



Asamblea General

Distr. general
24 de diciembre de 2020
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

46º período de sesiones

22 de febrero a 19 de marzo de 2021

Tema 3 de la agenda

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

El derecho a la alimentación

Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri

Resumen

En este informe, que se presenta al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con la resolución 43/11 del Consejo, el recién nombrado Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, describe a grandes rasgos la dirección que se propone seguir durante su mandato, incluida su visión de las esferas de preocupación y las cuestiones prioritarias que inspirarán sus informes temáticos futuros.



Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	3
II. La enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la crisis de hambre inminente	3
A. El hambre durante la pandemia.....	3
B. Planteamiento de la cuestión: una crisis de la prestación de cuidados.....	5
C. La enfermedad por coronavirus (COVID-19) y el derecho a la alimentación	6
III. Los sistemas alimentarios y la gobernanza global.....	9
A. Planteamiento de la cuestión.....	9
B. La Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de 2021 y los derechos humanos	10
C. Los sistemas alimentarios y el derecho a la alimentación.....	15
IV. Las semillas y los derechos de los agricultores	16
A. Economía política de las semillas	16
B. Los derechos de los agricultores en el derecho internacional	17
V. El derecho a la alimentación en los conflictos armados y las crisis prolongadas.....	19
VI. Conclusiones y recomendaciones.....	21

I. Introducción

1. En su primer informe al Consejo de Derechos Humanos, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, ofrece su visión de las preocupaciones temáticas y las cuestiones prioritarias para todo su mandato. El Relator Especial asumió su cargo el 1 de mayo de 2020 y presentó a la Asamblea General su primer informe, en el que trataba del derecho a la alimentación en el contexto de la política comercial y el derecho mercantil internacionales (A/75/219), en julio de 2020. En ese informe combinó las perspectivas de los derechos humanos y de la política comercial para ofrecer un mapa institucional y principios nuevos que puedan guiar a los Estados Miembros, las entidades de las Naciones Unidas y la sociedad civil y ayudarles a orientar el régimen comercial mundial hacia la realización del derecho a la alimentación. El Relator Especial expuso sus conclusiones en el Acto Especial de Alto Nivel sobre el Fortalecimiento de la Gobernanza Mundial de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, organizado por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial del 13 al 15 de octubre de 2020. También presentó sus recomendaciones a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en un simposio de alto nivel celebrado el 2 de diciembre de 2020 y durante todo su mandato continuará haciendo un seguimiento del comercio como esfera temática.

2. Sobre la base de decenas de consultas oficiales y oficiosas celebradas con Estados, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, académicos y otros interesados, así como de la información y los informes recibidos, el Relator Especial ha decidido centrarse en cuatro esferas temáticas: la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la crisis de hambre; los sistemas alimentarios y la gobernanza global; las semillas y los derechos de los agricultores; y el derecho a la alimentación en los conflictos armados y las crisis prolongadas.

3. En el presente informe, el Relator Especial expone la concepción que tiene de su mandato. Además, debido al carácter agudo de la pandemia, ha incluido algunas recomendaciones sobre el modo de hacer efectivo el derecho de las personas a la alimentación a pesar de la COVID-19.

II. La enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la crisis de hambre inminente

A. El hambre durante la pandemia

4. El Relator Especial comenzó su mandato al principio de la pandemia. En ese momento, la situación era alarmante. La gente estaba perdiendo el empleo a un ritmo sin precedentes. En abril de 2020, en el momento en que más escuelas estaban cerradas, 369 millones de niños no comían las tres veces al día; actualmente 246 millones de niños siguen en esa situación¹. Aunque los Gobiernos intentaban hacer frente al problema, millones de personas seguían privadas de recursos esenciales. El virus era desconocido, pero como era de esperar, resultaba más dañino para las personas marginadas y vulnerables.

5. Las terribles condiciones de la pandemia condujeron a que el Secretario General de las Naciones Unidas y la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos hicieran llamamientos en los que se afirmaba que las personas y sus derechos eran fundamentales para que todas las respuestas de salud pública resultaran eficaces². Si bien

¹ Programa Mundial de Alimentos, “Global monitoring of school meals during COVID-19 school closures”.

² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “COVID-19 guidance”; “Conferencia de prensa con ACANU Ginebra, 14 de mayo de 2020: Observaciones preliminares de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet”; y Secretario General de las Naciones Unidas, “We are all in this together: UNSG delivers policy brief on COVID-19 and human rights”, declaración, 23 de abril de 2020.

todos los derechos humanos son esenciales y están interconectados, el derecho a la alimentación contribuye especialmente a todas las soluciones a corto y largo plazo.

6. Ahora bien, el mundo ya se estaba quedando atrás en el logro de la plena efectividad del derecho a la alimentación incluso antes de la pandemia actual. A juzgar por las estadísticas, el número de personas hambrientas y subalimentadas en el mundo ha ido en aumento desde 2015³. Al tiempo que la crisis climática sigue causando estragos, está disminuyendo la biodiversidad en la alimentación y la agricultura a medida que la dieta mundial se homogeneiza cada vez más en torno a un pequeño número de cultivos, entre otras cosas por una marcada tendencia a consumir cada vez más alimentos muy elaborados⁴. Además, la COVID-19 es solo el virus más reciente, y lamentablemente no el último, que ha afectado a la humanidad como resultado de la continua disrupción de los ecosistemas y hábitats animales que hemos provocado, lo cual ha aumentado el riesgo de transmisión zoonótica de enfermedades⁵. Asimismo, el mundo no se ha recuperado hasta hace poco de la volatilidad de los precios de los alimentos que se produjo entre 2007 y 2010⁶. La pandemia de COVID-19 continúa exacerbando y acelerando las desigualdades que persisten desde hace decenios y, en algunos casos, siglos. De hecho, se calculó que debido a la pandemia se duplicaría el número total de personas que padecen hambre aguda: de 130 millones en 2019 pasarían a 265 millones a finales de 2020⁷.

7. En el momento de escribir el presente informe la situación estaba empeorando. Aunque a finales de 2020 no se había contabilizado el número de personas que padecían hambre, las primeras predicciones de una crisis de hambre prolongada probablemente resultarán acertadas. El virus sigue asolando a la humanidad; a pesar de las primeras noticias sobre una vacuna, pasará algún tiempo antes de que la situación sanitaria mundial se estabilice y pasará por lo menos un decenio antes de que el mundo se recupere económicamente. Entretanto, los Estados Miembros y las organizaciones internacionales aún no se han unido para hacer frente a la crisis de hambre inminente. No hay ninguna actuación coordinada internacionalmente para responder a la crisis de hambre causada por la pandemia.

8. El derecho a la alimentación proporciona un marco analítico para entender lo que está pasando. El derecho a la alimentación significa contar con alimentos adecuados, disponibles y accesibles.

9. Si bien algunos Gobiernos han garantizado la disponibilidad y accesibilidad de los alimentos mediante programas de socorro, solo han prestado atención a las calorías, sin atender a las necesidades nutricionales y culturales de las personas.

10. En su respuesta a la pandemia, los Gobiernos no han detenido el comercio ni el transporte de alimentos, con lo que han garantizado la disponibilidad internacional general de alimentos. Afortunadamente, la productividad agrícola no fue motivo de preocupación mundial en 2020.

11. Sin embargo, el abastecimiento de alimentos y la estabilización de las cadenas de suministro se han logrado a expensas de la seguridad y la salud de los trabajadores. De hecho,

³ Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Organización Mundial de la Salud (OMS) y Programa Mundial de Alimentos (PMA), *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019: protegerse frente a la desaceleración económica y el debilitamiento de la economía* (Roma, FAO, 2019).

⁴ Julie Bélanger y Dafydd Pilling, editores, *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture* (Roma, Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, de la FAO, 2019); y Colin K. Khoury y otros, "Increasing homogeneity in global food supplies and the implications for food security", *Proceedings of the National Academy of Sciences*, vol. 111, núm. 11 (marzo de 2014).

⁵ A. Haroon Akram-Lodhi, "Covid-19 and the world food system", *Journal of Australian Political Economy*, núm. 85 (2020).

⁶ Anna Chadwick, "Regulating excessive speculation: commodity derivatives and the global food crisis", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 66, núm. 3 (julio de 2017).

⁷ PMA, "La COVID-19 duplicaría el número de personas que hacen frente a crisis alimentarias si no se actúa con rapidez", 21 de abril de 2020.

incluso antes de la COVID-19 los trabajadores agrícolas experimentaban la mayor incidencia de pobreza laboral e inseguridad alimentaria; la pandemia ha empeorado su situación⁸.

12. En líneas generales, las personas no tienen acceso a los alimentos porque casi la mitad de los 3.300 millones de trabajadores del mundo corre el riesgo de perder sus medios de vida. Los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes y otras personas marginadas son particularmente vulnerables porque la mayoría carece de protección social y de acceso a una atención de la salud de calidad⁹. Como indicaron la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) en una declaración conjunta: “Sin los medios para obtener ingresos durante los confinamientos, muchos no pueden procurarse alimentos ni alimentar a sus familias. Para la mayoría, no generar ingresos significa no tener comida o, en el mejor de los casos, reducir la cantidad y calidad nutricional de los alimentos”¹⁰.

13. Como resultado, muchas personas de todo el mundo, tanto en países ricos como en países pobres, recurrieron a los bancos de alimentos para acceder a comida. Los bancos de alimentos son solo una medida paliativa; no proporcionan a las personas una fuente estable y digna de comida, ya que se basan en un modelo de caridad¹¹.

