investigaciones recientes han revelado los altos costos sociales y ecológicos de hacerlo. Una vez que se han tenido en cuenta estas ventajas y desventajas, la investigación muestra que hay considerablemente menos tierras de cultivo disponibles para la futura expansión de lo que tradicionalmente se ha dado por supuesto en la mayoría de las hipótesis<sup>32</sup>.

### C. Reducción de la pobreza

24. Por último, las políticas alimentarias y agrícolas deberían tener en cuenta las cuestiones de distribución que dan lugar a que grandes grupos de la población rural de países en desarrollo sean demasiado pobres para satisfacer sus necesidades básicas. Los productores de alimentos en pequeña escala y los pobres sin tierra de las zonas rurales, incluidos muchos trabajadores agrícolas que apenas sobreviven trabajando en grandes plantaciones, representan la mayoría de las personas que viven en la pobreza extrema. Sin embargo, la promoción en el pasado de la agricultura orientada a la exportación, que con frecuencia se basaba en la explotación de la mano de obra mayormente desempoderada, funcionaba a expensas de los establecimientos rurales familiares que producían cultivos alimentarios para el consumo local. Esto dio lugar a una situación paradójica en la que muchos países de bajos ingresos, pese a ser economías exportadoras de materias primas, principalmente basadas en la agricultura, dependen en gran medida de importaciones de alimentos, a veces complementadas mediante ayuda alimentaria, pues han descuidado las inversiones en producción local y procesamiento de alimentos en beneficio de sus propias

<sup>31</sup> E. Lambin y P. Meyfroidt, "Global land use change, economic globalization, and the looming land scarcity", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 108, N° 9 (marzo de 2011), págs. 3465 a 3472.

<sup>32</sup> E. Lambin y otros, "Estimating the world's potentially available cropland using a bottom-up approach", *Global Environmental Change*, vol. 23, N° 5 (octubre de 2013), págs. 892 a 901. Puede consultarse en <http://dx.doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.05.005>; E. Lambin, "Global land availability: Malthus versus Ricardo", *Global Food Security*, vol. 1, N° 2 (diciembre de 2012), págs. 83 a 87.

comunidades (A/HRC/9/23, anexo I, párr. 5). Esto también llevó a un aumento de la pobreza rural y el crecimiento de los barrios marginales de las zonas urbanas, y a la incapacidad de los gobiernos de pasar a una economía más diversificada. Mientras que esta diversificación requiere una infraestructura adecuada, una fuerza de trabajo calificada y un mercado de consumidores que permita a los productores de bienes manufacturados o a los proveedores de servicios lograr economías de escala, esto no se logrará mientras la mitad de la población padezca carencias extremas. Así pues, la falta de apoyo a los pequeños agricultores no solo ha debilitado la propia producción como un medio de acceso a los alimentos, sino que ha tenido graves repercusiones en los otros dos medios por los cuales puede realizarse el derecho a la alimentación. Ha reducido las oportunidades de empleo en los sectores de la industria y los servicios, impidiendo a los gobiernos la financiación de regímenes de protección social.

25. Por consiguiente, es indispensable aumentar el apoyo a los pequeños agricultores para lograr la seguridad alimentaria a nivel local. El Relator Especial examinó diferentes medios para hacerlo. Sus propuestas se centran en la forma de garantizar que la libertad de elección de los productores de alimentos en pequeña escala se respete plenamente. Esto requiere la ejecución paralela de dos programas de reforma.

26. Por un lado, deben modificarse los sistemas alimentarios a fin de que incluyan en mayor grado a los productores de alimentos en pequeña escala, que en general han estado en una situación desfavorecida en el pasado, tanto como resultado de cadenas alimentarias poco equitativas como del hecho de que las tecnologías agrícolas no han tenido en cuenta sus necesidades concretas. Habida cuenta de ello, el Relator Especial destacó la importancia de abordar los desequilibrios de poder en las cadenas alimentarias, en particular reglamentando el poder de negociación del comprador en situaciones en que las posiciones dominantes pueden dar lugar a abusos. Este ha sido un aspecto totalmente olvidado de las reformas que se vienen promoviendo desde 2008 (A/HRC/9/23, párrs. 35 a 38; y A/HRC/13/33). El Relator Especial también procuró definir las condiciones en que la agricultura contractual, basada en acuerdos de largo plazo entre los productores y los compradores agrícolas, podría beneficiar a los pequeños agricultores, sugiriendo diversos modelos empresariales que podrían aplicarse con éxito para contribuir a la inclusión de productores de alimentos en pequeña escala (A/66/262) y señalando la importancia de prestar apoyo a las organizaciones de agricultores. El Relator Especial instó a que se reformara el régimen de derechos de propiedad intelectual sobre las variedades de plantas que podían tornar las variedades cultivadas con fines comerciales inaccesibles a los agricultores más pobres en los países de bajos ingresos (A/64/170).

27. Por otro lado, debe reconocerse el derecho de los productores de alimentos en pequeña escala a no ser obligados o forzados a incorporarse en los sistemas alimentarios predominantes. El respeto de su acceso a los recursos productivos es fundamental a este respecto. El Relator Especial dedicó un informe al acceso a la tierra como componente del derecho a la alimentación, señaló las amenazas que planteaban las crecientes presiones comerciales sobre la tierra y sugirió la promulgación de leyes que prohibieran los desalojos y protegieran el derecho de tenencia (A/65/281; véase también A/HRC/9/23, párrs. 20 a 22). El Relator Especial enunció un conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos en las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala (A/HRC/13/33/Add.2). Sugirió que la promoción de la agroecología, ya mencionada, podría revestir importancia singular para los agricultores con escasa disponibilidad de efectivo que trabajaban en los entornos más difíciles y no podían o no querían participar en formas de agricultura con mayor uso de capital. También destacó la necesidad de respaldar los sistemas de semillas de los agricultores, que están amenazados por la atención casi exclusiva que se presta a las políticas públicas sobre variedades de plantas de alto rendimiento que, aunque dan buenos resultados en las condiciones apropiadas, pueden ser más costosas y menos adecuadas en determinados entornos agroecológicos (A/64/170). El

Relator Especial incluyó en su estudio a los pescadores artesanales, e hizo votos por que las directrices internacionales para asegurar la pesca sostenible en pequeña escala, que se negociarían en el marco del Comité de Pesca de la FAO en 2013-2014, aumentaran la protección de los pescadores artesanales contra las diversas amenazas que había detectado (A/67/268).

28. Hay una gran superposición entre las recomendaciones formuladas en estos informes y la Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos, aprobada en 2008 por el Movimiento Campesino Internacional, Vía Campesina, que el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos adjuntó como anexo de su estudio definitivo sobre la promoción de los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales, presentado en 2012 (A/HRC/19/75). Esta declaración ahora se ha constituido en la base de las deliberaciones iniciadas el 15 de julio de 2013 en el seno del grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta establecido en la resolución 21/19 del Consejo de Derechos Humanos, encargado de negociar una declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales. El Relator Especial respalda enérgicamente este proceso. Ya en su primer informe al Consejo de Derechos Humanos observó que los agricultores formaban un grupo especialmente vulnerable debido a la creciente competencia por los recursos de los que dependen, debido a las presiones de la agricultura industrial y a su escasa capacidad de organización y, por ello, de participar en el proceso político (A/HRC/9/23, párr. 17). Esta declaración, que está en vías de prepararse, puede ser un instrumento importante para mejorar la protección de los agricultores y dar mayor visibilidad a las amenazas concretas a las que hacen frente.

