



# Asamblea General

Distr. general  
18 de julio de 2023  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo octavo período de sesiones

Tema 73 b) del programa provisional\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## **El derecho a la alimentación en favor de la recuperación y la transformación de los sistemas alimentarios**

### **Nota del Secretario General**

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, que se presenta de conformidad con la resolución [77/217](#) de la Asamblea y la resolución [52/16](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/78/150](#).



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

### *Resumen*

En cumplimiento de la resolución [77/217](#) de la Asamblea General, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ha elaborado el presente informe, en el que examina los nuevos problemas relacionados con la realización del derecho a la alimentación, especialmente en el contexto de la respuesta a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y la recuperación posterior. El informe llega en un momento en que se reconoce de forma muy general que el derecho a la alimentación constituye el camino para responder a la crisis alimentaria y para la recuperación posterior y para transformar los sistemas alimentarios.

## I. Introducción

1. Si la historia de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) ha sido la de una tragedia evitable, una vez superada la pandemia el derecho a la alimentación ha sido una historia de lucha valerosa y de victorias políticas de la población. El Relator Especial observó durante la pandemia que, a pesar de unos índices elevados de morbilidad y de mortalidad, las personas ejercieron su derecho a la alimentación organizándose y cuidando los unos de los otros, instando a sus Gobiernos a asegurar que tuvieran acceso a alimentos de calidad y oponiéndose a los intentos de las empresas de dominar los sistemas alimentarios.

2. La pandemia desencadenó casi inmediatamente una crisis alimentaria mundial a la que no pudieron escapar ni los países ricos ni los países pobres. Las personas no podían obtener alimentos porque no podían trasladarse al trabajo, a los negocios o a los hogares de otras personas. Las cadenas de suministro no pudieron adaptarse con suficiente rapidez a los repentinos cambios de la demanda.

3. La Asamblea General, en el párrafo 51 de su resolución [77/217](#), solicitó al Relator Especial que le presentara el informe actual, en el que se examinan los nuevos problemas relacionados con la realización del derecho a la alimentación, especialmente en el contexto de la respuesta a la pandemia de COVID-19 y la recuperación posterior.

4. La dificultad de presentar un informe que ayude a los Estados Miembros a responder a la pandemia de COVID-19 y a recuperarse de ella consiste en que los efectos de la pandemia se dejarán sentir durante decenios. Pese a que la pandemia ha finalizado, casi todas las personas que la han sobrevivido siguen estando fatigadas. Más allá de las estadísticas, casi todas las personas sienten más pena, más dolor y más ira. Los Gobiernos podrían haber evitado una pandemia o atenuado su impacto si hubieran actuado con rapidez y decisión y coordinándose a nivel multilateral. Por el contrario, la respuesta colectiva de los Gobiernos a la pandemia exacerbó la desigualdad en los países y entre ellos, y este incremento de la desigualdad se ha convertido en una nueva realidad (véase [A/77/177](#)). Hoy en día persisten las preocupaciones de salud porque muchas personas son vulnerables al virus a causa de la desigualdad en el acceso a recursos sanitarios en los planos nacional e internacional, y siguen corriendo el riesgo de enfermarse o de morir a causa de la COVID-19. El Director General de la Organización Mundial de la Salud declaró recientemente: “[la COVID-19] continúa matando y continúa cambiando. Sigue existiendo el peligro de que surjan nuevas variantes que provoquen más incrementos del número de casos y de muertes”<sup>1</sup>.

5. Con la mirada puesta en el futuro, este virus concreto tal vez no represente la mayor preocupación. Si bien todavía se desconoce el origen último del virus de la COVID-19, la propagación de agentes patógenos, especialmente enfermedades zoonóticas, se ve exacerbada por la contaminación, la destrucción ecológica, la deforestación y la eliminación de barreras ecológicas protectoras<sup>2</sup>. Las bacterias también pueden provocar otro problema de salud mundial. La Organización Mundial de la Salud ha incluido la resistencia a los antimicrobianos entre las 10 mayores amenazas mundiales para la salud pública a que se enfrenta la humanidad; las

<sup>1</sup> Véase <https://news.un.org/en/story/2023/05/1136367>.

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica y Organización Mundial de la Salud, *Connecting Global Priorities: Biodiversity and Human Health – A State of Knowledge Review* (2015).

bacterias se están haciendo más resistentes a los antibióticos, lo cual dificulta el tratamiento de las infecciones y es causa de muertes<sup>3</sup>.

6. Irónicamente, el final oficial de la pandemia ha empeorado la crisis alimentaria. Esto se debe en parte a que los Gobiernos han decidido poner fin a las políticas aplicadas durante la pandemia que aseguraban que las personas tuvieran acceso a los alimentos. Esos programas concluyen en un momento en que la inflación aumenta rápidamente en todo el mundo, con unos precios de los alimentos volátiles y relativamente altos. La crisis alimentaria también empeora a causa del aumento de la violencia y de los conflictos. Además, la economía mundial experimenta una desaceleración y los pronósticos no son optimistas. Al mismo tiempo, los meteorólogos prevén niveles de calor sin precedentes para los próximos cinco años<sup>4</sup>.

7. En 2022, casi 258 millones de personas de 58 países o territorios se encontraban en una situación que la Red Mundial contra las Crisis Alimentarias califica de “crisis” o de “inseguridad alimentaria aguda o peor”. Este es el máximo nivel registrado desde que este tipo de datos se comunicaron por primera vez en 2016<sup>5</sup>. En 2023, el número de personas que sufrían inseguridad alimentaria aguda o se exponían a ella ascendía a 345 millones en 79 países, una cifra que duplica con creces los niveles anteriores a la pandemia, en 2019<sup>6</sup>. Los países que generan la máxima preocupación por lo que respecta a la inseguridad alimentaria aguda son el Afganistán, Burkina Faso, Haití, Malí, Nigeria, Somalia, el Sudán, Sudán del Sur y el Yemen. Etiopía, Kenya, Myanmar, el Pakistán, la República Árabe Siria, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo son países que generan una preocupación muy grande. El Salvador, Guatemala, Honduras, el Líbano, Malawi y Nicaragua son países que generan una gran preocupación<sup>7</sup>.