B. Planteamiento de la cuestión: una crisis de la prestación de cuidados

14. Ante la pandemia de COVID-19, los Gobiernos están tratando de encontrar un equilibrio entre la salud y la riqueza. Si atienden a la salud de las personas cerrándolo todo, paralizan la economía y destruyen sus medios de vida. Si dan prioridad a la economía y confieren más importancia a la producción y el crecimiento, un gran número de personas seguirá enfermando, debilitándose o muriendo¹².

15. Una forma común de plantear la cuestión ha sido como la resultante de una disyuntiva. A medida que disminuyen las tasas de infección, los Gobiernos pueden abrir más la economía, pero cuando la pandemia empeora, los Gobiernos imponen medidas de seguridad que pueden ralentizar la productividad económica.

16. Algunos políticos han estado abiertamente dispuestos a dejar morir a los ancianos para salvar la economía. Ese no es el sentimiento solo de uno o dos políticos¹³. El número de muertos entre comunidades vulnerables como los ancianos sigue aumentando, a pesar de que las medidas preventivas de la COVID-19 son bien conocidas, lo que indica una creciente disposición a sacrificar a segmentos de la sociedad, como los trabajadores, los migrantes, las

⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “El COVID-19 y su impacto en la agricultura y la seguridad alimentaria”, Nota informativa sectorial de la OIT, 17 de abril de 2020.

⁹ ACNUDH, “COVID-19: Los olvidados trabajadores migrantes de la India deberían recibir ayuda urgente, tras el fallo del Tribunal Supremo, afirman expertos de Naciones Unidas”, 4 de junio de 2020.

¹⁰ OIT, FAO, FIDA y OMS, “Efectos de la COVID-19 sobre los medios de vida de las personas, su salud y nuestros sistemas alimentarios”, 13 de octubre de 2020.

¹¹ Reuters, “Hundreds queue for food parcels in wealthy Geneva”, *The Guardian*, 9 de mayo de 2020; Sharon Cohen, “Millions of hungry Americans turn to food banks for 1st time”, AP News, 7 de diciembre de 2020; y Jem Bartholomew, “The food bank paradox”, *Prospect*, 7 de diciembre de 2020.

¹² Shaun P. Hargreaves Heap y otros, “Valuating health vs wealth: the effect of information and how this matters for COVID-19 policymaking”, VoxEU, 6 de junio de 2020; Martin McKee y David Stuckler, “If the world fails to protect the economy, COVID-19 will damage health not just now but also in the future”, *Nature Medicine*, vol. 26 (9 de abril de 2020); y Ukertor Gabriel Moti y Daniel Ter Goon, “Novel Coronavirus Disease: a delicate balancing act between health and the economy”, *Pakistan Journal of Medical Sciences*, vol. 36 (mayo de 2020).

¹³ Lois Beckett, “Older people would rather die than let Covid-19 harm US economy – Texas official”, *The Guardian*, 24 de marzo de 2020; Olga Khazan, “A failure of empathy led to 200,000 deaths. It has deep roots”, *The Atlantic*, 22 de septiembre de 2020; e Imogen Foulkes, “Coronavirus: Swiss count cost of surge in deaths”, BBC News, 18 de diciembre de 2020.

personas con discapacidad, las mujeres, los niños y los pueblos indígenas, a fin de mantener la productividad económica.

17. El problema no es una cuestión de mala gestión política. Plantear la cuestión como la resultante de una disyuntiva tiene limitaciones analíticas. Enfrenta a la salud con los medios de vida. Da por supuesto que si se presta más atención a la salud de las personas, inevitablemente hay un costo económico (y viceversa). Ese planteamiento ha surgido por reacción y no ha encarado las desigualdades inherentes que están haciendo que los efectos de la pandemia sean brutales y prolongados.

18. Para elaborar una respuesta sistémica, es importante interpretar la pandemia como una crisis de la prestación de cuidados¹⁴. Ese marco ofrece un modo de definir las prioridades y encarar los problemas en que se asientan los efectos de la pandemia. Si plantear la cuestión como la resultante de una disyuntiva lleva a pensar en diferentes compromisos y sacrificios, plantearla desde el punto de vista de la prestación de cuidados la convierte en una cuestión de secuenciación y ayuda a determinar a quién se debe proteger primero para que todos se pongan mejores y más fuertes.

19. A medida que la gente se enferma y muere durante la pandemia, las personas (principalmente las mujeres) tienen que trabajar más duro y más tiempo para que todos se mantengan sanos y vivos.

20. Centrarse en la prestación de cuidados se corresponde con un enfoque basado en los derechos humanos, porque durante demasiado tiempo y en demasiados lugares, las personas que prestan cuidados a otras han sido a menudo las más marginadas e infravaloradas. Los Estados han implantado una serie de medidas para hacer frente a los retos que plantea la pandemia, pero la prestación de cuidados, remunerada o no remunerada, sigue sin recibir la atención debida, lo que ha amplificado los efectos de la pandemia y ha perpetuado el ciclo de la desigualdad, siendo las mujeres quienes más sufren las consecuencias y la conmoción económica.

21. Los cuidados no consisten solo en atender directamente las necesidades emocionales y físicas de las personas. Incluyen todas las actividades que nutren y alimentan, todos los elementos que son necesarios para el bienestar de las personas y para que prosperen¹⁵. Concebidos de esa manera, los cuidados reflejan una serie de elementos: las necesidades de las personas en situaciones vulnerables; la capacidad social de cuidar a través de instituciones; y las necesidades de las personas cuyo trabajo consiste en prestar cuidados y son esenciales para el bienestar de la humanidad.

C. La enfermedad por coronavirus (COVID-19) y el derecho a la alimentación

22. La comida ocupa el centro de la economía de los cuidados. Para poder ir a trabajar (y, por lo tanto, para poder producir en el mercado) toda persona debe asegurarse primero de que puede preparar o conseguir una buena comida. El acceso de las personas a una buena alimentación determina su capacidad de trabajar. De igual manera, de la capacidad de trabajar de granjeros, agricultores, pescadores y ganaderos depende la disponibilidad de alimentos¹⁶.

23. Una forma decisiva de garantizar que todas las personas tengan acceso a los alimentos es proporcionar protección social, prestando especial atención a las comunidades

¹⁴ Mecanismo de la Sociedad Civil y Pueblos Indígenas para las relaciones con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, “Gender, COVID-19 and food systems: impacts, community responses and feminist policy demands” (Grupo de Trabajo sobre Mujeres, octubre de 2020), “Reivindicaciones de la juventud para una transformación radical de nuestros sistemas alimentarios” (Grupo de Trabajo de Jóvenes, octubre de 2020) y “Voices from the ground: from COVID-19 to radical transformation of our food systems” (Grupo de Trabajo sobre Gobernanza Alimentaria, octubre de 2020). Véase <http://www.csm4cfs.org/csm-women-report-covid-19/>.

¹⁵ The Care Collective, *The Care Manifesto: The Politics of Interdependence* (Londres, Nueva York, Verso, 2020).

¹⁶ Tithi Bhattacharya, ed., *Social Reproduction Theory: Remapping Class, Recentring Oppression* (Londres, Pluto Press, 2017).

marginadas¹⁷, lo que incluye medidas como la puesta en práctica de programas específicos para proteger los empleos, los salarios y las prestaciones de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes indocumentados; la imposición de una moratoria para los desalojos o las ejecuciones hipotecarias de viviendas durante la pandemia; la puesta en marcha de programas de ayuda social y de apoyo a los ingresos para garantizar la seguridad alimentaria y económica de todos los necesitados; y la adopción de medidas especialmente adaptadas para proteger la salud y los medios de vida de las personas y comunidades marginadas (E/C.12/2020/1, párr. 15).

24. En lo que respecta a la disponibilidad, afortunadamente la mayoría de los países ha mantenido sus fronteras abiertas y el comercio de alimentos no se ha visto perturbado de manera significativa por prohibiciones de exportar u otras restricciones comerciales¹⁸. No obstante, en el mercado internacional solo se comercializa entre el 10 % y el 12 % de todos los productos agrícolas¹⁹. Una de las razones de la crisis de hambre es que las cadenas de suministro nacionales e internacionales se están viendo interrumpidas debido a que no se están prestando los cuidados adecuados a los trabajadores de la alimentación en los campos, las fábricas, los mercados y las cocinas.

25. Los trabajadores de la alimentación forman parte de la economía de los cuidados y su trabajo es esencial para el bienestar de la humanidad. Cuando los trabajadores de la alimentación se enferman, el mundo pasa hambre.

26. Aunque los trabajadores de la alimentación son esenciales, en todo el mundo se les trata como si fueran prescindibles. A los trabajadores, especialmente los trabajadores migrantes, a menudo se les deja sin equipo de protección personal adecuado. Suelen trabajar en condiciones precarias e injustas, a veces sin prestación por peligrosidad²⁰. De hecho, algunas partes del sistema alimentario son también un peligro para la salud pública. Por ejemplo, las plantas empacadoras de carne de todo el mundo han favorecido la pandemia, al propagar el virus a las comunidades cercanas debido a las malas condiciones de trabajo y al abuso del medio ambiente²¹.