#### **D. Un nuevo paradigma**

29. Lo cierto es que hemos comenzado un nuevo siglo y las cuestiones con que nos enfrentamos hoy son diferentes de las de hace 50 años. Debe formularse un nuevo paradigma centrado en el bienestar, la resiliencia y la sostenibilidad, que sustituya el paradigma orientado a la productividad, para poder apoyar mejor la realización plena del derecho a la alimentación adecuada. La ecuación es compleja, pero puede resolverse.

30. En primer lugar, determinados tipos de desarrollo agrícola pueden combinar una mayor producción, la preocupación por la sostenibilidad, la adopción de medidas firmes para responder a patrones de consumo insostenibles, y disposiciones enérgicas para reducir la pobreza. Los gobiernos pueden lograr esto prestando apoyo sólido a productores de alimentos en pequeña escala, sobre la base de la provisión de bienes públicos para la formación, el almacenamiento y la conexión con los mercados, así como la divulgación de modalidades agroecológicas de producción. Además, deberían adoptarse medidas para establecer mercados locales e instalaciones de procesamiento de alimentos, combinadas con políticas comerciales en apoyo de estas iniciativas y al mismo tiempo reducir la competencia entre los gustos suntuarios de algunos y las necesidades básicas de otros.

31. En segundo lugar, así como deben combinarse múltiples sistemas alimentarios para aumentar la resiliencia por medio de una mayor diversidad, pueden coexistir diferentes formas de agricultura, cada una de ellas en respuesta a una determinada función. El ejemplo del Brasil indica que las explotaciones agrícolas familiares pueden respaldarse incluso en las proximidades de productores agrícolas en gran escala altamente competitivos y que esta coexistencia puede ser viable, siempre que el gobierno tenga en cuenta las diferentes funciones que los distintos modelos agrícolas desempeñan y adopte un enfoque equilibrado a este respecto (A/HRC/13/33/Add.6, párrs. 43 y 44). Sin embargo, en muchos países esta coexistencia ha fallado y las políticas públicas favorecen casi exclusivamente el sector agrícola en gran escala orientado a las exportaciones. La experiencia adquirida indica que la

transición hacia las políticas agroalimentarias que apoyan la realización del derecho a la alimentación requiere esfuerzos políticos importantes para reestructurar el apoyo en torno a formas de agricultura agroecológicas, con gran densidad de mano de obra, que tengan por objeto reducir la pobreza.

#### IV. Interdependencia de las reformas

32. Hay una relación entre los obstáculos con que se enfrentan los países de bajos ingresos al procurar mejorar su capacidad de proteger el derecho a la alimentación de sus poblaciones y la necesidad de reforma en los países de ingresos medios y altos. Mientras que la falta de inversiones en la producción de alimentos para satisfacer las necesidades locales puede explicarse por medio de distintas razones, en particular la carga de la deuda externa (que lleva a los países a centrarse en los cultivos comerciales para la exportación) y la rendición de cuentas con frecuencia débil de los gobiernos respecto de los pobres de las zonas rurales (A/HRC/9/23, párr. 17), la adicción a la importación de alimentos baratos también se produce debido a la sobreproducción masiva en los países exportadores más ricos, alentada por subsidios otorgados a los mayores productores agrícolas de esos países, que garantiza el acceso a insumos baratos para la industria del procesamiento de alimentos. A su vez, esto se ve facilitado por el crecimiento del comercio internacional y las inversiones, y el consiguiente fortalecimiento del papel de las grandes empresas agroindustriales en los sistemas alimentarios.

33. Esto demuestra la interdependencia de las reformas. Al tiempo que la reconstrucción de los sistemas alimentarios locales en los países en desarrollo es esencial para ampliar las oportunidades de desarrollo de los productores de alimentos en pequeña escala y al mismo tiempo mejorar el acceso a los alimentos frescos y nutritivos para todos, esta depende fundamentalmente de la reforma de los sistemas alimentarios en los países ricos. No obstante, esta reforma hace frente a serios obstáculos. Los diversos elementos de los sistemas alimentarios han evolucionado a lo largo de los años, definidos por el paradigma de la productividad que ha dominado la formulación de las políticas alimentarias y agrícolas desde hace varios decenios. El sector agrícola se ha vuelto sumamente dependiente de los subsidios agrícolas que han favorecido la producción de productos básicos para la industria ganadera y del procesamiento de alimentos (maíz, soja y trigo, en particular) y no alimentos, y requiere combustible barato para su modalidad de producción altamente mecanizada y de alta densidad de insumos, que sustituye los conocimientos de los agricultores. Aun sin tener en cuenta los subsidios para el consumo de combustibles fósiles por los productores agrícolas, los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico otorgaron subsidios a su sector agrícola por un valor de 259.000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2012. Esto ha alentado la ampliación de la industria del procesamiento de alimentos, gracias a la disponibilidad de insumos baratos y al despliegue de infraestructura (mediante silos y plantas de procesamiento), adaptados a la agroindustria y por esta. Las grandes empresas agroindustriales han llegado a dominar los mercados cada vez más globalizados gracias a su capacidad de lograr economías de escala y sus diversos efectos de red. El proceso ha dejado marginados a los productores de alimentos más pequeños ya que, aunque pueden ser sumamente productivos por hectárea de tierra y muy eficientes en función de los recursos si cuentan con el apoyo adecuado<sup>33</sup>; son menos competitivos en las condiciones de mercado imperantes. Las grandes empresas agroindustriales tienen una posición tan dominante que en la práctica han adquirido poder de veto en el sistema político. Por último, los hábitos de los propios

<sup>33</sup> C. Carletto, S. Savastano y A. Zezza, "Fact or artefact: The impact of measurement errors on the farm size-productivity relationship", Documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo 5908, Banco Mundial (diciembre de 2011).

consumidores han cambiado. En los países de ingresos altos el consumo de alimentos procesados de gran valor energético (pero escaso valor nutritivo) ha aumentado año tras año y se ha convertido en una parte incuestionable de la vida moderna.

34. Como se señala más arriba, estos acontecimientos han tenido un elevado costo ecológico. Debido a los vínculos entre la agricultura, las dietas y la salud, estas también imponen una carga considerable en los sistemas de atención de la salud. Finalmente han llevado a la despoblación de las zonas rurales. Sin embargo, habida cuenta de que estos diferentes componentes de los sistemas alimentarios establecidos durante el último medio siglo se han fortalecido entre sí, se han convertido en elementos fijos que parecen impedir toda posibilidad real de cambio transformador.