8. A fin de recuperarse de la actual crisis alimentaria, y con vistas al futuro, los Estados se enfrentan a tres cuestiones. Deberán:

- a) Responder a la crisis alimentaria con planes nacionales;
- b) Formular una respuesta internacional coordinada a la crisis alimentaria;
- c) Transformar sus sistemas alimentarios de modo que sean más resilientes ante el cambio climático y prevenir la pérdida de biodiversidad.

9. Los Estados deberán abordar las tres cuestiones de manera interdependiente. Si no cooperan y formulan una respuesta internacional coordinada, sus planes nacionales de recuperación de la crisis alimentaria fracasarán. Al mismo tiempo, la manera en que respondan a las múltiples crisis actuales afectará significativamente las características de sus sistemas alimentarios en los próximos decenios.

10. En el presente informe, el Relator Especial se basa en las respuestas de los Estados Miembros y de la sociedad civil a sus llamamientos a efectuar aportaciones<sup>8</sup>; en su experiencia de informar sobre la crisis alimentaria desde sus inicios; en sus sesiones informativas para parlamentarios y organizaciones internacionales; en sus

<sup>3</sup> Véase [www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/antimicrobial-resistance](https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/antimicrobial-resistance) y <https://rosalux-geneva.org/untangling-antimicrobial-resistance-amr/>.

<sup>4</sup> Véase <https://public.wmo.int/es/media/comunicados-de-prensa/las-temperaturas-mundiales-batir%C3%A1n-r%C3%A9cords-en-los-pr%C3%B3ximos-cinco-a%C3%B1os>.

<sup>5</sup> Red de Información sobre Seguridad Alimentaria y Red Mundial contra las Crisis Alimentarias, *Global Report on Food Crises* (Roma, 2023), pág.7.

<sup>6</sup> Véase [www.wfp.org/emergencias/global-food-crisis](https://www.wfp.org/emergencias/global-food-crisis).

<sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y Programa Mundial de Alimentos (PMA), *Hunger Hotspots: FAO-WFP Early Warnings on Acute Food Insecurity – June to November 2023 Outlook* (Roma, 2023) pág. vii.

<sup>8</sup> Las respuestas pueden consultarse en su totalidad en [www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-recovery-covid-pandemic-report](https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2023/call-input-recovery-covid-pandemic-report).

entrevistas periódicas con Gobiernos, empresas y miembros de la sociedad civil; y en su participación ordinaria en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. En primer lugar, describe los programas que ya han demostrado ser eficaces para hacer efectivo el derecho a la alimentación. A continuación examina el entorno institucional internacional que rige el derecho a la alimentación. Después de señalar las limitaciones estructurales, define una agenda política y jurídica para el derecho a la alimentación que indica un camino hacia la recuperación y la transformación de los sistemas alimentarios. Concluye formulando recomendaciones.

## II. Políticas inmediatas y eficaces

11. La mayoría de las medidas desplegadas por los Gobiernos que han mejorado efectivamente el derecho a la alimentación no deben ser tratadas como respuestas temporales, sino que deben ser vistas como una prueba de lo que es posible para transformar un sistema alimentario (véase [A/77/177](#)). En los peores momentos de la pandemia, los Gobiernos que tuvieron una actitud flexible, se coordinaron y respondieron a las demandas de la población formularon y aplicaron políticas eficaces. En el contexto de la recuperación de la pandemia, los Estados deberían seguir avanzando con las medidas relacionadas con la pandemia en vez de ponerles fin. A continuación, el Relator Especial destaca programas nacionales ejecutados durante la pandemia que a su juicio resultaron ser eficaces para hacer efectivo el derecho a la alimentación.

### A. Transferencias directas de efectivo

12. Proporcionar efectivo directamente a las personas, de la manera más inclusiva posible y sin imponer restricciones al gasto, ha demostrado ser la forma más rápida y eficaz de prestar asistencia a las personas en tiempos de necesidad o de crisis<sup>9</sup>.

13. Con otras formas de apoyo directo, como los cupones, las cartillas de racionamiento o los paquetes de alimentos, se corre el peligro de empeorar la discriminación y la desigualdad generadas por los métodos de entrega. El Relator Especial escuchó testimonios sobre la negación de asistencia alimentaria a miembros de la comunidad LGBTQI+ y a sus familias por no adaptarse al modelo heteronormativo de familia definido con una perspectiva cisgénero ([A/HRC/52/40](#), párr. 38). Además, en los casos en que los Gobiernos proporcionaban paquetes de alimentos, existía el riesgo de que con estos no se garantizara que los alimentos fueran suficientes y adecuados<sup>10</sup>. No obstante, este riesgo se reducía cuando los paquetes de alimentos se adquirían a productores locales en pequeña escala, como se observó en Cuba, en México y en la República Dominicana<sup>11</sup>. El riesgo de discriminación se reducía cuando los programas se ejecutaban de una manera que preservaba la dignidad de las personas. Por ejemplo, en Nueva Zelanda los líderes maoríes organizaron la entrega de paquetes de alimentos, paquetes de higiene y otros recursos directamente a las casas y fomentaron la conectividad social como parte de lo que llaman *mahi aroha*, el trabajo esencial realizado por amor al pueblo ([A/77/177](#), párr. 30).

### B. Comidas escolares universales

14. Cuando se proporcionan buenos alimentos a los niños, toda la comunidad se hace más fuerte<sup>12</sup>.

<sup>9</sup> Comunicaciones de Alemania, Jordania y Qatar.

<sup>10</sup> Comunicaciones de Biowatch South Africa y Right to Food Campaign India.

<sup>11</sup> Comunicaciones de Cuba, México y la República Dominicana.

<sup>12</sup> Comunicaciones del Brasil, Egipto, el Iraq y Sudáfrica.