27. Además, el acceso de las personas a la tierra determina su acceso a los alimentos y la disponibilidad general de alimentos para las comunidades. Las personas cultivan alimentos, crían animales y cazan o pescan para ellas mismas; también lo hacen como productores de alimentos cuyos medios de vida dependen de su trabajo. Muchas comunidades dependen también del trabajo de los productores de alimentos locales. Sin embargo, la pandemia está amenazando la tenencia de la tierra de campesinos, agricultores y pueblos indígenas. Mediante nuevas leyes o a través de la coerción, los Gobiernos y las empresas están obligándolos a aceptar megaproyectos de agronegocios, minería e infraestructura en tierras ancestrales y de labranza²². Esos “apoderamientos de tierras” amenazan los medios de vida de las personas y su acceso a los alimentos.

28. El Relator Especial ha realizado una encuesta, ha celebrado consultas, ha recibido informes y ha estudiado las investigaciones sobre la gama de medidas que han demostrado ser eficaces para garantizar la efectividad del derecho de las personas a la alimentación durante la pandemia. A continuación figura un resumen de las sugerencias y observaciones preliminares que ha recibido el Relator Especial y que analizará más detenidamente con los interesados al preparar sus informes futuros:

a) Los empleadores deben proporcionar a los trabajadores de todas las partes del sistema alimentario condiciones de trabajo seguras, como equipo de protección personal, medidas de distanciamiento, directrices claras de salud y seguridad, licencia de enfermedad

¹⁷ Véase www.ohchr.org/EN/Issues/Poverty/Pages/Covid19.aspx.

¹⁸ Véase www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/agric_report_e.pdf.

¹⁹ Sylvia Kay y otros, “Connecting smallholders to markets: an analytical guide” (Mecanismo de la Sociedad Civil, 2016).

²⁰ Véase <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25356>.

²¹ Thin Lei Win, “‘Elbow to elbow’: are working conditions in the global meat industry fostering pandemics?”, Fundación Thomson Reuters, 12 de junio de 2020.

²² Lorenzo Cotula, “Stopping land and policy grabs in the shadow of COVID-19”, International Institute for Environment and Development, 1 de junio de 2020.

con sueldo, instalaciones adecuadas para dormir, comer y sanitarias y un lugar para la cuarentena. Las condiciones de trabajo seguras también incluyen respetar el derecho de todos los trabajadores a organizarse y adoptar todas las disposiciones necesarias para cuidar de sus familias durante la crisis;

b) Los Estados deben proporcionar a los trabajadores una protección social adecuada y hacer cumplir activamente las leyes y normas de seguridad en el trabajo. Debe protegerse a todos los trabajadores por igual, independientemente de su condición jurídica, género, edad, discapacidad u origen étnico²³;

c) Los Estados deberían poner en contacto a los productores locales de alimentos con las personas necesitadas apoyando los mercados locales y los programas de adquisición local para escuelas, hospitales, prisiones y residencias para personas de edad;

d) Los Estados deberían seguir velando por que el comercio de alimentos y productos agrícolas fluya a través de las fronteras;

e) Los Estados deben proteger la tenencia de la tierra de los agricultores y campesinos locales²⁴;

f) Los Estados deben velar por que los alimentos de las reservas públicas se distribuyan de manera justa y transparente. Los Estados que no cuenten con programas de ese tipo deberían considerar la posibilidad de crear reservas públicas de alimentos procedentes de productores locales;

g) Se alienta a los Estados a que efectúen transferencias directas en efectivo cuando sea posible, ya que están demostrando ser la medida más eficaz para prevenir una crisis de hambre²⁵.

29. Para que esas medidas tengan efectos en todo el mundo se requiere una coordinación internacional. Lamentablemente, las respuestas nacionales e internacionales a la pandemia no han sido coherentes. A menudo la prestación de socorro no está haciendo efectivo el derecho de las personas a una alimentación adecuada.

30. Parte del problema ha sido que la pandemia y las medidas para contenerla han creado una recesión económica mundial, lo que ha puesto a prueba la capacidad de los Gobiernos de proporcionar protección social a los más afectados por la crisis. En abril de 2020 los Gobiernos del Grupo de los 20 (con el respaldo de los del Grupo de los Siete) ofrecieron congelar los pagos por servicio de la deuda a 73 de los países más pobres a fin de que liberasen fondos para hacer frente a las consecuencias de la pandemia²⁶. Esa iniciativa ha tropezado con dificultades y todavía no se ha aplicado plenamente, lo que está afectando a la capacidad de los países más pobres de proporcionar a la población la protección social que necesita durante la crisis actual²⁷.

31. La OIT es quien mejor puede encarar el derecho internacional del trabajo y las políticas laborales internacionales. Por ejemplo, el Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (núm. 129), junto con otros instrumentos en la materia, enuncia una serie de principios para el establecimiento, el funcionamiento y la organización del sistema de

²³ Para mayor información, véanse Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines, “COVID-19 information and resources” y OIT, “El COVID-19 y su impacto en la agricultura y la seguridad alimentaria” y “La COVID-19 y el sector del comercio minorista de alimentos”, Nota informativa sectorial de la OIT, junio de 2020.

²⁴ Véanse A/HRC/16/49; FAO, *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* (Roma, 2012); y Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria, *Manual Popular de las Directrices sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques* (2016).

²⁵ Rodrigo Mussap, “Transferencias monetarias dan un respiro a las familias en tiempos COVID-19”, UNICEF, 30 de septiembre de 2020; y es.wfp.org/transfencias-de-base-monetaria?_ga=2.134625464.831001332.1610354862-1863722883.1610354862.

²⁶ Naciones Unidas, “La deuda y la COVID-19: Una respuesta global solidaria”, 17 de abril de 2020.

²⁷ Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, “Los efectos de la COVID-19 en la seguridad alimentaria y la nutrición: elaboración de respuestas eficaces en materia de políticas para abordar la pandemia del hambre y la malnutrición”, septiembre de 2020.

inspección en la agricultura, incluidas la contratación y las facultades y obligaciones de los inspectores del trabajo. En el Convenio sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura, 2001 (núm. 184) y en la Recomendación núm. 192 conexas se establecen principios para la formulación y aplicación de una política nacional coherente en materia de seguridad y salud en la agricultura.

32. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial es el lugar preeminente para elaborar la política internacional de seguridad alimentaria y coordinar la labor de los Gobiernos junto con organizaciones internacionales como la FAO, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el FIDA. El 23 de noviembre de 2020, en su calidad de miembro del Comité Asesor del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Relator Especial instó al Comité a que formara una alianza con la OIT y ambos colaboraran para sacar al mundo de la crisis de hambre.

33. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y la OIT se complementan mutuamente, ya que ambos dan espacio a la organización colectiva y reflejan un enfoque de la gobernanza basado en los derechos humanos. Un enfoque basado en los derechos humanos no significa solo proteger a las personas vulnerables; significa también colocar a las personas en el centro de las respuestas de política, velar por que los Gobiernos escuchen sus demandas y las atiendan, y empoderarlas en la medida de lo posible para que determinen su propio futuro.

34. La OIT cuenta con una estructura tripartita única en la que los Estados, los sindicatos y los empleadores tienen cada uno un asiento a la mesa. De las instituciones intergubernamentales que se ocupan de la política alimentaria mundial, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial es la más inclusiva, y concede un asiento a la mesa a las organizaciones de la sociedad civil, los pueblos indígenas, los intereses empresariales, las organizaciones filantrópicas, los centros de investigación y otras organizaciones internacionales. Por conducto del Mecanismo de la Sociedad Civil y Pueblos Indígenas para las relaciones con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, los movimientos sociales, los pueblos indígenas, los sindicatos y las organizaciones de promoción se organizan de manera autónoma y colaboran para contribuir a los instrumentos de políticas del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Si el Comité y la OIT trabajan de consuno, hay esperanza.

III. Los sistemas alimentarios y la gobernanza global

A. Planteamiento de la cuestión

35. Uno de los problemas más apremiantes que se derivan de la economía política y el sistema alimentario actuales es el hecho de que la agricultura es responsable de alrededor de una tercera parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de los seres humanos, entre ellas más del 40 % del metano²⁸. Por lo tanto, el sistema alimentario debe formar parte del plan para hacer frente al cambio climático.

36. El problema se origina en parte por el contexto político-económico general del sistema alimentario actual. El sistema alimentario mundial actual se basa en un modelo industrial de insumos y productos, un sistema financiero plagado de inestabilidad, una concepción de la naturaleza basada en la dominación y la extracción, y una entrega al crecimiento económico sin fin²⁹.

²⁸ Pete Smith y otros, "Agriculture", en Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, *Climate Change 2007: Mitigation. Contribution of Working Group III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, Bert Metz y otros, eds. (Cambridge University Press, 2007).

²⁹ Kate Miles, *The Origins of International Investment Law: Empire, Environment and the Safeguarding of Capital* (Cambridge, Cambridge University Press, 2013); Jennifer Clapp, "The rise of financial investment and common ownership in global agrifood firms", *Review of International Political Economy*, vol. 26, núm. 4 (2019); y Anna Chadwick, *Law and the Political Economy of Hunger* (Oxford, Oxford University Press, 2019).

37. Por consiguiente, el Relator Especial hará un seguimiento de la evolución de la gobernanza mundial de la alimentación por lo que respecta al derecho a la alimentación y la economía política internacional.