## **V. El camino a seguir**

35. No obstante, el Relator Especial cree que pueden lograrse cambios. Deberían adoptarse medidas en tres niveles para democratizar las políticas de seguridad alimentaria, debilitando así los componentes fijos y permitiendo que estas políticas definan el nuevo modelo que propugna el Relator Especial. A nivel local, la clave de la transición reside en reconstruir los sistemas alimentarios locales, descentralizando así dichos sistemas y haciéndolos más flexibles, pero al mismo tiempo creando vínculos entre las ciudades y sus regiones rurales remotas, en beneficio tanto de los productores locales como de los consumidores. A nivel nacional, además de prestar apoyo a las innovaciones locales, deberían desplegarse estrategias multisectoriales. Esas estrategias deberían impulsar un proceso en virtud del cual se hicieran avances a fin de apoyar la reinversión en la producción local de alimentos, centrada en particular en los productores de alimentos en pequeña escala en los países en que representan una gran proporción de los pobres. Además, deberían orientarse a la diversificación de la economía para crear oportunidades de actividades que generen ingresos, y al establecimiento de regímenes de protección social permanentes, a fin de que todas las personas tengan acceso a alimentos nutritivos en todo momento, aunque carezcan de acceso a los recursos productivos y al empleo. A nivel internacional, debería establecerse mayor coordinación entre las medidas adoptadas en los niveles multilateral, regional y nacional, con miras a crear un entorno internacional propicio, recompensando y respaldando las iniciativas nacionales para la realización del derecho a la alimentación, en lugar de obstruirlas. En cada uno de estos niveles, el derecho a la alimentación adecuada desempeña un papel fundamental al guiar las iniciativas de todos los actores, a fin de garantizar la participación de las personas afectadas por el hambre y la malnutrición, y establecer los mecanismos apropiados de rendición de cuentas.

### **A. Reconstrucción de los sistemas alimentarios locales**

36. La modernización de las cadenas de suministro de alimentos, junto con la aplicación de políticas agrícolas más centradas en los productos básicos que en los alimentos, ha llevado a la marginación de los sistemas alimentarios locales en los últimos años (A/HRC/13/33, párrs. 6 a 9). Esta tendencia debe invertirse. Los productores de alimentos en pequeña escala deben gozar de mayores oportunidades de venta en los mercados locales, a los que pueden abastecer con mayor facilidad sin depender de grandes compradores. Además, los consumidores más pobres, que con frecuencia recurren a los grandes minoristas o a los locales de comida rápida para alimentarse, deben tener la posibilidad de adquirir alimentos frescos y nutritivos y, por consiguiente, más sanos. Estos incluyen a los pobres urbanos, pero en los países en desarrollo también incluyen a muchos pequeños agricultores, que con frecuencia son compradores netos de alimentos y combinan otras



actividades con su función de productores de alimentos<sup>34</sup>. Los sistemas alimentarios locales pueden reconstruirse mediante inversiones en instalaciones de infraestructura, envasado y procesamiento, así como canales de distribución, y permitiendo a los pequeños agricultores organizarse de modo que les permitan avanzar hacia actividades de mayor valor en la cadena de suministro de alimentos. Esto impulsaría el desarrollo rural y la reducción de la pobreza rural y frenaría la migración de las zonas rurales a las zonas urbanas.

37. El fortalecimiento de los sistemas alimentarios locales también mejoraría la resiliencia de las ciudades. En 2050, año en que la población mundial habrá llegado a los 9.300 millones de personas, unos 6.300 millones de estas, más de dos de cada tres, vivirán en zonas urbanas, si se mantienen las tasas actuales de migración de zonas rurales a zonas urbanas. En la hipótesis de que todo siga igual, se prevé una disminución mundial de la población rural después de 2020; en 2050 habrá 300 millones menos de habitantes de zonas rurales que en 2010<sup>35</sup>. A medida que aumenta la competencia entre la asignación de tierras para usos urbanos o industriales en las zonas urbanas y periurbanas, y que la mayor oferta de alimentos crea problemas logísticos sin precedentes en relación con la distribución de alimentos y los sistemas de transporte, es fundamental que las ciudades evalúen sus necesidades de alimentos, determinen las debilidades y los potenciales puntos sensibles y, cuando sea posible, establezcan distintos canales a través de los cuales puedan obtener sus alimentos<sup>36</sup>. Por consiguiente, la agricultura urbana y periurbana, así como el establecimiento de cadenas alimentarias cortas que conecten las ciudades con sus reservas locales de alimentos, desempeñarán un papel cada vez más importante.

38. En los últimos años han surgido distintas innovaciones sociales en apoyo de la reconstrucción de los sistemas alimentarios locales, principalmente mediante la reconexión de los consumidores urbanos con los productores locales de alimentos. En el Canadá, el Relator Especial se familiarizó con diversas iniciativas que tienen por objeto prestar apoyo a la relocalización de sistemas alimentarios (A/HRC/22/50/Add.1, párrs. 17 y 26 a 32). En Montreal, por ejemplo, las iniciativas agrícolas urbanas incluyen un programa de horticultura comunitaria gestionado por la ciudad, y huertas colectivas administradas por organizaciones comunitarias, cuyas repercusiones trascienden la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición, contribuyendo también a los objetivos de la educación y el empoderamiento<sup>37</sup>. En noviembre de 2013, la provincia de Ontario aprobó la Ley de alimentos locales (proyecto de ley 36) por la que estableció un fondo local de alimentación y procuró aumentar la concienciación respecto de los alimentos locales, el acceso a estos y la demanda de estos en la provincia, así como el apoyo para la adquisición de alimentos locales en las instituciones del sector público (escuelas, municipios, hospitales y cafeterías). Por otra parte, la estrategia alimentaria de Toronto incluye el Programa Agrícola de Toronto en apoyo de la agricultura urbana, así como el apoyo a la iniciativa Mobile Good Food Market (mercado móvil de alimentos sanos) que presta servicios a las comunidades de bajos ingresos. En Sudáfrica, el Relator Especial observó con interés el Programa de prestación de servicios de agroecología (A/HRC/19/59/Add.3, párrs. 48 y 49). En el Brasil,

<sup>34</sup> Véase Banco Mundial, *World Development Report 2008: Agriculture for Development* (Washington, D.C., 2007), pág. 109 (muestra que en países como el Estado Plurinacional de Bolivia (sobre la base de datos de 2002), Bangladesh (2001), Etiopía (2000), Viet Nam (1998) o Zambia (1998), la proporción de pequeños agricultores que son compradores netos de alimentos es mayor que la proporción de vendedores netos).

<sup>35</sup> *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision* (publicación de las Naciones Unidas, ESA/P/WP/224).

<sup>36</sup> Véase "Food, agriculture and cities: Challenges of food and nutrition security, agriculture and ecosystem management in an urbanizing world" (FAO, 2011).