15. Velar por que todos los niños tengan acceso a alimentación de calidad en la escuela alienta a las familias a enviar a sus hijos a la escuela y no al trabajo. Cuando los Gobiernos garantizan el acceso de todos los niños a alimentos nutritivos, permiten que las familias no tengan que dedicar tanto tiempo y tantos recursos a procurar que sus hijos alcancen todo su potencial. Además, si se logra que las comidas tengan un carácter universal, es decir, que se proporcionen a todos los niños sin condiciones, se trata a cada niño como individuo, lo cual reduce significativamente el considerable estigma que a veces experimentan los niños cuando se los considera candidatos a recibir comidas escolares gratuitas. Durante la pandemia, el Relator Especial también observó cómo se agravaba la dura situación de los niños cuando se impuso el confinamiento y millones de niños y jóvenes dejaron de tener acceso a comidas diarias en las escuelas. Algunas comunidades mantuvieron la resiliencia durante la pandemia porque aseguraron que las cocinas escolares prestaran servicios a los niños, y a veces a sus familias, a lo largo de todo el año<sup>13</sup>. Los programas de alimentación escolar en que se combina la educación sobre la salud, la alimentación y la nutrición también pueden fortalecer los conocimientos y las capacidades de los niños<sup>14</sup>.

### C. Apoyo a los mercados territoriales

16. Cuando durante la pandemia se interrumpieron las cadenas de suministro, los mercados territoriales demostraron tener una gran resiliencia<sup>15</sup>.

17. Los mercados territoriales son mercados diseñados, apoyados y regulados de manera que sirvan a un propósito social. Son “territoriales” en la medida en que a menudo conectan una red de comunidades rurales y urbanas, y no siempre corresponden claramente a las categorías locales o mundiales. Sin embargo, es frecuente que los gobiernos locales desempeñen una función importante en la gobernanza de esos mercados<sup>16</sup>. En los mercados territoriales suele haber menos intermediarios entre los productores y los consumidores; mejoran el acceso a alimentos saludables, en particular frutas y hortalizas frescas, pescado y carne y alimentos básicos; y se basan en relaciones de confianza de larga data y en un sentido de solidaridad. Existe un apoyo internacional creciente a la promoción y el apoyo de los mercados territoriales<sup>17</sup>.

18. Algunos Gobiernos nacionales, como los de México y El Salvador, así como algunas iniciativas apoyadas por el Gobierno en los Estados Unidos de América, han prestado apoyo a los mercados territoriales formulando programas para conectar de manera más directa a los productores de alimentos con los consumidores. En Polonia y Qatar, por ejemplo, durante la pandemia se aprobaron leyes nacionales que permitían a los agricultores y a sus familias comerciar en lugares designados de municipios rurales y urbanos<sup>18</sup>.

19. Los mercados territoriales pueden ser informales o formales. Los Gobiernos reconocen que los mercados territoriales pueden ser informales en la medida en que los vendedores no tienen una licencia específica ni pagan impuestos, y sin embargo están elaborando programas para asegurar que esos mercados sean justos, seguros y estables<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> Comunicación del Brasil.

<sup>14</sup> Comunicación de El Salvador.

<sup>15</sup> Urgenci, “Enacting resilience: the response of local solidarity-based partnerships for agroecology to the COVID-19 Crisis”, 2021.

<sup>16</sup> Comunicaciones de Polonia, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU) y FIAN Indonesia.

<sup>17</sup> Iniciativa de mercados territoriales de la FAO.

<sup>18</sup> Comunicaciones de Polonia y Qatar.

<sup>19</sup> Comunicación de Malasia.

#### **D. Apoyo a los agricultores, pastores, pescadores y otros productores de alimentos en pequeña escala, especialmente para su acceso a los insumos y a los mercados territoriales**

20. Los Gobiernos nacionales han aprendido que una dependencia excesiva de la importación o la exportación de alimentos los hace vulnerables a los mercados internacionales y a los conflictos geopolíticos.

21. En consecuencia, algunos Gobiernos nacionales apoyan cada vez más a los agricultores, los pastores, los pescadores y otros productores de alimentos en pequeña escala, especialmente para su acceso a los insumos y a los mercados territoriales. Ese acceso es decisivo para hacer efectivo el derecho a la alimentación, ya que crea una protección frente a la volatilidad de los precios de los alimentos en los mercados internacionales y apoya las tradiciones locales<sup>20</sup>. Por ejemplo, Alemania ha modificado sus criterios de apoyo a las empresas, dejando de centrarse en la exportación para hacerlo en la posible contribución de una inversión al desarrollo regional, incluido el desarrollo de cadenas de valor locales<sup>21</sup>.

#### **E. Protección del derecho de asociación de los trabajadores, aplicación de la legislación laboral y aumento de la protección de los trabajadores**

22. Si los productores de alimentos y los trabajadores agrícolas pasan hambre, toda la población pasará hambre.

23. Durante la pandemia, muchos trabajadores eran considerados esenciales, pero se los trataba como si fueran prescindibles. Puesto que eran “esenciales”, tenían la obligación de trabajar, y a menudo las condiciones de trabajo durante la pandemia eran inseguras. Nada protege mejor a los trabajadores que asegurar que tengan un poder de negociación apoyado y protegido por su derecho de asociación, la aplicación de la legislación laboral y el aumento de la protección de los trabajadores. Además, algunos países son más conscientes que nunca de que sus sectores de la agricultura y la alimentación dependen de trabajadores migrantes y extranjeros, cuyo nivel de protección es incluso menor que el de los nacionales del país<sup>22</sup>.

#### **F. Protección social para mitigar los efectos negativos del mercado**

24. La protección social, mediante programas como la seguridad social, los seguros sociales y la asistencia para el empleo, puede proteger a las personas de los daños causados por el mercado.

25. La protección social también puede mitigar la discriminación, reducir la pobreza y promover la inclusión social<sup>23</sup>. Además, puede apoyar la producción local y asegurar el empleo y el acceso de los productores locales a los mercados.

26. Pese a que los países se han comprometido a aplicar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos y a lograr, para 2030, una considerable cobertura de las personas pobres y vulnerables, más del 70 % de la población mundial todavía no goza de protección social. La mayoría de esas personas

<sup>20</sup> Comunicaciones de Egipto, Italia, Qatar, FIAN Nepal y el Centre for Minority Rights Development en Kenya.

<sup>21</sup> Comunicación de Alemania.