B. La Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de 2021 y los derechos humanos

1. Balance de los preparativos de la Cumbre

38. En octubre de 2019 el Secretario General de las Naciones Unidas convocó una Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, cuya celebración está prevista para finales de 2021 en Nueva York. Nombró a Agnes Kalibata como Enviada Especial para la Cumbre. El objetivo es organizar un evento que impulse al mundo a transformar los sistemas alimentarios a fin de alcanzar los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, prestando atención especialmente a la eliminación del hambre y la malnutrición. El Secretario General la llamó “Cumbre de Personas” y “Cumbre de Soluciones”³⁰. El plan es que los Estados, las entidades de las Naciones Unidas, la sociedad civil y las empresas se reúnan para dar cuerpo a ideas sobre el modo de transformar los sistemas alimentarios del mundo.

39. Dado que este informe se redacta y presenta en medio de los preparativos de esa importante Cumbre, el Relator Especial aprovecha la oportunidad para hacer un balance del proceso hasta la fecha. Presentará su análisis definitivo de la cabida que tienen los derechos humanos en los preparativos de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios y ofrecerá un marco analítico sobre los sistemas alimentarios y los derechos humanos en su siguiente informe a la Asamblea General, justo antes de la propia Cumbre.

40. Dicho con pocas palabras: inicialmente los derechos humanos fueron excluidos de los preparativos de la Cumbre; aunque ya han sido incluidos, aún permanecen en los márgenes. El Relator Especial seguirá haciendo un seguimiento del proceso y colaborando activamente con los líderes de la Cumbre, alentando a todos a que velen por que los derechos humanos desempeñen una función esencial en los preparativos en curso y en la Cumbre final.

41. Al principio, más de 500 movimientos sociales dirigidos por agricultores, sindicatos de trabajadores de la alimentación y activistas de derechos humanos plantearon su preocupación de que la naturaleza del llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas reflejara un intento de los intereses empresariales de acaparar la política alimentaria mundial³¹.

42. Los primeros materiales de preparación de la Cumbre reflejaban los términos y el marco del proyecto del Foro Económico Mundial para transformar el sistema alimentario³², en sintonía con la alianza estratégica de la Vicesecretaria General de las Naciones Unidas con el Foro Económico Mundial³³.

43. De hecho, en el primer año de los preparativos de la Cumbre no se mencionaron los derechos humanos, lo cual no era coherente con “La máxima aspiración: llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos”, que el Secretario General presentó al Consejo de Derechos Humanos en febrero de 2020, donde exhortaba a todos los países a que pusieran los principios y mecanismos de derechos humanos al frente y en el centro de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros medios creando amplias vías para la participación de la sociedad civil³⁴.

³⁰ Naciones Unidas, “Secretary-General announces special summit to tackle world hunger, create sustainable, inclusive supply chain, in message for World Food Week”, 12 de octubre de 2020.

³¹ Véanse www.oaklandinstitute.org/voke-agra-agnes-kalibata-special-envoy-2021-un-food-systems-summit; www.foodsovereignty.org/wp-content/uploads/2020/03/ES_Edited_draft-letter-UN-food-systems-summit_070220.pdf; y <https://foodtank.com/news/2020/03/2021-food-systems-summit-started-on-wrong-foot-it-could-still-be-transformational/>.

³² Véase www.weforum.org/projects/strengthening-global-food-systems.

³³ Véase <https://weforum.ent.box.com/s/rdlgipawkjxi2vdaidw8npbyach2qbt>.

³⁴ Véase [www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/\(httpNewsByYear_en\)/5E6F57F2B4F04DC8C12585180034FD14?OpenDocument](http://www.unog.ch/unog/website/news_media.nsf/(httpNewsByYear_en)/5E6F57F2B4F04DC8C12585180034FD14?OpenDocument). Véase también

44. Todo ello era especialmente problemático porque desde la crisis alimentaria de 2008 existe la preocupación de que si el control de los sistemas alimentarios depende de los agentes financieros, las empresas y los empresarios, ello conducirá a una mayor inestabilidad. El sector empresarial ha sido parte del problema de los sistemas alimentarios y no se le han exigido responsabilidades. Por lo tanto, permitir que el sector empresarial domine la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios pone en peligro el futuro de los sistemas alimentarios y la capacidad de las personas para hacer plenamente efectivos sus derechos humanos.

45. En cuanto a la propia Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, la secretaría ha creado una estructura que incluye los componentes siguientes³⁵: un Comité Asesor; un Grupo Científico; un Equipo de Tareas de las Naciones Unidas, presidido por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente; cinco Vías de Acción relativas al acceso, el consumo, la producción, los medios de vida equitativos y la resiliencia; y Diálogos de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios³⁶.

46. La secretaría de la Cumbre ha constituido recientemente un equipo integrador oficioso que vele por la coherencia de la Cumbre. Está formado por dirigentes de todos los componentes mencionados, así como por personas individuales que fueron invitadas como asesores independientes y otras que a las que se nombró “custodios de las palancas del cambio” en esferas como las cuestiones de género, las finanzas y la innovación. Se invitó al Relator Especial a formar parte del equipo integrador como “custodio de los derechos humanos y el derecho”.

47. La secretaría de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios todavía no ha hecho de los derechos humanos un aspecto básico del proceso de planificación. Si bien la secretaría ha invitado recientemente a participar en la preparación de la Cumbre a más personas que defienden un enfoque basado en los derechos humanos, estas siguen siendo una minoría y se encuentran prácticamente en los márgenes del proceso.

48. Debido a la marginación constante de los derechos humanos durante la preparación de la Cumbre, el Mecanismo de la Sociedad Civil y Pueblos Indígenas para las relaciones con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial decidió finalmente impugnar la Cumbre. Las organizaciones que participan en ese Mecanismo comprenden 300 millones de miembros afiliados de todos los continentes. A mediados de octubre de 2020, el Mecanismo hizo un llamamiento abierto a otros movimientos, redes y organizaciones directamente interesados en la alimentación en el sentido más amplio o que participasen en ámbitos interrelacionados a que se unieran a ellos y lucharan por los derechos humanos, la soberanía alimentaria y la agroecología contra la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios³⁷.

49. El Relator Especial ha expuesto varias de sus propias preocupaciones ante la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, basadas en sus consultas con los líderes de la Cumbre, los Estados, la sociedad civil y el sector privado, y derivadas de su participación en el equipo integrador para la Cumbre. Al mismo tiempo que presentaba este informe ha comunicado sus preocupaciones y ha propuesto soluciones personalmente y en una carta pública a la Enviada Especial para la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de 2021. El presente informe también ofrece una introducción a su visión y plan de trabajo sobre los sistemas alimentarios más allá de la propia Cumbre.

50. La preocupación dominante del Relator Especial es que la Cumbre parece estar todavía muy sesgada a favor de un tipo de enfoque de los sistemas alimentarios, a saber, las soluciones basadas en el mercado.

51. El enfoque de los sistemas alimentarios basado en los derechos humanos antepone las personas a los beneficios, velando por que los mercados atiendan las necesidades sociales y obligando a los Estados a proporcionar a las personas una protección social adecuada. El reto

www.un.org/sg/sites/www.un.org.sg/files/atoms/files/The_Highest_Aspiration_A_Call_To_Action_For_Human_Right_English.pdf.

³⁵ También hay elementos dedicados a la promoción y las comunicaciones, como la Red de Campeones. Véase www.un.org/es/food-systems-summit-2021-es/page/red-de-campeones.

³⁶ Puede consultarse información más detallada en www.un.org/es/food-systems-summit.

³⁷ Véase www.csm4cfs.org/es/open-call-civil-society-indigenous-peoples-engagement-respond-un-food-systems-summit/.

no consiste solo en eliminar el hambre y la malnutrición. Hay un deber para con todos los seres humanos y las generaciones futuras de cambiar los sistemas alimentarios de manera que todos los habitantes del planeta vivan con dignidad. Desde la perspectiva de los derechos humanos, no habrá soluciones reales si todo gira en torno a la ciencia y la tecnología, el dinero y los mercados, sin tratar de resolver también cuestiones fundamentales relacionadas con la desigualdad, la rendición de cuentas y la gobernanza.

2. Lo que está en juego: conocimiento e inversión

52. Los cuatro resultados principales previstos para la Cumbre son: generar avances en la consecución de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; concienciar e impulsar el debate público acerca del modo en que la reforma de los actuales sistemas alimentarios puede ayudarnos a lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible mediante la aplicación de reformas que son buenas para las personas y el planeta; elaborar principios que orienten a los Gobiernos y otros interesados que deseen aprovechar sus sistemas alimentarios para apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible; y crear un sistema de seguimiento y examen³⁸.

53. En lo que respecta a los sistemas alimentarios, la Cumbre supone una respuesta mundial al modelo industrial de agricultura, que se basaba en sistemas agrícolas intensivos de gran cantidad de insumos, dominados por explotaciones agrícolas especializadas en gran escala, que solían depender en gran medida de combustibles fósiles e insumos comprados, no renovables y sintéticos.

54. Durante su mandato, el Relator Especial tiene la intención de insistir en los diversos enfoques alternativos de los sistemas alimentarios que se examinarán en la Cumbre, con miras a analizarlos desde la perspectiva del derecho a la alimentación.

55. Aunque el título de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios parece indicar que los múltiples sistemas alimentarios deberían encontrar la forma de coexistir, en la actualidad los preparativos para la Cumbre están dando prioridad a un tipo de conocimiento, a saber, la ciencia experimental, y a un tipo de política, a saber, la agricultura intensiva sostenible, también conocida como la nueva revolución verde³⁹.