<sup>37</sup> E. Duchemin, F. Wegmuller and A.-M. Legault, "Urban agriculture: multi-dimensional tools for social development in poor neighbourhoods", *Field Actions Science Report*, vol. 1 (2008), págs. 43 a 50.

le impresionaron los logros de la estrategia "Hambre Cero" que se puso en marcha en 2003 (A/HRC/13/33/Add.6, párr. 33)<sup>38</sup>. Tras el ejemplo de Belo Horizonte del decenio anterior, esta estrategia incluye un conjunto de programas territoriales que tienen por objeto prestar apoyo a la capacidad de las "familias de agricultores" para alimentar a las ciudades. Entre las innovaciones figuran el reconocimiento institucional de la agricultura familiar y el establecimiento de un ministerio dedicado concretamente a satisfacer sus necesidades (el Ministerio de Desarrollo Agropecuario), un programa de restaurantes para personas de bajos ingresos, bancos de alimentos, cocinas comunitarias, cisternas y la mejora de las instalaciones para el almacenamiento de alimentos en zonas rurales, así como el estímulo de la economía de la "solidaridad social". En 2008 se fortaleció aún más el programa "Hambre Cero" mediante la introducción del programa "Territorios de Ciudadanía", centrado en los territorios rurales menos adelantados, que incluye un fuerte componente de participación social. México también está intensificando sus iniciativas mediante la Cruzada Nacional contra el Hambre, que incluye una fuerte dimensión de participación, como pudo comprobarlo en forma directa el Relator Especial durante una visita realizada al país los días 14 y 15 de noviembre de 2013.

39. El derecho a la alimentación es un aspecto central del éxito de las iniciativas de reconstrucción de los sistemas alimentarios locales. En primer lugar, una condición fundamental para el éxito de estas estrategias es que la participación se aliente a nivel local, para que todos los interesados (desde los productores hasta los consumidores finales) alcancen un diagnóstico conjunto sobre las mejoras que pueden lograrse para reconstruir el sistema alimentario local y propongan algunas innovaciones sociales. Las iniciativas locales basadas en la participación social estarán mejor fundamentadas y en consecuencia serán más eficaces para alcanzar sus objetivos y permitirán un uso más transparente y responsable de los recursos. El establecimiento de consejos alimentarios locales vinculados oficialmente con los municipios puede ser una forma de lograrlo. En segundo lugar, el derecho a la alimentación constituye una forma de medir si las iniciativas emprendidas han tenido éxito, facilitando así el seguimiento. La definición del derecho a la alimentación que se menciona más arriba contiene un conjunto de indicadores para definir el éxito, de formas que evitan confundirlo con la reducción de la pobreza de ingresos o una mayor producción agrícola. En tercer lugar, es fundamental tener en cuenta que el derecho a la alimentación incluye la dimensión de la rendición de cuentas. Las innovaciones sociales encaminadas a la movilización de los recursos locales para reconstruir los sistemas alimentarios mediante un planteamiento basado en la participación de los interesados tendrán consecuencias duraderas si dan lugar a compromisos cuyo cumplimiento los beneficiarios puedan exigir, por ejemplo, compromisos de suministrar determinado tipo de apoyo a los productores locales de alimentos o el suministro de alimentos adecuados a las comunidades de bajos ingresos.

## B. Despliegue de estrategias nacionales

40. El Relator Especial ha alentado sistemáticamente la adopción de estrategias nacionales en apoyo de la realización gradual del derecho a una alimentación adecuada, de conformidad con las recomendaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su Observación general N° 12 (párr. 21) y con la directriz 3 de las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. El Relator Especial se sintió complacido por los importantes avances alcanzados en varias regiones, especialmente en

<sup>38</sup> Véase J. Graziano da Silva, M. del Grossi y C. Galvão de França, eds., *The Fome Zero (Zero Hunger) Program: The Brazilian Experience* (2010).

América Latina y en África, con miras a la aplicación de estas recomendaciones (A/68/288, párrs. 42 a 46).

41. Estas estrategias son un componente fundamental para la gobernanza de la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles que puedan contribuir a la erradicación del hambre y la malnutrición. Lo cierto es que, independientemente de cuán innovadoras sean, las iniciativas locales solo pueden tener éxito y ampliarse mediante la repetición con éxito en grandes regiones, si se respaldan, o por lo menos no se obstruyen, con políticas adoptadas a nivel nacional. Por otra parte, los resultados nutricionales deficientes se explican mediante diversos factores, y combatir el hambre y la malnutrición exige tener en cuenta todo el conjunto de causas inmediatas, subyacentes y básicas, a nivel individual, de los hogares y de la sociedad, respectivamente. Esto requiere un enfoque multisectorial, con la participación de todos los ministerios pertinentes. Por último, en vista de que los sistemas alimentarios deben reformarse, no basta con proteger los derechos existentes o mantener la situación vigente. En cambio, deben adoptarse estrategias transformadoras con miras a garantizar el acceso a la alimentación adecuada de todos apoyando simultáneamente la capacidad de los productores de alimentos en pequeña escala para generar la sostenibilidad alimentaria, mejorando las oportunidades de empleo en todos los sectores y fortaleciendo la protección social.

42. Para que estas estrategias tengan éxito, es necesario establecer una secuencia cuidadosa de las actividades, lo que exige una sólida coordinación intersectorial. Por ejemplo, el apoyo a los productores de alimentos en pequeña escala debería estar acompañado de inversiones en las industrias locales de envasado y procesamiento de alimentos, así como de la venta minorista de alimentos, a fin de aprovechar al máximo los beneficios para la economía local del crecimiento del sector agrícola. El apoyo a los productores de alimentos en pequeña escala también debería estar acompañado de inversiones en los sectores de la manufactura y los servicios de distribución de bienes de consumo, puesto que el aumento de los ingresos en las zonas rurales tiene potencial para aumentar la demanda del intercambio local de bienes y servicios. Se estima que esta "relación de consumo" es de cuatro a cinco veces más importante que la "relación de producción" entre los productores de alimentos y las actividades de procesamiento agrícola<sup>39</sup>. Los efectos multiplicadores son especialmente importantes en los casos en que el crecimiento agrícola está ampliamente extendido en grandes segmentos de una población muy pobre.

43. La sustitución gradual de políticas centradas en los bajos precios de los alimentos por medio de la protección social basada en los derechos como un medio de garantizar el acceso a la alimentación adecuada de los grupos más pobres de la población vuelve a ilustrar la importancia de la determinación cuidadosa de la secuencia de las reformas. Actualmente, del 75% al 80% de la población mundial sigue careciendo de acceso a la seguridad social que la proteja de los efectos del desempleo, la enfermedad o la discapacidad, por no mencionar la pérdida de cosechas o el aumento del costo de los alimentos<sup>40</sup>. Actualmente hay un consenso internacional en favor de la asignación de carácter prioritario a la realización plena del derecho a la seguridad social. El 12 de junio de 2012, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Recomendación N° 202 sobre el piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva, por 453 votos a favor y 1 abstención. Posteriormente el Grupo de los 20 ha reconocido la importancia de

<sup>39</sup> L. Christiaensen, L. Demery and J. Kuhl, "The (evolving) role of agriculture in poverty reduction – an empirical perspective", *Journal of Development Economics*, vol. 96, N° 2 (noviembre de 2011), págs. 239 a 254.