<sup>22</sup> Comunicación de Italia.

<sup>23</sup> Comunicación del Iraq.

viven en medios rurales<sup>24</sup>. Las comunidades rurales fueron especialmente afectadas durante la pandemia, y los programas de protección social orientados a las comunidades rurales y a sus necesidades específicas demostraron tener resultados positivos<sup>25</sup>.

### **G. Reconocimiento del papel que desempeñan los gobiernos locales y regionales para atender las necesidades relacionadas con el derecho a la alimentación, y apoyo a esas entidades**

27. Los gobiernos locales y regionales desempeñaron un papel fundamental en la aplicación de los programas nacionales y en la elaboración de sus propios programas para hacer efectivo el derecho a la alimentación.

28. Durante la pandemia, los gobiernos locales y nacionales utilizaron sus competencias para reformular sus sistemas de producción y consumo de alimentos y se esforzaron mucho en garantizar a todos el derecho a la alimentación. Algunos ejemplos innovadores son la promoción de productos alimentarios locales y los modelos basados en la prestación de cuidados, la proximidad y la solidaridad (Barcelona (España) y Araraquara (Brasil)); iniciativas de cambio cultural y de los comportamientos (Viena); la protección de la tierra agrícola urbana y la adquisición pública equitativa y sostenible (Viena, Copenhague y Nueva York); programas de gestión de residuos (Quelimane (Mozambique), Londres y Rourkela (India)); el empoderamiento de poblaciones diversas mediante los alimentos (Rourkela y Vancouver (Canadá)); planificación que tiene en cuenta los aspectos relacionados con los alimentos (Ciudad del Cabo (Sudáfrica) y Milán (Italia)); programas públicos de comidas (Addis Abeba, Belo Horizonte (Brasil), Yeosu (República de Corea), Mouans-Sartoux y París (Francia) y Torres Vedras (Portugal)); y procesos de formulación de políticas con la participación de múltiples interesados, integrados y participativos (Ciudad del Cabo, Viena, Vancouver, Quito y Valencia (España))<sup>26</sup>.

29. Las personas también se dirigen a los gobiernos locales y subnacionales para reclamar cambios legislativos. A veces los gobiernos municipales lideran campañas nacionales. En 2021, Liverpool se convirtió en la primera “Ciudad del Derecho a la Alimentación” del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte cuando el consejo municipal reclamó por unanimidad que el derecho a la alimentación se incorporase a la estrategia nacional de alimentación; poco después, varios otros gobiernos municipales británicos hicieron lo propio. Las personas también buscan cambios legislativos a nivel subnacional. En el estado de Maine (Estados Unidos de América) y en el cantón de Ginebra (Suiza), la población votó a favor de modificar las respectivas constituciones de forma que incluyeran el derecho a la alimentación.

## **III. Gobernanza mundial**

30. Las tres cuestiones a que se enfrentan los Estados —a saber, las respuestas nacionales a la crisis alimentaria, la coordinación internacional y la transformación de los sistemas alimentarios— se tratan en diversos foros internacionales. A continuación, el Relator Especial describe el entorno institucional que rige el derecho a alimentación. Recomienda enérgicamente que los Estados concentren sus esfuerzos en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial para abordar las tres cuestiones.

<sup>24</sup> Véase [www.fao.org/social-protection/overview/es/](http://www.fao.org/social-protection/overview/es/).

<sup>25</sup> Comunicaciones de Alemania y México.

<sup>26</sup> Comunicación de CGLU.

## A. Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios

31. En un informe anterior (A/76/237), el Relator Especial ya ha presentado un análisis detallado de primera mano sobre las actividades previas a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios<sup>27</sup>. Causó estupor la decisión de los organizadores de la Cumbre de ignorar en gran medida la pandemia y la crisis alimentaria.

32. Por lo que respecta a los derechos humanos, los líderes de la Cumbre oscilaron entre la hostilidad y la ambivalencia. Esto era contrario a 60 años de historia de cumbres de las Naciones Unidas sobre la alimentación, un período durante el cual el derecho a la alimentación llegó a ocupar un lugar destacado en la agenda y en que las organizaciones de la sociedad civil ganaron influencia en el proceso. Debido a que la Cumbre representaba una afrenta a ese progreso, más de 500 movimientos sociales, en representación de agricultores, Pueblos Indígenas, pescadores, pastores y trabajadores, sumados a grupos de defensa de derechos (que en conjunto suponían como mínimo 300 millones de miembros), así como cientos de científicos e investigadores, boicotearon la Cumbre y, debido a su ausencia de la Cumbre, tuvieron que organizar actividades alternativas a través de organizaciones como People's Autonomous Response to the United Nations Summit on Food Systems, Global Peoples' Summit on Food Systems y Agroecology Research-Action Collective<sup>28</sup>. Cuando por fin se celebró la Cumbre en Nueva York el 23 de septiembre de 2021, los derechos humanos quedaron al margen de la agenda y la pandemia no figuraba en él en absoluto.

33. Después de la Cumbre no estaba claro ni para los Estados ni para las personas dónde y cómo se debían adoptar las decisiones relativas a la agenda alimentaria internacional o de qué modo se exigiría rendir cuentas a los encargados de adoptar las decisiones. Los organizadores se negaron a incluir la gobernanza como tema de debate hasta los últimos momentos previos a la Cumbre, e incluso entonces se incluyó tan solo de manera marginal.

34. Lo que creaba confusión sobre la gobernanza era el hecho de que mucho antes de la Cumbre ya existía una plataforma mundial de las Naciones Unidas sobre la alimentación. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial es “la principal plataforma internacional e intergubernamental incluyente para una amplia gama de partes interesadas comprometidas a trabajar de manera conjunta y coordinada en apoyo de los procesos dirigidos por los países encaminados a eliminar el hambre y a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para todos los seres humanos”<sup>29</sup>. No obstante, los organizadores de la Cumbre intentaron marginar al Comité, y como consecuencia este nunca desempeñó un papel claro en la Cumbre.