56. La intensificación sostenible trata por muchos modos de ser más compatible con objetivos ecológicos como la salud del suelo y el aumento de la biodiversidad. Sin embargo, sus métodos son más una reforma de la agricultura industrial que una transformación de un sistema alimentario⁴⁰. Tanto la intensificación sostenible como la intensificación industrial se basan en procesos y tecnologías con uso intensivo de capital, lo que refleja el *statu quo* de la economía política actual del sistema alimentario. Ambas plantean el problema principalmente en relación con la producción, el tamaño de las explotaciones y la escala de operación. Ambas se basan en una teoría del conocimiento en la que, en su mayor parte, los científicos y expertos imparten conocimientos a los agricultores.

57. La agroecología supone un enfoque diferente y actualmente está ausente de los preparativos de la Cumbre. La agroecología comienza con la pregunta de la dinámica del poder y plantea el problema como una cuestión relacionada con el acceso al conocimiento, los recursos y el control del sistema alimentario como causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición⁴¹.

58. La agroecología es una disciplina científica que incluye conocimientos experimentales centrados en la ecología de los entornos agrícolas. Su objetivo principal es imitar en la medida de lo posible los procesos ecológicos y las interacciones biológicas para concebir métodos de producción basados en “reunir cultivos, animales, árboles, suelos y otros factores en sistemas espaciales/temporales diversificados” que permitan a las explotaciones

³⁸ Véase www.un.org/es/food-systems-summit/about.

³⁹ Conclusión que se deriva de la interpretación que hace el Relator Especial del “Grupo Científico” de la Cumbre y la labor actual de las Vías de Acción.

⁴⁰ Thomas W. Kuyper y Paul C. Struik, “Epilogue: global food security, rhetoric, and the sustainable intensification debate”, *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 8 (octubre de 2014); y Jacqueline Loos y otros, “Putting meaning back into ‘sustainable intensification’”, *Frontiers in Ecology and the Environment*, vol. 12, núm. 6 (agosto de 2014).

⁴¹ Loos, “Putting meaning back into ‘sustainable intensification’”.

agrícolas generar una fertilidad del suelo, una protección de los cultivos y una productividad propias⁴². Como práctica agrícola, la agroecología requiere mucha mano de obra y abarca una serie de técnicas de producción derivadas de la experiencia y los conocimientos técnicos locales que aprovechan los recursos disponibles inmediatamente. Por consiguiente, también se basa en gran medida en los conocimientos experienciales, más comúnmente descritos como conocimientos tradicionales.

59. Como movimiento social, la agroecología basada en los productores impulsa muchísimo el fortalecimiento de la cohesión social mediante la reducción gradual de las desigualdades sociales, la promoción de la gobernanza local, la soberanía y el empoderamiento de las comunidades locales. Si bien la agricultura intensiva sostenible reconoce la importancia de responder a las dimensiones sociales y ecológicas de la producción de alimentos⁴³, la condición previa de la agroecología es que los productores de alimentos disfruten de un acceso seguro a tierras y recursos naturales de gran diversidad biológica.

60. La Cumbre no solo no da ninguna cabida a la agroecología, sino que también deja de lado los conocimientos experienciales o tradicionales, lo que tiene el efecto grave de excluir a los pueblos indígenas y sus conocimientos. Como señaló recientemente el Secretario General:

Los pueblos indígenas constituyen menos del 6 % de la población mundial y, sin embargo, son los guardianes del 80 % de la biodiversidad mundial en tierra. Ya sabemos que la naturaleza administrada por los pueblos indígenas se deteriora menos rápidamente que en otros lugares. Dado que los pueblos indígenas viven en tierras que se encuentran entre las más vulnerables al cambio climático y a la degradación del medio ambiente, ha llegado el momento de escuchar sus voces, recompensar sus conocimientos y respetar sus derechos⁴⁴.

61. El Relator Especial celebra que los dirigentes de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios se hayan reunido con representantes del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas y que haya alguna representación indígena en el proceso de preparación de la Cumbre. Seguirá haciendo un seguimiento estrecho de la cabida que se les dará en la Cumbre a los conocimientos indígenas y, más en general, a los conocimientos experienciales o tradicionales.

62. Los conocimientos experienciales o tradicionales y la agroecología son elementos básicos de la política alimentaria internacional en la actualidad, como se refleja en el compromiso de la FAO de impulsar y promover la agroecología⁴⁵. En la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) se están llevando a cabo negociaciones sobre un instrumento jurídico internacional relativo a los recursos genéticos por conducto del Comité Intergubernamental sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore⁴⁶. Por lo menos desde 2011, el derecho a la alimentación ha estado firmemente vinculado a la agroecología, por ejemplo en el informe del Relator Especial en ese momento (A/HRC/16/49). El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial está negociando actualmente recomendaciones de políticas sobre enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores y varios países están tratando de transformar sus sistemas alimentarios mediante métodos agroecológicos.

63. Un estudio reciente e innovador del colectivo de investigación Ceres2030 indica que está aumentando el consenso mundial en torno a los conocimientos experienciales o

⁴² Miguel A. Altieri, "Agroecology: the science of natural resource management for poor farmers in marginal environments", *Agriculture, Ecosystems and Environment*, vol. 93, núms. 1 a 3 (diciembre de 2002).

⁴³ H. Charles J. Godfray y otros, "Food security: the challenge of feeding 9 billion people", *Science*, vol. 327, núm. 5967 (12 de febrero de 2010).

⁴⁴ Secretario General, "The State of the Planet", Foro de Líderes Mundiales, Universidad de Columbia (Nueva York), 2 de diciembre de 2020.

⁴⁵ Véase www.fao.org/agroecology/home/es/.

⁴⁶ Véase www.wipo.int/tk/es/igc/.

tradicionales y la agroecología como principales formas de hacer frente al hambre y el cambio climático⁴⁷.

64. Los investigadores de Ceres2030 dedicaron tres años a utilizar modelos complejos e inteligencia artificial para reflejar los efectos dinámicos de las inversiones realizadas con objeto de acabar con el hambre⁴⁸. Las conclusiones primarias han aclarado lo que está en juego en la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios y lo que se necesita para poner fin al hambre: los Gobiernos donantes deben gastar una media de 14.000 millones de dólares de los Estados Unidos más al año hasta 2030 para poner fin al hambre, duplicar los ingresos de 545 millones de pequeños agricultores y limitar las emisiones agrícolas de conformidad con el Acuerdo de París relativo a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Eso significaría duplicar aproximadamente la cantidad de ayuda asignada a la seguridad alimentaria y la nutrición cada año, y también tendría que ir acompañado de otros 19.000 millones de dólares al año a cargo de los presupuestos de los países de ingresos bajos y medianos⁴⁹.

65. Eso plantea inmediatamente la cuestión de en qué debe gastarse ese dinero. Después de examinar más de 100.000 artículos sobre investigación agrícola utilizando un conjunto diverso de aspectos en su evaluación, el equipo de Ceres2030 seleccionó todos los artículos que podían contribuir a su estudio científico de lo que se necesita para hacer frente al hambre. Lo que preocupó al equipo de Ceres2030 y sorprendió a la comunidad investigadora científica⁵⁰ fue que solo alrededor del 2 % de las investigaciones agrícolas publicadas proporcionan datos originales y de alta calidad que pueden ofrecer soluciones a los pequeños productores⁵¹.

66. A partir de ese 2 %, los investigadores de Ceres2030 hicieron una síntesis del tipo de investigación que se necesita. Constataron que es más probable que los pequeños agricultores adopten criterios nuevos si reciben apoyo de los servicios de extensión; la formación localizada es importante. También constataron que los ingresos de los agricultores aumentan cuando pertenecen a sociedades cooperativas, grupos de apoyo mutuo y otras organizaciones autónomas que comparten redes y recursos, redes basadas en conocimientos experienciales o tradicionales que forman parte de lo que otros describen como economía de la solidaridad⁵². Además, constataron que los mercados informales funcionan; los agricultores prosperan cuando pueden vender sus productos de manera informal a pequeñas y medianas empresas. Se trata de mercados basados en la confianza, que algunos han descrito como arraigados territorialmente en relaciones sociales de larga data⁵³.

67. Ese tipo de investigación, orientada a la formación localizada de los pequeños agricultores, la economía solidaria, los mercados informales y los conocimientos experienciales o tradicionales, es fundamental para la agroecología⁵⁴.

⁴⁷ Ceres2030 es una asociación entre la Facultad de Agricultura y Ciencias de la Vida de la Universidad de Cornell, el International Institute for Sustainable Development y el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, basada en una visión común: un mundo sin hambre, en el que los pequeños productores disfruten de mayores ingresos y productividad agrícolas, de un modo que contribuya a los sistemas alimentarios sostenibles. Sus conclusiones no plantean explícitamente sus resultados como expresión de la agroecología.

⁴⁸ <https://ceres2030.org/our-story/>.

⁴⁹ https://ceres2030.org/shorthand_story/donors-must-double-aid-to-end-hunger-and-spend-it-wisely/.

⁵⁰ “Feast and Famine in Agricultural Research”, *Nature Plants*, vol. 6, núm. 10 (octubre de 2020); y “Ending hunger: science must stop neglecting smallholder farmers”, *Nature*, vol. 586 (12 de octubre de 2020).

⁵¹ Jaron Porciello y otros, “Accelerating evidence-informed decision-making for the Sustainable Development Goals using machine learning”, *Nature Machine Intelligence*, vol. 2, núm. 10 (octubre de 2020).