<sup>40</sup> Organización Internacional del Trabajo. *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva: Informe del Grupo consultivo sobre el Piso de Protección Social* (Ginebra, 2011), pág. xxiii.

este objetivo<sup>41</sup>. A largo plazo, el establecimiento de regímenes de protección social sólidos de conformidad con esta recomendación debería proteger no solo a los hogares pobres sino también a los hogares vulnerables, del riesgo de caer en la pobreza. Por consiguiente, los gobiernos dejarían de prestar atención exclusivamente a mantener bajos los precios de los alimentos, lo que con frecuencia ha ido en detrimento de los productores alimentarios, especialmente los menos competitivos de estos. Las transferencias de efectivo a las familias pobres, como el programa Oportunidades en México (A/HRC/19/59/Add.2, párrs. 21 a 27), Bolsa Familia en el Brasil (A/HRC/13/33/Add.6, párr. 33) o el programa de subsidios por hijos en Sudáfrica (A/HRC/19/59/Add.3, párr. 39), han demostrado su eficacia en cuanto a la reducción de la pobreza infantil y el hambre. No obstante, mientras siga habiendo deficiencias de protección social, la inflación del precio de los alimentos seguirá planteando una seria amenaza al derecho a la alimentación de los hogares de bajos ingresos. Así pues, si bien los bajos precios de los alimentos pueden no ser una solución de largo plazo, tanto debido al costo fiscal de los subsidios a los agricultores como al hecho de que una política centrada en mantener bajos los precios puede en última instancia dañar a los productores menos competitivos, a corto plazo siguen siendo esenciales. Los regímenes de protección social deberían fortalecerse en todos los países y el programa de protección social y el programa agrícola deberían ajustarse mejor entre sí, para avanzar con éxito hacia la transición.

44. Las estrategias nacionales basadas en el derecho a la alimentación deberían concebirse como procesos participativos, formuladas conjuntamente por todos los participantes pertinentes, en particular los grupos más afectados por el hambre y la malnutrición, los pequeños productores, los pescadores, los pastores, los pueblos indígenas, los pobres de zonas urbanas, los migrantes y los trabajadores agrícolas. Deberían formularse recomendaciones a los órganos interministeriales en apoyo de las iniciativas locales que fomentaran la transición hacia sistemas alimentarios sostenibles (A/68/288, párrs. 42 a 46). Las estrategias deberían establecer objetivos específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada. Sus dimensiones basadas en derechos exigen que determinen qué actor es responsable de qué acción, y que la ejecución esté respaldada por la vigilancia independiente de instituciones de derechos humanos o, tal vez preferiblemente, consejos de seguridad alimentaria y nutrición. Habida cuenta de que la discriminación por motivos de género vulnera el derecho a la alimentación de las mujeres y las niñas, el empoderamiento de la mujer y la igualdad de género, así como la adopción de regímenes de protección social que transformen los papeles de género, deberían ser una prioridad de dichas estrategias. Por otra parte, afianzar el papel de la mujer en la adopción de decisiones en todos los niveles, incluido el de la familia, mejora los resultados nutricionales y de salud. Debe prestarse más apoyo a las mujeres como agentes económicos en los sistemas alimentarios (A/HRC/22/50)<sup>42</sup>.

### C. Creación de un entorno internacional propicio

45. La realización progresiva del derecho a la alimentación también requiere la mejora de la gobernanza mundial. Desde su reforma en 2009, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ha aportado una contribución importante al programa de seguridad alimentaria mundial. El Relator Especial participó activamente en este proceso como miembro de los "Amigos de la Presidencia" durante la fase de reforma, y luego en calidad de miembro del Grupo Asesor del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Tal vez el éxito más

<sup>41</sup> Declaración del G-20 a la cumbre del G-20, reunión del Grupo de los 20 en Los Cabos (México), 18 y 19 de junio de 2012, párr. 22.

<sup>42</sup> Véase también Banco Asiático de Desarrollo y FAO, *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool against Hunger* (autor: Olivier De Schutter), 2013.

inmediato del Comité sea el hecho de que reúne a una variedad tan amplia de interesados, los gobiernos por supuesto, pero también la sociedad civil, los organismos internacionales y el sector privado, cada uno de los cuales aporta un marco diferente de los desafíos que enfrentan los sistemas alimentarios, estimulando así un proceso de aprendizaje colectivo entre los diferentes grupos interesados.

46. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial facilita la realización de un proceso iterativo para llegar gradualmente a la formulación de recomendaciones basadas en un consenso entre los diferentes grupos de interesados. Estas recomendaciones se reúnen en el Marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición, cuya primera versión se aprobó en octubre de 2012<sup>43</sup>. El Marco es un documento de trabajo, concebido para mejorar la coordinación y guiar la acción sincronizada de una amplia variedad de interesados en apoyo de actividades mundiales, regionales y nacionales para la realización del derecho a la alimentación. También es un instrumento de aprendizaje, ya que se revisará a la luz de los éxitos y los fracasos en la aplicación de las recomendaciones, de modo que las políticas se mejoren gradualmente y se amplíe la variedad de opciones disponible.

47. El papel del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial debería adquirir mayor importancia en el futuro, a medida que cobremos mayor conciencia de la interdependencia de las iniciativas a nivel local, nacional, regional y mundial, así como de la necesidad de acelerar el aprendizaje. Lo cierto es que, así como las iniciativas de nivel local no pueden tener éxito sin el apoyo de estrategias nacionales sobre el derecho a la alimentación, las iniciativas de nivel nacional requieren apoyo internacional para rendir fruto. Junto con la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, el Relator Especial ha propugnado el establecimiento de un Fondo Mundial para la Protección Social, con miras a superar los obstáculos financieros y promover la solidaridad internacional a fin de satisfacer el derecho a la alimentación y el derecho a la protección social en los países en desarrollo, en particular aquellos en que la vulnerabilidad a los riesgos colectivos como la sequía y la inestabilidad de los precios de los alimentos son altos<sup>44</sup>. La iniciativa se presentó en el 39º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial celebrado en octubre de 2012, a la Junta interinstitucional de cooperación en materia de protección social, así como a varios otros foros. La propuesta contó con el apoyo del Parlamento Europeo<sup>45</sup> y figuró entre las principales recomendaciones que surgieron de las consultas mundiales encabezadas por el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015<sup>46</sup>.

48. La Novena Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Bali (Indonesia) del 3 al 7 de diciembre de 2013, que no antepuso la seguridad alimentaria a las preocupaciones comerciales, constituye un ejemplo claro de la necesidad de mejorar la coherencia de la gobernanza mundial sobre la realización del derecho a la alimentación; ninguna esfera, ni siquiera el comercio, debería dejarse fuera de los debates relativos a este objetivo

<sup>43</sup> En octubre de 2013, en el 40º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, se aprobó una segunda versión.