35. Un hecho positivo como consecuencia de la Cumbre fue que 117 Estados designaron convocantes nacionales y establecieron ministerios y organismos nacionales de distintos sectores a fin de colaborar y reflexionar sobre la transformación de los sistemas alimentarios. Esos países definieron vías nacionales para la transformación de los sistemas alimentarios. No obstante, esas vías nacionales todavía no han logrado efectuar el cambio. Se ha avanzado con lentitud para convertir

<sup>27</sup> Véase también Michael Fakhri, “The Food System Summit’s disconnection from people’s real needs”, *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, vol. 35, núm. 3 (Septiembre de 2022).

<sup>28</sup> Véanse [www.foodsystems4people.org/](http://www.foodsystems4people.org/), <https://web.archive.org/web/20220302204151/https://peoplesummit.foodsof.org/> y <https://web.archive.org/web/20221201153830/https://agroecologyresearchaction.org/scientists-boycott-the-2021-un-food-systems-summit/>.

<sup>29</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, CFS:2009/2 Rev.2, párr. 4.

esas vías en planes de acción<sup>30</sup>. En su informe anterior (A/77/177), el Relator Especial recomendó que los Estados convirtieran esas vías nacionales en planes de acción sobre el derecho a la alimentación.

36. Después de la Cumbre, se creó el Centro de Coordinación de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios. Según el plan de trabajo bienal del Centro:

El propósito del Centro de Coordinación no es reproducir funciones y capacidades existentes en las Naciones Unidas y no actuará como organismo de ejecución ni como supervisor. El Centro tiene una función de coordinación y de conexión —basándose en las capacidades del sistema de las Naciones Unidas y aprovechando el asesoramiento y los conocimientos de un ecosistema de apoyo más amplio. El Centro existe para prestar servicios a los países incentivando a las instituciones existentes para que cumplan sus mandatos de manera sistémica<sup>31</sup>.

37. Si bien el Centro de Coordinación “existe para prestar servicios a los países”, carece de un mandato y una visión claros aportados por los Estados. Esto se debe a que los Estados no participaron de manera sustantiva en los preparativos de la Cumbre. Esta tenía por objeto proporcionar a los países una variedad de opciones sobre la forma de transformar sus sistemas alimentarios, lo cual tuvo como consecuencia una mezcla de ideas sin un marco claro y coherente que guiase a los Estados en sus decisiones. El Centro de Coordinación ha heredado algunas de las otras deficiencias de la Cumbre, a saber:

- a) El derecho a la alimentación no se ha incluido en la agenda sustantiva del Centro;
- b) Sigue sin estar clara la relación entre el Centro y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial;
- c) No hay ningún mecanismo para alentar la cooperación internacional entre los Estados;
- d) La participación de la sociedad civil sigue estando sustancialmente limitada;
- e) La relación entre el Centro y las coaliciones de partes interesadas generadas por la Cumbre<sup>32</sup>, que son entidades autónomas y opacas, está poco clara.

38. Mientras tanto, muchos de los principales organizadores de la Cumbre han constituido, en colaboración con las empresas, su propia plataforma paralela, la Alianza para la Acción Alimentaria, con los auspicios del Foro Económico Mundial. Al mismo tiempo que los funcionarios internacionales están haciendo todo lo posible para coordinarse con el sistema de las Naciones Unidas y servir a los intereses de los Estados, la Alianza para la Acción Alimentaria está compitiendo abiertamente con el Centro de Coordinación. La misión de la Alianza es “actuar como la principal plataforma de múltiples partes interesadas para la intensificación de la innovación y el impacto de los sistemas alimentarios, movilizandando la acción colectiva, las alianzas y las inversiones en destacadas estrategias nacionales sobre los sistemas alimentarios

<sup>30</sup> Véase [www.devex.com/news/opinion-progress-on-national-food-systems-transformation-is-too-slow-104464](http://www.devex.com/news/opinion-progress-on-national-food-systems-transformation-is-too-slow-104464).

<sup>31</sup> Véase <https://sfcs.fao.org/docs/unfoodsystemslibraries/default-document-library/UN-FS-Hub-Work-Plan.pdf>.

<sup>32</sup> Véase [www.unfoodsystemshub.org/hub-solution/coalitions-of-action/es](http://www.unfoodsystemshub.org/hub-solution/coalitions-of-action/es).

e iniciativas punteras que demuestren lo mejor de lo que puede hacerse con respecto a la transformación de los sistemas alimentarios”<sup>33</sup>.

39. En resumen, los organizadores de la Cumbre utilizaron a las Naciones Unidas con objeto de movilizar a la comunidad internacional para la transformación de los sistemas alimentarios y a continuación eludieron los procesos de las Naciones Unidas para constituir su propia plataforma alternativa favorable para las empresas, a fin de atraer financiación y prestar servicios a los países. Se trata de un flagrante conflicto de intereses y sugiere una posible actuación de mala fe.

40. El Centro de Coordinación está organizando el Momento para Hacer Balance de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, que se celebrará en Roma del 24 al 26 de julio de 2023. La finalidad del Momento para Hacer Balance es ofrecer un espacio propicio “para que los países examinen los compromisos para la acción que se contrajeron durante la Cumbre, den a conocer experiencias de éxito y signos tempranos de transformación, mantengan el impulso para una aceleración y una acción audaces a fin de intensificar la resiliencia de los sistemas alimentarios, propugnen la adaptación de estos al cambio climático, aseguren que contribuyan a la resiliencia de las comunidades frente a nuevas conmociones y crisis y fomenten el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible”<sup>34</sup>. Hasta la fecha, el derecho a la alimentación y los derechos humanos no figuran en la agenda del Momento para Hacer Balance<sup>35</sup>.

## B. Cambio climático, biodiversidad y comercio

41. El Relator Especial ya ha apuntado en un informe anterior (A/75/219) que el cambio climático, la biodiversidad y el comercio están interconectados desde el punto de vista de las políticas. Sin embargo, por lo que respecta a la gobernanza mundial esas cuestiones siguen estando separadas, y el derecho a la alimentación no es abordado de manera adecuada por las instituciones pertinentes.