⁵² Peter Utting, *Public policies for social and solidarity economy: Assessing progress in seven countries* (Ginebra, OIT, 2017); e Yvon Poirier, Françoise Wautiez y Béatrice Alain, “Legislación y políticas públicas a favor de la economía social y solidaria (ESS), Primeros pasos y elementos de una guía práctica” (enero de 2018).

⁵³ Kay y otros, “Connecting smallholders to markets”.

⁵⁴ FAO, “Los 10 elementos de la agroecología, Guía para la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles” (Roma, FAO, 2018).

68. Solo un puñado de donantes, como Alemania, Francia, Suiza, la FAO y el FIDA, han reconocido explícitamente que la agroecología es una solución clave para la creación de sistemas alimentarios sostenibles. La inversión pública en enfoques agroecológicos ha sido sumamente limitada: se calcula entre el 1 % y el 1,5 % del total de los presupuestos agrícolas y de ayuda. La mayoría de las inversiones privadas y públicas en investigación agrícola de los últimos 50 años se basaban principalmente en tecnologías de la revolución verde como agroquímicos, mecanización y genética. Además, la mayoría de las instituciones de enseñanza e investigación y los servicios de extensión se han consagrado a las soluciones industriales aisladas de los problemas, aunque ya hay cada vez más programas de enseñanza que adoptan enfoques más sistémicos y holísticos, así como el aprendizaje experiencial⁵⁵. Algunos países como Bolivia (Estado Plurinacional de), Kenya, México y el Senegal siguen dedicando más recursos a los enfoques agroecológicos en el plano nacional. También hay planes en curso que organizan⁵⁶ inversiones en agroecología y fondos que las promueven⁵⁷.

69. En el ámbito de su mandato, el Relator Especial seguirá evaluando la tecnología, los conocimientos experienciales o tradicionales y los derechos indígenas en la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios y en otros foros internacionales, mediante su participación como miembro del equipo integrador para la Cumbre y en diversos actos previos a la propia Cumbre.

C. Los sistemas alimentarios y el derecho a la alimentación

70. La Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios supone un consenso sobre una serie de cuestiones: la conciencia de que el cambio climático es la mayor amenaza para nuestros sistemas alimentarios; un reconocimiento de que las cadenas globales de valor de los alimentos son demasiado largas; una adhesión a las soluciones de políticas basadas en la ciencia; y un reconocimiento de que todas las facetas de los poderes públicos y la sociedad deberían prestar atención a la transformación de los sistemas alimentarios.

71. Aunque la secretaría y los líderes de la Cumbre dan prioridad a las soluciones, no han expresado el modo en que están planteando el problema, lo que deja a los organizadores y los participantes en la Cumbre sin unos términos o marco comunes para el diálogo y el debate. Es difícil discutir soluciones cuando no hay una interpretación común del problema.

72. Un planteamiento conceptual de los sistemas alimentarios proporciona un análisis potente de la gobernanza global de los alimentos, ya que examina todos los aspectos de la forma en que se producen, distribuyen y consumen los alimentos en todos los sectores. No se centra solo en la producción agrícola o en una parte determinada de una cadena de suministro. Sin embargo, la forma de conceptualizar un sistema alimentario depende de la pregunta que se haga.

73. El punto principal es que cuando los investigadores describen un sistema alimentario se basan en un modelo que tiene una definición de los componentes que constituyen un sistema alimentario, una escala de análisis y una interpretación de lo que es interno y externo al sistema que le son propios⁵⁸. Como todos los modelos, un análisis de un sistema alimentario está diseñado para responder a la investigación de una cuestión concreta⁵⁹.

74. Sin embargo, un análisis de los sistemas alimentarios podría ofrecer una imagen del modo en que funcionan las cosas y tal vez una receta sobre lo que es necesario cambiar, pero

⁵⁵ Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, “Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición”, julio de 2019.

⁵⁶ Biovision - Foundation for Ecological Development e International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, “Money Flows: What is holding back investment in agroecological research for Africa?” (2020).

⁵⁷ Véase www.agroecologyfund.org.

⁵⁸ Véanse www.fao.org/3/CA2797EN/ca2797en.pdf; y <https://foodsystemsdashboard.org/about-food-system>.

⁵⁹ D.M. Tendall y otros, “Food system resilience: defining the concept”, *Global Food Security*, vol. 6 (octubre de 2015); y Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, “La nutrición y los sistemas alimentarios”, septiembre de 2017.

no indica claramente la manera en que cambian los sistemas. Solo recientemente han comenzado los investigadores a dar cuenta de la capacidad de las personas de cambiar el sistema a fin de aumentar su propio bienestar individual y social⁶⁰. Ese concepto de la capacidad de actuar plasma el dinamismo de los sistemas alimentarios y la complejidad de la forma en que se producen, intercambian y comen los alimentos. La capacidad de actuar también es esencial en un enfoque basado en los derechos humanos, ya que los derechos humanos ponen el poder en manos de todas las personas.

75. Uno de los resultados previstos para la Cumbre es elaborar principios que orienten a los Gobiernos que deseen aprovechar sus sistemas alimentarios para apoyar los Objetivos de Desarrollo Sostenible y crear un sistema de seguimiento y examen. Por consiguiente, el Relator Especial está especialmente interesado en comprender cuál será la función de los Estados y las organizaciones internacionales en la Cumbre. Su principal preocupación es si tendrán la oportunidad de definir y plasmar el modo de gobernanza que permitirá transformar los sistemas alimentarios mundiales. Sin un orden normativo claro en mente, es difícil imaginar la transformación de los sistemas alimentarios. Un reto a tener en cuenta es que el orden jurídico económico internacional actual se encuentra en un momento de profundos cambios⁶¹.

76. Independientemente de la trayectoria y los resultados de la Cumbre, el Relator Especial tiene la firme determinación de examinar los sistemas alimentarios durante todo su mandato. A fin de ofrecer frutos a largo plazo a los encargados de formular políticas y a los miembros de las organizaciones de la sociedad civil, basará su labor en un marco jurídico, la fundamentará en la economía política internacional y la llevará a cabo desde una perspectiva de derechos humanos⁶².

IV. Las semillas y los derechos de los agricultores

A. Economía política de las semillas

77. En diciembre de 2018 la Asamblea General aprobó la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, en la que reconoció el derecho a las semillas de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales y el derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar

⁶⁰ Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, “Food security and nutrition: building a global narrative towards 2030”, 2020.

⁶¹ Véanse A/75/219; Donatella Alessandrini, *Developing Countries and the Multilateral Trade Regime: The Failure and Promise of the WTO's Development Mission* (Oxford y Portland (Oregón), Hart Publishing, 2010); Clair Gammage, *North-South Regional Trade Agreements as Legal Regimes: A Critical Assessment of the EU-SADC Economic Partnership Agreement* (Cheltenham y Northampton (Massachusetts), Edward Elgar Publishing, 2017); Nicolás M. Perrone y David Schneiderman, “International economic law’s wreckage: depoliticization, inequality, precarity”, en *Research Handbook on Critical Legal Theory*, Emiliós Christodoulidis, Ruth Dukes y Marco Goldoni, eds. (Cheltenham y Northampton (Massachusetts), Edward Elgar Publishing, 2019); Michael Fakhri, “A history of food security and agriculture in international trade law, 1945–2017”, en *New Voices and New Perspectives in International Economic Law*, John D. Haskell y Akbar Rasulov, eds. (Springer Nature Switzerland, Cham, 2020); y Lorenzo Cotula, “(Dis)integration in global resource governance: extractivism, human rights, and investment treaties”, *Journal of International Economic Law*, vol. 23, núm. 2 (junio de 2020).

⁶² Véanse A/75/219; Harriet Friedmann, “International regimes of food and agriculture since 1870”, en *Peasants and Peasant Societies*, Theodor Shanin, ed., 2ª ed. (Oxford, Basil Blackwell, 1987); Harriet Friedmann, “The political economy of food: a global crisis”, *New Left Review*, vol. 197 (enero/febrero de 1993); Philip McMichael, ed., *Food and Agrarian Orders in the World-Economy* (Westport (Connecticut), Praeger Publishers, 1995); Raj Patel, *Stuffed and Starved: The Hidden Battle for the World Food System*, ed. revisada y ampliada (Nueva York, Melville House, 2012); Michael Fakhri, *Sugar and the Making of International Trade Law* (Cambridge, Cambridge University Press, 2014); Amy J. Cohen, “The law and political economy of contemporary food: some reflections on the local and the small”, *Law and Contemporary Problems*, vol. 78 (2015); Chadwick, *Law and the Political Economy of Hunger*; y Adelle Blackett, “On social regionalism in transnational labour law”, *International Labour Review*, vol. 159, núm. 4 (2020).

sus propias semillas y conocimientos tradicionales. También indicó que los Estados adoptarían medidas para respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a las semillas de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales.

78. Controlar las semillas es controlar la vida misma. Las semillas son un elemento fundamental de los sistemas alimentarios del mundo⁶³. La industria de las semillas patentadas está íntimamente ligada a las mayores empresas agroquímicas del mundo. Durante un tiempo, muchas personas hablaban de las “Seis Grandes”: Syngenta (Suiza), Bayer (Alemania), BASF (Alemania), DuPont (Estados Unidos de América), Monsanto (Estados Unidos de América) y Dow (Estados Unidos de América). Esas empresas controlaban el 60 % del mercado mundial de semillas y el 75 % del mercado mundial de plaguicidas⁶⁴.