<sup>44</sup> Véase O. De Schutter y M. Sepúlveda, "Underwriting the poor: a global fund for social protection", nota informativa 7 (octubre de 2012). Puede consultarse en: [www.srfood.org](http://www.srfood.org).

<sup>45</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2013, sobre el impacto de la crisis financiera y económica en los derechos humanos, P7\_TA(2013)0179, párr. 26.

<sup>46</sup> Informe del Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015, *Una nueva alianza mundial: Erradicar la pobreza y transformar las economías a través del desarrollo sostenible* (Naciones Unidas, mayo de 2013), pág. 70.

primordial<sup>47</sup>. La nueva definición de los objetivos de desarrollo mundial ofrece otra oportunidad de acercarnos a este objetivo. En el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), titulado "El futuro que queremos", los Jefes de Estado y de Gobierno reafirmaron sus "compromisos relativos al derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos, suficientes y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación adecuada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre"<sup>48</sup>. En su informe final de mayo de 2013, el Grupo de Alto Nivel de Personas Eminentes sobre la Agenda para el Desarrollo después de 2015 propuso garantizar "la seguridad alimentaria y una buena nutrición" entre los objetivos universales y las metas que habían de acordarse, en particular la meta 5 a), relativa a erradicar el hambre y proteger el derecho de todos a tener acceso a alimentos suficientes, seguros, asequibles y nutritivos. En la Consulta de Alto Nivel sobre Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición en el Marco de Desarrollo Post-2015, celebrada en Madrid el 4 de abril de 2013, se formularon conclusiones semejantes. En su 40º período de sesiones, sobre la base del consenso alcanzado, el Comité de Seguridad Alimentaria destacó "el papel esencial de la seguridad alimentaria y la nutrición y de la erradicación de la pobreza en la elaboración de la agenda para el desarrollo después de 2015" y encargó a la Mesa que este objetivo se reflejara en la agenda<sup>49</sup>.

49. Lo cierto es que ha llegado el momento de pasar de las intenciones generosas a la acción. La erradicación del hambre y la pobreza extrema ahora ocupa el lugar principal en el programa político y, por medio de los nuevos objetivos de desarrollo sostenible, la vigilancia se fortalecerá a nivel mundial. Basar estas iniciativas concretamente en el derecho a la alimentación alentará a todos los actores interesados en la aplicación de estos objetivos a reconocer sus obligaciones hacia las personas marginadas económicamente y desempoderadas políticamente, y a ocuparse de la economía política de los sistemas alimentarios, es decir, de la cuestión de quién decide, sobre la base de qué información y en virtud de qué mecanismos de rendición de cuentas.

## VI. Conclusión

50. **La erradicación del hambre y la malnutrición es un objetivo que puede alcanzarse. Sin embargo, para lograrlo debemos actuar de manera innovadora y mejorar la coordinación entre los distintos sectores, a lo largo del tiempo y entre los diferentes niveles de gobernanza. El empoderamiento de las comunidades a nivel local, para que estas puedan detectar los obstáculos con que se enfrentan y las soluciones que mejor se adaptan a ellas, es un primer paso. Este debe complementarse mediante políticas de apoyo a nivel nacional que garanticen la determinación de la secuencia adecuada entre las distintas reformas de política que se requieren, en todos los sectores pertinentes, incluidos la agricultura, el desarrollo rural, la salud, la educación y la protección social. A su vez, las políticas de nivel local y de nivel nacional deberían beneficiarse de un entorno internacional propicio, en que las políticas que afectan a la capacidad de los países para garantizar el derecho a la alimentación, en las esferas del comercio, la ayuda alimentaria, el alivio de la deuda**

<sup>47</sup> En noviembre de 2011, el Relator Especial advirtió acerca de los riesgos de un desajuste entre los programas de comercio y los de seguridad alimentaria. Véase O. De Schutter, "The World Trade Organization and the post-global food crisis agenda: putting food security first in the international trade system", nota informativa 4 (noviembre de 2011). Puede consultarse en: [www.srfood.org](http://www.srfood.org).

<sup>48</sup> Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, "El futuro que queremos" (documento final), párr. 108.

<sup>49</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Informe del 40º período de sesiones, Roma, 7 a 11 de octubre de 2013 (CFS 2013/40 REPORT), párr. 81.

externa y la cooperación para el desarrollo, se reajusten al imperativo de alcanzar la seguridad alimentaria y de garantizar la nutrición adecuada. La soberanía alimentaria, entendida como un requisito para la democracia en los sistemas alimentarios, que entraña la posibilidad de que las comunidades puedan elegir de qué sistemas alimentarios dependerán y cómo redefinirán esos sistemas, es una condición para la realización plena del derecho a la alimentación. Sin embargo, la paradoja de un mundo cada vez más interdependiente es que esto requiere la profundización de la cooperación entre los Estados.

## Anexo

*[Inglés únicamente]*

### Overview of key recommendations

The following provides a summary of key recommendations made by the Special Rapporteur in past thematic reports, from 2008 to 2013, to the Human Rights Council (at its 9<sup>th</sup>, 10<sup>th</sup>, 13<sup>th</sup>, 16<sup>th</sup>, 19<sup>th</sup>, and 22<sup>nd</sup> sessions) and the General Assembly (at its 63<sup>rd</sup> to 68<sup>th</sup> sessions).

#### A. Ensuring access to resources

##### 1. Access to land

In a context in which commercial pressures on land are increasing, it is crucial that States strengthen the protection of land users (A/65/281) and implement the Voluntary Guidelines on Responsible Governance of Tenure of Land and other Natural Resources. In particular, States should:

- (a) Ensure security of tenure, by adopting anti-eviction laws and improving the regulatory framework concerning expropriation;
- (b) Conduct decentralized mapping of various users' land rights and strengthen customary systems of tenure;
- (c) Adopt tenancy laws to protect tenants from eviction and from excessive levels of rent;
- (d) Respect the rights of special groups, such as indigenous peoples, fisherfolk, herders and pastoralists, for whom the protection of commons is vital;
- (e) Prioritize development models that do not lead to evictions, disruptive shifts in land rights and increased land concentration, and ensure that all land investment projects are consistent with relevant obligations under international human rights law (A/HRC/13/33/Add.2);
- (f) Refrain from criminalizing the non-violent occupation of land by movements of landless people;
- (g) Implement redistributive land reform where a high degree of land ownership concentration is combined with a significant level of rural poverty attributable to landlessness or to the cultivation of excessively small plots of land by smallholders, and supporting beneficiaries of land redistribution to ensure that they can make a productive use of their land; and
- (h) Regulate land markets to prevent the impacts of speculation on land concentration and distress sales by indebted farmers.