42. Después del 27º período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, celebrado en Sharm el-Sheikh (Egipto) en 2022, finalmente se incluyó la seguridad alimentaria en la agenda sobre el cambio climático<sup>36</sup>. Sin embargo, a la espera del 28º período de sesiones de la Conferencia, que se celebrará en Dubai, todavía se está discutiendo intensamente cuál será exactamente la agenda sobre la alimentación. El nuevo plan de trabajo sobre el cambio climático incluye por primera vez una referencia a los derechos humanos. Los Estados se han comprometido a respetar, promover y tener en cuenta sus respectivas obligaciones en materia de derechos humanos<sup>37</sup>. Este es un compromiso limitado. Además, sigue sin estar clara la conexión entre la alimentación y los derechos humanos en el contexto de la Convención. Sin embargo, cabe celebrar los recientes progresos sobre la conexión entre la alimentación, los derechos humanos y el cambio climático en el Consejo de Derechos Humanos (véanse A/76/179 y la resolución 52/16 del Consejo de Derechos Humanos).

43. En el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 se reconocían las vinculaciones entre la biodiversidad, la agricultura y la nutrición. En 2006, las partes

<sup>33</sup> Véase [www.foodactionalliance.org/about](http://www.foodactionalliance.org/about).

<sup>34</sup> Véase [www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1637564/](http://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1637564/).

<sup>35</sup> Véase [www.unfoodsystemshub.org/docs/unfoodsystemslibraries/stocktaking-moment/unfss-2-roadmap\\_27-june.pdf](http://www.unfoodsystemshub.org/docs/unfoodsystemslibraries/stocktaking-moment/unfss-2-roadmap_27-june.pdf).

<sup>36</sup> Decisiones 1/CP.27 y 3/CP.27 de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>37</sup> Decisión 1/CP.27 de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

en el Convenio habían aprobado un marco para una iniciativa transversal sobre la biodiversidad para la alimentación y la nutrición, que incluía integrar las preocupaciones relativas a la biodiversidad para la alimentación y la nutrición con el derecho a la alimentación<sup>38</sup>.

44. En diciembre de 2022 se aprobó el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, que es el modelo más reciente para el Convenio. La meta 10 del Marco reza como sigue:

Garantizar que las superficies dedicadas a la agricultura, la acuicultura, la pesca y la silvicultura se gestionen de manera sostenible, en particular a través de la utilización sostenible de la diversidad biológica, entre otras cosas, mediante un aumento sustancial del empleo de prácticas favorables a la diversidad biológica, tales como enfoques de intensificación sostenible, enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores, contribuyendo a la resiliencia y a la eficiencia y productividad a largo plazo de estos sistemas de producción y a la seguridad alimentaria, conservando y restaurando la diversidad biológica y manteniendo las contribuciones de la naturaleza a las personas, entre ellas las funciones y los servicios de los ecosistemas<sup>39</sup>.

45. La implementación del Marco debe regirse por un enfoque basado en los derechos humanos, respetando, protegiendo, promoviendo y cumpliendo esos derechos<sup>40</sup>. Por ejemplo, la meta 3, relativa a garantizar que un 30 % de las zonas terrestres y de aguas continentales y de las zonas marinas y costeras se conserven y gestionen eficazmente mediante sistemas de áreas protegidas, no debe dar lugar a la expulsión de Pueblos Indígenas, pastores, pescadores o agricultores.

46. En la Organización Mundial del Comercio (OMC), las cuestiones relativas a la seguridad alimentaria figuran de manera destacada en el programa de trabajo relativo al comercio, como se puso de manifiesto en la 12ª Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en 2022, y serán un tema prominente en la 13ª Conferencia Ministerial, en 2024. En 2022, los Estados miembros de la OMC negociaron declaraciones ministeriales pertinentes para la seguridad alimentaria y la respuesta a la pandemia, que dieron lugar a nuevos procesos<sup>41</sup>. En noviembre de 2022, en cumplimiento de esas decisiones, se puso en marcha un nuevo programa de trabajo centrado en las necesidades de seguridad alimentaria de los países menos adelantados y de los países que son importadores netos de alimentos<sup>42</sup>.

47. Sin embargo, persisten cuestiones de seguridad alimentaria de larga data que son básicas para las negociaciones en la OMC. Aunque existe un consenso cada vez mayor en materia de política alimentaria internacional sobre la necesidad de que los presupuestos nacionales se reorienten con objeto de transformar los sistemas alimentarios, los Estados se ven limitados por la OMC en cuanto a las formas en que pueden prestar apoyo a la agricultura (véanse [A/75/219](#) y [A/77/177](#)). Además, en la 12ª Conferencia Ministerial no se celebró un debate sobre una solución permanente para la cuestión de la constitución de reservas públicas con fines de seguridad alimentaria, que se planteó por primera vez en 2013. Si se tiene en cuenta la importancia de la constitución de reservas de alimentos para garantizar la seguridad

<sup>38</sup> Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, UNEP/CBD/COP/DEC/VIII/23.

<sup>39</sup> Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, CBD/COP/DEC/15/4, anexo.

<sup>40</sup> *Ibid.*

<sup>41</sup> OMC, WT/MIN(22)/27, WT/MIN(22)/28, WT/MIN(22)/29 y WT/MIN(22)/31.

<sup>42</sup> Comité de Agricultura de la OMC, G/AG/35.

alimentaria que se puso de manifiesto durante la pandemia, esta cuestión es más importante que nunca.

48. La dificultad conceptual ha sido que, durante demasiado tiempo, los alimentos se trataban como un producto agrícola objeto de comercio, y la seguridad alimentaria se trataba como una cuestión que estaba más allá de los objetivos de la OMC. Es necesario encomiar a los funcionarios de la OMC por organizar, tan pronto como se inició la crisis alimentaria, los Diálogos sobre el Comercio de Alimentos<sup>43</sup>. Con todo, sigue sin haber en la OMC una visión o una agenda sobre la seguridad alimentaria.