79. Las fusiones y adquisiciones en la industria de las semillas continúan y recientemente las Seis Grandes empresas de agroquímicos o semillas se han combinado en Cuatro Grandes⁶⁵: Dow y DuPont se fusionaron en un acuerdo valorado en 130.000 millones de dólares, y luego se dividieron en tres sociedades, entre ellas una empresa centrada en la agricultura llamada Corteva; Chemchina adquirió Syngenta por 43.000 millones de dólares; Bayer adquirió Monsanto por 63.000 millones de dólares; y las divisiones de semillas de Bayer (a saber, las marcas Stoneville, Nunhems, FiberMax, Credeez e InVigor) se vendieron a BASF por 7.000 millones de dólares para satisfacer a los reguladores antimonopolio.

80. Esa concentración del mercado significa que un pequeño número de empresas puede influir considerablemente en el precio de las semillas. Cualquier aumento en los precios de las semillas incrementará el costo de la agricultura, lo que hará más difícil que los agricultores obtengan beneficios. Un costo potencialmente más alto de los insumos para los agricultores también puede hacer que aumenten los precios al consumidor, lo que a su vez puede amenazar tanto los medios de vida de los productores de alimentos como el acceso de la población a los alimentos en general. Las Cuatro Grandes también producen la mayoría de los agroquímicos asociados a las semillas modificadas genéticamente. Esos agroquímicos reducen la biodiversidad, lo que disminuye la resiliencia de la agricultura y hace que las explotaciones agrícolas sean más vulnerables a las perturbaciones del cambio climático⁶⁶.

B. Los derechos de los agricultores en el derecho internacional

81. El acceso de las personas a las semillas determina su capacidad de cultivar sus propios alimentos y ganarse la vida. Como se indica en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, el acceso de los agricultores a las semillas es un derecho humano.

82. Cabe destacar que el artículo 9 del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura dispone que las partes contratantes reconocen la enorme contribución que han aportado y siguen aportando las comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo, en particular los de los centros de origen y diversidad de las plantas cultivadas, a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el mundo entero.

83. El Tratado exige a las partes contratantes que adopten las medidas pertinentes para proteger y promover los derechos del agricultor, en particular: la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que

⁶³ Lucile H. Brockway, “Science and colonial expansion: the role of the British Royal Botanic Gardens”, *American Ethnologist*, vol. 6, núm. 3 (1979); y Clare O’Grady Walshe, *Globalisation and Seed Sovereignty in Sub-Saharan Africa* (Palgrave Macmillan, 2019).

⁶⁴ International Panel of Experts on Sustainable Food Systems, “Too big to feed: exploring the impacts of mega-mergers, consolidation and concentration of power in the agri-food sector”, octubre de 2017.

⁶⁵ Philip H. Howard, “Global seed industry changes since 2013”, 31 de diciembre de 2018.

⁶⁶ Philip H. Howard, *Concentration and Power in the Food System: Who Controls What We Eat?* (Bloomsbury Academic, 2016); y Jennifer Clapp y Joseph Purugganan, “Contextualizing corporate control in the agrifood and extractive sectors”, *Globalizations*, vol. 17, núm. 7 (2020).

se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y el derecho a conservar, utilizar, intercambiar y vender material de siembra o propagación conservado en las fincas, con arreglo a la legislación nacional y según proceda.

84. En el Tratado queda claro que los derechos de los agricultores incumben en última instancia a los Gobiernos nacionales y están sujetos a la legislación nacional. Esos derechos ponen en primer plano el reparto de los recursos y la biodiversidad. Los agricultores son tratados como participantes políticos en todo el proceso y no solo como actores comerciales.

85. Sin embargo, los derechos de los agricultores aún deben ser plasmarse con mayor detalle. Es ahí donde el Relator Especial ve un interés específico. En líneas más generales, aunque se fundamentan en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, los derechos de los agricultores también están repartidos en una red de tratados e instrumentos jurídicos⁶⁷. Lo que no está claro es la forma en que se conectan todos esos tratados e instrumentos de modo que proporcionan una definición coherente de los derechos de los agricultores compatible con una concepción de derechos humanos. Entretanto, la secretaría del Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura ha formado un Grupo Especial de Expertos Técnicos sobre los Derechos del Agricultor, que está creando un inventario de la legislación nacional que da aplicación al artículo 9 del Tratado.

86. Muchos Estados son signatarios de ese Tratado, pero también del Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y del Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. Por consiguiente, al elaborar y aplicar la legislación nacional sobre los derechos del agricultor, los Estados están obligados jurídicamente a vincular y coordinar sus soluciones con todos los tratados en la materia⁶⁸. Sin embargo, puede haber desacuerdos entre todos los tratados.

87. Los derechos de los agricultores son algo ambiguos en el Acuerdo sobre los ADPIC. El artículo 27, párrafo 3 b), obliga a todos los miembros de la OMC a proteger todas las obtenciones vegetales mediante patentes, mediante un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de aquellas y este. Sin embargo, el Acuerdo no define "*sui generis*". Por consiguiente, los miembros de la OMC tienen un margen teórico para idear sus regímenes nacionales de derechos de propiedad intelectual. El Acuerdo también incluye una disposición para su examen dentro de los cuatro años siguientes a su entrada en vigor, pero que nunca se ha aplicado. Una de las cuestiones de especial interés para el Relator Especial es comprender la interacción y la posible superposición entre los regímenes nacionales de derechos de los agricultores basados en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura y el concepto indefinido de un régimen *sui generis* de derechos de propiedad intelectual que figura en el Acuerdo sobre los ADPIC, y lo que significaría eso desde la perspectiva del derecho a la alimentación.

88. Los derechos de los agricultores también se tratan en el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. Ese Convenio ofrece a las partes contratantes la opción de permitir a los agricultores que conserven, reutilicen, intercambien y vendan las semillas conservadas en finca. La mayoría de los países signatarios han incluido esa opción

⁶⁷ Cabe citar el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización al Convenio sobre la Diversidad Biológica (2010); la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales; la Legislación Modelo Africana para Proteger los Derechos de las Comunidades Locales, los Agricultores y los Criadores y para Regular el Acceso a los Recursos Biológicos; y la labor del Comité Intergubernamental de la OMPI sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore.

⁶⁸ Titilayo Adebola, "Access and benefit sharing, farmers' rights and plant breeders' rights: reflections on the African Model Law", *Queen Mary Journal of Intellectual Property*, vol. 9, núm. 1 (2019); y Titilayo Adebola, "Examining plant variety protection in Nigeria: realities, obligations and prospects", *The Journal of World Intellectual Property*, vol. 22, núms. 1 y 2 (2019).

en su legislación interna. Sin embargo, esa autorización debe atenuarse con la referencia que se hace en el artículo 15, párrafo 2, a “la salvaguardia de los intereses legítimos del obtentor”.

89. El Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales protegerá los derechos de una persona solo si la obtención vegetal en cuestión es nueva, distinta, homogénea y estable. Con esa concepción no se concede prioridad a las prácticas cuya voluntad es aumentar la diversidad biológica ni se las incentiva. En lugar de ello, se busca crear obtenciones únicas y singulares, por lo general enteramente concebidas para ser lo más productivas posible o para crear un producto nuevo que distinga al productor de los competidores del mercado. La lógica es principalmente industrial o comercial y ha contribuido a la concentración mundial del poder sobre las semillas y plantas entre un número relativamente pequeño de empresas.

90. Un componente clave de lo que está en juego son las denominadas obtenciones de razas autóctonas, que suelen ser cultivadas por agricultores campesinos e indígenas, y a menudo por mujeres. Son obtenciones locales de una especie de planta domesticada que se ha desarrollado en gran medida para adaptarse al entorno natural y cultural en el que vive. Es distinta de una planta que ha sido criada y cultivada selectivamente para ajustarse a un estándar particular de características. El nivel relativamente alto de variación genética de las razas autóctonas es una de las ventajas que pueden tener sobre las obtenciones comerciales. Aunque el rendimiento de cada planta puede no ser tan alto, la estabilidad de las razas autóctonas frente a condiciones adversas suele ser elevada. Como resultado, las nuevas plagas o enfermedades pueden afectar a algunos individuos de la población, pero no a todos, lo cual significa que los agricultores pueden asegurarse la productividad mediante la estabilidad y la resiliencia ecológicas, y una elevada productividad por parcela de tierra. En su formulación actual, la manera en que están recogidos los derechos de los agricultores en el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura alienta las nuevas obtenciones de razas autóctonas, mientras que el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales las hace muchísimo más difíciles.

91. El Relator Especial hará un seguimiento de la labor del Grupo Especial de Expertos Técnicos sobre los Derechos del Agricultor; proporcionará un análisis del estado del intercambio mundial de semillas a través del mercado y de instituciones públicas como los bancos de semillas o de genes; y expondrá las líneas generales de una definición de los derechos de los agricultores que tenga en cuenta las necesidades comerciales de los pequeños agricultores, preste atención a las cuestiones de género (ya que la mayoría de quienes conservan semillas son mujeres) y garantice la efectividad de los derechos humanos de los pueblos, a pesar de la ambigüedad normativa actual.

V. El derecho a la alimentación en los conflictos armados y las crisis prolongadas

92. La destrucción de millones de vidas y las graves violaciones del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos son comunes en muchos conflictos armados. La comida es una fuente principal de sustento, pero los Estados y otros utilizan cada vez más el hambre y la hambruna como arma para dañar y matar a las personas.