##### 2. Seeds

Guaranteeing food security in the future requires that we support crop genetic diversity, including agrobiodiversity (A/64/170). This is particularly important for small-scale farmers in developing countries, who still overwhelmingly rely on seeds which they save from their own crops and which they donate, exchange or sell. In order to ensure that the



development of the intellectual property rights regime and the implementation of seed policies at the national level are compatible with the right to food, States should:

- (a) Make swift progress towards the implementation of farmers' rights, as defined in article 9 of the International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture;
- (b) Not allow patents on plants and establish research exemptions in legislation protecting plant breeders' rights;
- (c) Ensure that their seed regulations (seed certification schemes) do not lead to an exclusion of farmers' varieties; and
- (d) Support and scale up local seed exchange systems such as community seed banks and seed fairs, and community registers of peasant varieties.

Donors and international institutions should assist States in implementing the above recommendations, and, in particular:

- (a) Support efforts by developing countries to establish a *sui generis* regime for the protection of intellectual property rights which suits their development needs and is based on human rights;
- (b) Fund breeding projects on a large diversity of crops, including orphan crops, as well as on varieties for complex agroenvironments such as dry regions, and encourage participatory plant breeding;
- (c) Channel an adequate proportion of funds towards research programmes and projects that aim at improving the whole agricultural system and not only the plant (agroforestry, better soil management techniques, composting, water management, good agronomic practices).

### 3. Fisheries

It is urgent that States move towards sustainable resource use while ensuring that the rights and livelihoods of small-scale fishers and coastal communities are respected and that the food security of all groups depending on fish is improved (A/67/268). To reach this objective, States should:

- (a) Respect the existing rights of artisanal and small-scale fishing communities;
- (b) Refrain from taking measures, including large-scale development projects, that may adversely affect the livelihoods of inland and marine small scale fishers, their territories or access rights, unless their free, prior and informed consent is obtained;
- (c) Strengthen access to fishery resources and improve the incomes of small-scale fishing communities by regulating the industrial fishing sector to protect the access rights of traditional fishing communities.
- (d) Protect labour rights in the fishing industry;
- (e) When engaging in fishing access agreements, agree to introduce provisions concerning conditions of work in the fishing industry and support efforts of coastal States to regulate the fishing practices of industrial vessels operating in exclusive economic zones.
- (f) Implement their commitments under the Plan of Implementation of the World Summit on Sustainable Development, including to reduce their fishing capacity and to create marine protected areas;
- (g) Implement the Agreement on Port State Measures to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing; and

- (h) Reduce the proportion of fish used for fishmeal purposes.

## **B. Supporting local food systems**

### **1. Reinvestment in agriculture**

Reinvestment in agriculture and rural development should effectively contribute to the realization of the right to food (A/HRC/12/31). In order to achieve this important goal, the international community should:

- (a) Channel adequate support to sustainable farming approaches that benefit the most vulnerable groups and that are resilient to climate change;
- (b) Prioritize the provision of public goods, such as storage facilities, extension services, means of communications, access to credit and insurance, and agricultural research;
- (c) In countries facing important levels of rural poverty and in the absence of employment opportunities in other sectors, establish and promote farming systems that are sufficiently labour-intensive to contribute to employment creation (A/HRC/13/33/Add.2); and
- (d) Ensure that investment agreements contribute to reinforcing local livelihood options and to environmentally sustainable modes of agricultural production.

### **2. Agroecology**

Moving towards sustainable modes of agricultural production is vital for future food security and an essential component of the right to food. Agroecology has enormous potential in that regard (A/HRC/13/33/Add.2). States should support the adoption of agroecological practices by:

- (a) Building on the complementary strengths of seeds-and-breeds and agroecological methods, allocating resources to both, and exploring the synergies, such as linking fertilizer subsidies directly to agroecological investments on the farm (“subsidy to sustainability”);
- (b) Supporting decentralized participatory research and the dissemination of knowledge by relying on existing farmers’ organisations and networks.
- (c) Increase the budget for agroecological research at the field level, farm and community levels, and national and sub-national levels; and
- (d) Assess projects on the basis of a comprehensive set of performance criteria (impacts on incomes, resource efficiency, impacts on hunger and malnutrition, empowerment of beneficiaries, etc.) in addition to classical agronomical measures.

### **3. Support small-holder farmers**

The realization of the right to food for all will require proactively engaging in public policies aimed at expanding the choices of smallholders to sell their products at a decent price (A/HRC/13/33). To achieve this, States should:

- (a) Strengthen local and national markets and support continued diversification of channels of trading and distribution;
- (b) Support the establishment of farmers’ cooperatives and other producer organizations (A/66/262);

(c) Establish or defend flexible and efficient producer marketing boards under government authority but with the strong participation of producers in their governance;

(d) Encourage preferential sourcing from small-scale farmers through fiscal incentives or by making access to public procurement schemes conditional on the bidders' compliance with certain sourcing requirements.

#### **4. Contract farming**

To ensure that contract farming and other business models support the right to food (A/66/262), Governments should ensure that regulatory oversight keeps pace with the level of the expansion and the complexity of business models. In particular, States should:

(a) Regulate key clauses of contracts, including those concerning price fixing, quality grading and the conditions under which inputs are provided, and the reservation of a portion of land for the production of food crops for self-consumption;

(b) Monitor labour conditions in contract farming;

(c) Link their support for contract farming to compliance with environmental conditions, such as reduced use of chemical fertilizers or the planting of trees, or to the adoption of a business plan that provides for a gradual shift to more sustainable types of farming; and

(d) Set up forums in which the fairness of food chains could be discussed among producers, processors, retailers and consumers to ensure that farmers are paid fair prices for the food they produce.

#### **5. Agricultural workers**

To guarantee that those working on farms can be guaranteed a living wage, adequate health and safe conditions of employment (A/HRC/13/33), States should:

(a) Improve the protection of agricultural workers by ratifying all ILO conventions relevant for the agrifood sector and ensuring that their legislation sets a minimum wage corresponding at least to a "living wage"; and

(b) Monitor compliance with labour legislation by devoting appropriate resources for an effective functioning of labour inspectorates in agriculture, and taking the requisite measures to reduce to the fullest extent possible the number of workers outside the formal economy to ensure that agricultural workers are progressively protected by the same social security schemes applicable to other industries.

### **C. Deploying national strategies**

#### **1. National strategies**

States should build national strategies for the realization of the right to adequate food, which should include mapping of the food-insecure, adoption of relevant legislation and policies with a right-to-food framework, establishment of mechanisms to ensure accountability, and the establishment of mechanisms and processes which ensure real participation of rights-holders, particularly the most vulnerable, in designing and monitoring such legislation and policies (A/68/268). For national strategies to be effective, they should be:

(a) Grounded in law, through the adoption of right to food/food and nutrition security framework laws and ideally through the inclusion of the right to food in national constitutions;

(b) Multisectoral and inclusive, ensuring the coordination amongst Government ministries and institutions and allowing for meaningful participation of civil society in their formulation and monitoring;

(c) Adequately funded.

(d) Monitored also by national courts and national human rights institutions as well as through social audits and community-based monitoring at the local level.

## **2. Human Rights Impact Assessments**

To ensure consistency between domestic policies aimed at the full realization of the right to food and external policies in the areas of trade, investment, development and humanitarian aid, States should establish mechanisms that ensure that the right to food is fully taken into account in those policies. The Special Rapporteur has presented Guiding Principles on Human Rights Impact Assessments, based on a range of consultations with governmental and non-governmental actors, which provide guidance as to how to conduct such assessments, both ex-ante and ex-post (A/HRC/19/59/Add.5).