49. Sin embargo, cada vez hay mayor conciencia de que el derecho a la alimentación puede aportar una visión y una agenda para el comercio internacional. Durante la 12ª Conferencia Ministerial de la OMC, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Secretario General de las Naciones Unidas enviaron a los ministros participantes en las negociaciones una carta abierta titulada “El comercio y el derecho a la alimentación: el camino hacia el Objetivo de Desarrollo Sostenible 2”<sup>44</sup>. El Representante Permanente de Türkiye ante la OMC, Alparslan Acarsoy, en su calidad de nuevo Presidente del Comité de Agricultura de la OMC, se hizo eco de un sentimiento creciente en la OMC cuando declaró: “El acceso a la alimentación es un derecho fundamental del que nadie debe ser privado. ... Las normas de comercio exigen una revisión a la luz de los desafíos actuales. El Acuerdo sobre la Agricultura es de hace casi 30 años y es necesario actualizarlo”<sup>45</sup>.

### C. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial

50. La crisis alimentaria empeoró a lo largo de la pandemia y los temores por la seguridad alimentaria mundial aumentaron aún más con la invasión ilícita y la prolongada ocupación rusa de Ucrania en febrero de 2022. En marzo, el Secretario General había constituido el Grupo de las Naciones Unidas de Respuesta Mundial a la Crisis de la Alimentación, la Energía y las Finanzas a fin de brindar orientación sobre la forma de abordar la compleja red de crisis mundiales.

51. Teniendo en cuenta el entorno institucional y la falta de acción multilateral concertada durante la crisis alimentaria, la política internacional en materia de seguridad alimentaria puede parecer lenta e inconsistente. En cambio, lo que es rápido y consistente es el aumento constante de las temperaturas mundiales, la continuación de la reducción de la biodiversidad y la continuación del aumento de los beneficios de las empresas, lo cual sugiere que el entorno institucional vigente puede ser parte del problema.

52. A comienzos de 2022, el Relator Especial observó que un número cada vez mayor de Gobiernos nacionales y subnacionales abordaban y reconocían con una energía y una atención renovadas el derecho a la alimentación. Un mayor interés en el derecho a la alimentación también se puso de manifiesto en diversos foros internacionales, incluido el Consejo de Seguridad<sup>46</sup>. Los Gobiernos reconocieron el poder del derecho a la alimentación porque en realidad estaban escuchando a sus poblaciones y aprendiendo de su valentía y de su sentido de solidaridad.

53. En una sucesión de documentos multilaterales aprobados por consenso, a saber, la resolución 77/217 de la Asamblea General, de diciembre de 2022, el Comunicado Final de la 15ª Conferencia de Ministros de Agricultura de Berlín, celebrada en enero

<sup>43</sup> Véase [www.wto.org/spanish/res\\_s/reser\\_s/tradedialonfood\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/tradedialonfood_s.htm).

<sup>44</sup> Puede consultarse en [https://unctad.org/system/files/information-document/osg-2022-06-13-unhcr-unctad-letter\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/information-document/osg-2022-06-13-unhcr-unctad-letter_en.pdf).

<sup>45</sup> Véase [www.youtube.com/watch?v=XqLh1tcMc1c](https://www.youtube.com/watch?v=XqLh1tcMc1c).

<sup>46</sup> Véase [www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/UNSC-Aria-Hunger-Conflict.pdf](http://www.ohchr.org/sites/default/files/2022-05/UNSC-Aria-Hunger-Conflict.pdf).

de 2023<sup>47</sup>, y la resolución 52/16 del Consejo de Derechos Humanos, de abril de 2023, se reconocía que el derecho a la alimentación era fundamental para superar la crisis alimentaria. Esos documentos incluían un llamamiento a una respuesta coordinada a la crisis alimentaria mundial y al reconocimiento del papel del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial como una plataforma internacional e intergubernamental incluyente para una amplia gama de partes interesadas comprometidas en trabajar de manera conjunta y coordinada en apoyo de los procesos dirigidos por los países encaminados a eliminar el hambre y a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para todos los seres humanos.

54. En el 51<sup>er</sup> período de sesiones plenario del Comité, que se celebrará en octubre de 2023, los Estados Miembros aprobarán el programa de trabajo multianual para el período 2024-2027. El Relator Especial confía en que los Estados y la sociedad civil mantendrán el impulso para que el Comité se convierta en el foro que aporte la coordinación y la cooperación internacionales necesarias para responder a la crisis y permitir la transformación de los sistemas alimentarios.

55. El Comité fue establecido inicialmente en 1974 para responder a la crisis alimentaria mundial de ese momento. Para responder a la crisis alimentaria de 2006, se reformó y revitalizó el Comité<sup>48</sup>. Siguiendo la buena práctica del pasado, el Relator Especial recomienda enérgicamente que durante esta época de gran necesidad los Estados concentren en el Comité sus esfuerzos sobre la actual crisis alimentaria.

56. El núcleo de la visión del Comité es el compromiso de hacer efectivo el derecho a la alimentación. El Comité es una plataforma para el debate y la coordinación para reforzar la acción colaborativa entre los Gobiernos y otras partes interesadas. También promueve una mayor convergencia de las políticas y la coordinación mediante estrategias internacionales negociadas y directrices voluntarias. El Comité, a solicitud de un país o región, presta apoyo y/o asesoramiento para la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de planes de acción iniciados por los propios interesados en el plano nacional y regional, con miras a la eliminación del hambre, el logro de la seguridad alimentaria y la efectividad práctica del derecho a la alimentación. Esas tres funciones —a saber, la coordinación mundial, la convergencia de las políticas y la prestación de apoyo y asesoramiento a los países y regiones— hacen del Comité un centro de coordinación mundial idóneo para responder a la crisis alimentaria y lograr la recuperación mediante la transformación de los sistemas alimentarios<sup>49</sup>.

57. Lo que hace que el Comité sea especialmente inclusivo y efectivo es el hecho de que concede los titulares de derechos un espacio autónomo para organizarse y participar directamente en casi todos los aspectos de su labor. En consecuencia, el Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas para las relaciones con el Comité es una parte esencial del Comité reformado<sup>50</sup>. Su propósito es facilitar que la sociedad civil participe en los procesos políticos del Comité y contribuya a ellos. En los últimos años han participado en el Mecanismo cientos de organizaciones nacionales, regionales y mundiales. Todas las organizaciones participantes representan a uno de los grupos siguientes: pequeños agricultores, pastores, pescadores, Pueblos Indígenas, trabajadores de los sectores de la agricultura y la alimentación, personas sin tierra, mujeres, jóvenes, consumidores, habitantes de zonas urbanas que sufren inseguridad alimentaria y organizaciones no gubernamentales.