93. El hambre y la hambruna no solo se utilizan como arma en los conflictos armados, sino que también se emplean para crear crisis prolongadas y castigar a los civiles. El Relator Especial ha recibido informaciones sobre la forma en que los Estados utilizan medidas unilaterales que causan una grave escasez de alimentos o hambrunas, como los embargos económicos. Los refugiados y las minorías de los campamentos tienen dificultades para conseguir acceder a una alimentación adecuada y culturalmente apropiada. Las prácticas alimentarias de los pueblos indígenas se ven perturbadas, ya que los Estados y las empresas les deniegan el acceso a sus tierras y vías de navegación, hasta tal punto que a veces se ven amenazados su derecho a la libre determinación y su propia existencia. Eso ha estrechado la

conexión entre los alimentos y los conflictos armados y las crisis prolongadas, que a veces alcanza el nivel de un crimen de lesa humanidad o un genocidio⁶⁹.

94. El derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario comparten el objetivo de preservar la dignidad y la humanidad de todos. A lo largo de los años, la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos han considerado que las partes en los conflictos armados tienen obligaciones jurídicamente vinculantes en relación con los derechos de las personas afectadas por el conflicto. Aunque su alcance es diferente, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario ofrecen una serie de protecciones a las personas en los conflictos armados, ya sean civiles, personas que ya no participan directamente en las hostilidades o participantes activos en el conflicto. Tribunales internacionales y regionales, así como órganos creados en virtud de tratados, procedimientos especiales de derechos humanos y entidades de las Naciones Unidas, han reconocido que ambas ramas del derecho se aplican a las situaciones de conflicto armado y proporcionan una protección complementaria y que se refuerza mutuamente⁷⁰.

95. Hay varios instrumentos relativamente nuevos que tratan de responder al problema de la inseguridad alimentaria en los conflictos armados y las crisis prolongadas. En 2015 el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial aprobó el Marco de Acción para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Crisis Prolongadas⁷¹. El artículo 8, párrafo 2) b) xxv), del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2002) tipificó como delito hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de hacer la guerra, pero solo en conflictos armados que sean internacionales. Sin embargo, la mayoría de los casos que se producen hoy en día en que se hace padecer hambre a la población se dan en el contexto de conflictos armados no internacionales. En 2018 Suiza, con el apoyo de los Países Bajos, propuso una enmienda al Estatuto de Roma para incluir en la lista de crímenes de guerra que pueden cometerse en los conflictos armados no internacionales hacer padecer hambre. La enmienda fue aprobada por los Estados partes, pero hasta la fecha solo ha sido ratificada o aceptada por Andorra, Nueva Zelanda y los Países Bajos⁷². También en 2018 el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad su resolución 2417 (2018), en la que subrayó que “hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra puede constituir un crimen de guerra” e instó a los Estados a que tomaran medidas contra los responsables, con miras a reforzar las medidas de prevención, asegurar la rendición de cuentas y responder a las reclamaciones de las víctimas.

96. No está claro que el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional basten para hacer frente a las causas profundas de las violaciones del derecho a la alimentación en tiempos de guerra, conflictos armados y crisis prolongadas. También está el negocio de los conflictos, el hambre y la hambruna. A menudo la guerra es la “fase de tiroteos de una lucha comercial”⁷³, en el sentido de que los conflictos armados y las crisis prolongadas se entienden mejor si se toma nota de quién se está beneficiando comercial y financieramente del conflicto y se hace un seguimiento al respecto. Como se está debatiendo actualmente en la OMC, eso incluye también analizar el modo en que la ayuda alimentaria y el socorro humanitario corren el riesgo de perturbar los mercados locales⁷⁴.

97. El Relator Especial investigará la capacidad que tienen el derecho internacional humanitario y el derecho penal internacional de prevenir el hambre, la hambruna y la

⁶⁹ Catriona Murdoch y Wayne Jordash, “Clarifying the contours of the crime of starvation”, 27 de junio de 2019, *EJIL:Talk!*

⁷⁰ *Protección jurídica internacional de los derechos humanos durante los conflictos armados* (publicación de las Naciones Unidas, 2011).

⁷¹ Véase www.fao.org/cfs/cfs-home/activities/ffa/es/.

⁷² Véase https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-10-g&chapter=18&clang=_en. Véase también Salvatore Zappalà, “Conflict related hunger, 'starvation crimes' and UN Security Council Resolution 2417 (2018)”, *Journal of International Criminal Justice*, vol. 17, núm. 4 (septiembre de 2019).

⁷³ Alfred Bester, *The Stars My Destination* (Vintage Books, 1956), pág. 124. Véase también James Thuo Gathii, *War, Commerce, and International Law* (Oxford, Oxford University Press, 2010).

⁷⁴ Véase <http://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/wto-members-mull-easing-restrictions-on-humanitarian-food-aid/>.

malnutrición. También acudirá al derecho mercantil internacional para comprender mejor las causas profundas de la guerra, los conflictos armados, las crisis prolongadas y el modo en que se utilizan como arma los alimentos. Hasta la fecha, los estudios sobre el derecho de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, el derecho penal internacional y el derecho mercantil internacional siguen siendo ámbitos profesionales y académicos aislados. El Relator Especial colaborará estrechamente con los interesados y les consultará sobre la combinación de esos ámbitos y elaborará un marco analítico nuevo que pueda orientar a las personas para que comprendan mejor el modo en que se utilizan los alimentos con objeto de exacerbar los conflictos y la manera en que pueden evitarse los conflictos.

VI. Conclusiones y recomendaciones

98. El Relator Especial se centrará en cuatro esferas temáticas hasta 2023: a) la COVID-19 y la crisis de hambre inminente; b) los sistemas alimentarios y la gobernanza global; c) las semillas y los derechos de los agricultores; y d) el derecho a la alimentación en los conflictos armados y las crisis prolongadas.

99. Aunque actualmente hay primeras noticias de una vacunación contra la COVID-19, es probable que las cosas empeoren mucho antes de mejorar. El mundo sigue estando al borde de una crisis de hambre y las repercusiones económicas de la pandemia durarán por lo menos un decenio. El Relator Especial exhorta a los Estados y a las organizaciones internacionales, especialmente la OIT y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, a que sigan trabajando de manera coordinada para responder a la actual crisis de hambre.

100. Los Estados deben reafirmar su compromiso de hacer frente a la pandemia mediante un enfoque basado en los derechos humanos.

101. Los Estados deben considerar seriamente la posibilidad de aplicar las medidas que el Relator Especial ha señalado en el párrafo 28 *supra* como eficaces para garantizar la efectividad del derecho de las personas a la alimentación durante la pandemia.

102. El Relator Especial exhorta a la OIT y al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial a que formen una alianza para hacer frente a la crisis de hambre inminente. Puesto que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y la OIT están basados en los derechos humanos, el Relator Especial pide al Consejo de Derechos Humanos que otorgue a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos el mandato de facilitar la formación de esa alianza.

103. La Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios se ha propuesto transformar los sistemas alimentarios del mundo. Sin embargo, nada puede transformarse adecuadamente con toda una población enferma, cansada, pobre y hambrienta; la mayoría de los Estados ya no son capaces de gobernar adecuadamente durante la crisis. Por consiguiente, los Estados deben velar por que la máxima prioridad de la agenda internacional sea hacer frente a la crisis de hambre inminente y las consecuencias de la pandemia de COVID-19.

104. No obstante, la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios sigue programada para finales de 2021. Al mismo tiempo que presentaba este informe, el Relator Especial ha comunicado personalmente y en una carta pública a la Enviada Especial del Secretario General para la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de 2021 sus preocupaciones con respecto a la Cumbre y las soluciones que propone. El informe también presenta la visión del Relator Especial y el plan de trabajo sobre los sistemas alimentarios que ha previsto seguir después de la Cumbre.

105. De conformidad con lo expresado por el Secretario General en el documento "La máxima aspiración: llamamiento a la acción en favor de los derechos humanos", el Relator Especial exhorta a la Enviada Especial del Secretario General y a la secretaría de la Cumbre a que den mayor cabida a los derechos humanos y el multilateralismo en la planificación de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios. Al objeto de que la Cumbre final esté intrínsecamente definida por los derechos humanos y el

multilateralismo, la Enviada Especial y la secretaría de la Cumbre deben hacer lo siguiente:

- a) Encomendar a todas las estructuras de apoyo y líneas de trabajo de la Cumbre que describan y planteen los problemas en torno al sistema alimentario actual en función de los derechos humanos;
- b) Formar un grupo autónomo sobre conocimientos empíricos e indígenas que complemente al Grupo Científico;
- c) Velar por que todas las soluciones propuestas se expresen desde el punto de vista de los derechos humanos;
- d) Basar los resultados en procesos multilaterales, por ejemplo por conducto del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial;
- e) Velar por que en la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios predominen las discusiones en torno a la agroecología.

106. De conformidad con su mandato, el Relator Especial se propone responder a las expectativas manifestadas por una amplia gama de interesados de que se aceleren los avances hacia la plena efectividad del derecho a la alimentación. Tiene la intención de desempeñar su mandato de manera global y colaborativa, trabajando estrechamente con los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas, la sociedad civil, los círculos académicos, las empresas comerciales y otros interesados a fin de alcanzar resultados concretos. Para una ejecución eficaz del mandato, y en un espíritu de diálogo y colaboración, el Relator Especial solicita apoyo en su empeño a fin de alcanzar el objetivo común de producir un cambio real en la vida de las personas y hacer efectivo su derecho a la alimentación sin discriminación, con dignidad e igualdad.