## **3. Women's rights**

In order to strengthen the protection of the right to food of women (A/HRC/22/50), States should:

(a) Remove all discriminatory provisions in the law, combat discrimination that has its source in social and cultural norms, and use temporary special measures to accelerate the achievement of gender equality;

(b) Recognize the need to accommodate the specific time and mobility constraints on women as a result of the existing gender roles, while at the same time redistributing the gender roles by a transformative approach to employment and social protection;

(c) Mainstream a concern for gender in all laws, policies and programs, where appropriate, by developing incentives that reward public administrations which make progress in setting and reaching targets in this regard;

(d) Adopt multisector and multi-year strategies that move towards full equality for women, under the supervision of an independent body to monitor progress, relying on gender-disaggregated data in all areas relating to the achievement of food security.

## **4. Social protection**

The provision of social protection can substantially contribute to the realization of the right to food (A/68/268, A/HRC/12/31). States should:

(a) Guarantee the right to social security to all, without discrimination, through the establishment of standing social protection schemes;

(b) Ensure that, when targeted schemes are adopted, they are based on criteria that are fair, effective and transparent;

(c) Define benefits under national social protection systems as legal entitlements, so that individual beneficiaries are informed about their rights under social programs and have access to effective and independent grievance redressal mechanisms;

(d) Ensure that the design of social protection schemes is effectively transformative of existing gender roles (A/HRC/22/50); and

(e) Put in place a global reinsurance mechanism, creating an incentive for countries to set up robust social protection programmes for the benefit of their populations.

## 5. Nutrition

To reshape food systems for the promotion of sustainable diets and effectively combat the different faces of malnutrition (A/HRC/19/59), States should:

(a) Adopt statutory regulation on the marketing of food products, as the most effective way to reduce marketing of foods high in saturated fats, trans-fatty acids, sodium and sugar (HFSS foods) to children, and restrict marketing of these foods to other groups;

(b) Impose taxes on soft drinks (sodas), and on HFSS foods, in order to subsidize access to fruits and vegetables and educational campaigns on healthy diets;

(c) Adopt a plan for the complete replacement of trans-fatty acids with polyunsaturated fats;

(d) Review the existing systems of agricultural subsidies, in order to take into account the public health impacts of current allocations, and use public procurement schemes for school-feeding programmes and for other public institutions to support the provision of locally sourced, nutritious foods; and

(e) Transpose into domestic legislation the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes and the WHO recommendations on the marketing of breast-milk substitutes and of foods and non-alcoholic beverages to children, and ensure their effective enforcement.

The private sector should:

(a) Comply fully with the International Code of Marketing of Breast-milk Substitutes, and comply with the WHO recommendations on the marketing of foods and non-alcoholic beverages to children, even where local enforcement is weak or non-existent;

(b) Abstain from imposing nutrition-based interventions where local ecosystems and resources are able to support sustainable diets, and systematically ensure that such interventions prioritize local solutions;

(c) Shift away from the supply of HFSS foods and towards healthier foods and phase out the use of trans-fatty acids in food processing.

## D. Shaping an enabling international environment

### 1. Food price volatility

The international community should find ways to better manage the risks associated with international trade and ensure that least-developed and net food-importing developing countries are better protected from the volatility of international market prices. To combat volatility on international markets (A/HRC/12/3), the international community should:

(a) Encourage the establishment of food reserves at the local, national or regional levels;

(b) Improve the management of grain stocks at the global level, including improved information about and coordination of global grain stocks to limit the attractiveness of speculation;

(c) Establish an emergency reserve that would allow the World Food Programme to meet humanitarian needs;

(d) Explore ways to combat unhealthy speculation on the futures markets of agricultural commodities through commodity index funds.

## **2. A new framework for trade and investment in agriculture**

The realization of the right to food requires designing trade rules that support the transition toward more sustainable agricultural practices. The multilateral trade regime as well as regional and bilateral trade agreements must allow countries to develop and implement ambitious food security policies including public food reserves, temporary import restrictions, active marketing boards, and safety net insurance schemes, in support of the progressive realization of the right to food (A/HRC/10/5/Add.2). In this regard, States should:

(a) Limit excessive reliance on international trade and build capacity to produce the food needed to meet consumption needs, with an emphasis on small-scale farmers;

(b) Maintain the necessary flexibilities and instruments, such as supply management schemes, to insulate domestic markets from the volatility of prices on international markets; and

(c) Encourage national parliaments to hold regular hearings about the positions adopted by the government in trade negotiations, and ensure that their undertakings under the WTO framework are fully compatible with the right to food;

(d) Fully implement the Marrakesh Ministerial Decision on Measures concerning the possible negative effects of the reform programme on least developed and net food-importing developing countries (NFIDCs) and, in order for it to be fully effective, ensure that it include a mechanism to systematically monitor the impact of the Agreement on Agriculture reform process on NFIDCs.

## **3. Regulating agribusiness**

States should take steps towards the establishment of a multilateral framework regulating the activities of commodity buyers, processors, and retailers in the global food supply chain, including the setting of standards by these actors and their buying policies (A/HRC/13/33). In particular, States should use competition law in order to combat excessive concentration in the agribusiness sector. This requires having in place competition regimes sensitive to excessive buyer power in the agrifood sector, and devising competition authorities with mechanisms that allow for affected suppliers to bring complaints without fear of reprisal by dominant buyers.

Private actors of the agribusiness sector should refrain from practices that constitute an undue exercise of buyer power, as identified by the States in which they operate, and should:

(a) Seek to conclude international framework agreements with global unions;

(b) Consider unilateral undertakings to monitor compliance with ILO standards in the supply chain, while supporting their suppliers in achieving compliance;

(c) Engage in chain-wide learning to assure that participation in the chain is profitable for all involved, including small-scale producers;

(d) Involve smallholders in the elaboration of and compliance with food safety, labour or environmental standards; and

(e) Promote fair trade through increased shelf space and information campaigns.

**4. Agrofuels**

The international community should reach a consensus on agrofuels, based not only on the need to avoid the negative impact of the development of agrofuels on the international price of staple food commodities, but also on the need to ensure that the production of agrofuels respects the full range of human rights and does not result in distorted development in producer countries. Public incentives for the production of crop-based biofuels must be reduced and eventually removed, while only those advanced biofuels that do not compete with food production for land or other resources should be incentivised.

**5. Food aid and development cooperation**

International aid remains an important component of the right to food (A/HRC/10/5). Donor States should:

- (a) Maintain and increase levels of aid calculated as Official Development Assistance as a percentage of GDP;
  - (b) Provide food aid on the basis of an objective assessment of the identified needs in developing countries;
  - (c) Fully respect the principle of ownership in their development cooperation policies by aligning these policies with national strategies for the realization of the right to food;
  - (d) Promote the right to food as a priority for development cooperation.
-