<sup>47</sup> Puede consultarse en [https://gffa-berlin.de/wp-content/uploads/2015/10/GFFA\\_2023\\_Final-Communique%CC%81\\_EN\\_com.pdf](https://gffa-berlin.de/wp-content/uploads/2015/10/GFFA_2023_Final-Communique%CC%81_EN_com.pdf).

<sup>48</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, CFS:2009/2 Rev. 2.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Véase [www.csm4cfs.org/](http://www.csm4cfs.org/).

58. El Relator Especial recomienda que el Comité vele por que el derecho a la alimentación ocupe el lugar central de toda su labor y que utilice los instrumentos jurídicos y políticos existentes para centrarse en la coordinación mundial y en la prestación de apoyo y asesoramiento a los países y las regiones.

#### IV. Limitaciones estructurales para el cambio

59. Antes de proponer un método para la respuesta a la crisis alimentaria y para la recuperación mediante la transformación de los sistemas alimentarios, es importante comprender las limitaciones estructurales para el cambio.

60. Los sistemas de producción industrial de alimentos con una base empresarial tienen un enorme impacto ambiental y vulneran los derechos a la vida, la salud, el agua, la alimentación y el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Los sistemas alimentarios representan aproximadamente un tercio de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero. Además, la biodiversidad está disminuyendo a causa de la contaminación, la destrucción ecológica, la deforestación y la eliminación de barreras ecológicas protectoras, y muchos de esos problemas son provocados por los sistemas alimentarios dominados por las empresas (A/HRC/52/40, párr. 71).

##### A. La deuda

61. La velocidad de acumulación de la deuda soberana, combinada con las obligaciones relativas al servicio de la deuda ya existentes y el lento crecimiento económico, está limitando seriamente la capacidad de la mayoría de países para dedicar recursos públicos a responder adecuadamente a las secuelas de la pandemia. En respuesta a la conmoción inicial de la pandemia, todos los países pidieron rápidamente más dinero prestado, lo que hizo que los niveles de deuda aumentaran en 2020 a su ritmo más rápido en cinco décadas (A/77/177, párr. 49). En 2022, la deuda externa acumulada de los países en desarrollo alcanzó la cifra de 11,4 billones de dólares, más del doble de la registrada diez años atrás. En comparación con el nivel anterior a la pandemia de 2019, la deuda externa total de los países en desarrollo en 2022 aumentó en un 15,4 %<sup>51</sup>.

62. Los elevados índices de deuda tienen profundas consecuencias sociales. Cuando los precios de los alimentos son altos, los países se enfrentan a una decisión imposible entre alimentar a la población o pagar el servicio de la deuda. Utilizar fondos públicos para asegurar que las personas tengan acceso a alimentos suficientes puede hacer que un Gobierno caiga en mora, lo cual agrava las conmociones financieras, mientras que pagar el servicio de la deuda genera más hambre y malnutrición. Esto significa que el actual sistema financiero internacional obstaculiza decisivamente la capacidad de los Gobiernos para atender sus obligaciones relativas al derecho a la alimentación.

63. La deuda tiene consecuencias de largo plazo. Durante la crisis de la deuda del decenio de 1980, las instituciones financieras internacionales y los países ricos proporcionaron distintas formas de alivio de la deuda. Esos prestamistas prometieron ayudar a los países en desarrollo únicamente si estos aceptaban determinadas condiciones. La consecuencia fue un conjunto de políticas de ajuste estructural que perjudicaron los sistemas alimentarios locales, a saber, medidas de austeridad que limitaban la financiación pública y reducían la demanda; la reducción de los aranceles y la eliminación de las cuotas, lo cual permitía una avalancha de importaciones de los países desarrollados; y la desregulación y la privatización, que provocaron la huida

<sup>51</sup> Véase <https://sdgpulse.unctad.org/debt-sustainability/>.

de capitales y la desigualdad. Todos esos factores contribuyeron a incrementar los déficits comerciales, lo que produjo a su vez un aumento del nivel de la deuda<sup>52</sup>.

64. Los Estados no pueden depender de la inversión extranjera como fuente de capital. Se ha demostrado que la inversión extranjera tiene como consecuencia la extracción de riqueza de los países receptores y que no ha creado el tipo de desarrollo económico que las instituciones financieras internacionales han venido prometiendo en los últimos decenios. Esto se debe en parte a que la legislación sobre la inversión internacional ha privilegiado durante mucho tiempo los intereses de los inversores extranjeros por encima de los derechos humanos y las normas de desarrollo sostenible de los países receptores.

65. Los sistemas alimentarios mundiales vigentes también contribuyen a la crisis de la deuda. Los países que dependen de las importaciones de alimentos y de fertilizantes generan una deuda elevada y dependen del dólar de los Estados Unidos<sup>53</sup>. Por ejemplo, cuando el precio de los alimentos alcanzó máximos históricos a comienzos de 2022, el problema fue peor que el de los grandes incrementos de precios en los períodos 2007-2008 y 2010-2012. Esto se debía a que el aumento de precios de 2022 vino acompañado de una apreciación del dólar de los Estados Unidos, de modo que los países importadores netos de alimentos todavía eran más vulnerables<sup>54</sup>. Con arreglo a este sistema, en vez de invertir en sistemas alimentarios locales y diversos, los países se ven obligados a estimular la exportación de cultivos comerciales a fin de obtener más dólares. Por tanto, la finalidad de los sistemas alimentarios ya no es tanto cultivar alimentos como generar capital.

66. En su informe anterior (A/77/177), el Relator Especial señaló que el alivio de la deuda y la financiación de la deuda deberían tener en cuenta la desigualdad mundial, unas responsabilidades comunes pero diferenciadas y los derechos humanos.

## B. Organización Mundial del Comercio

67. Cuando en 1994 se creó la OMC, los aranceles agrícolas de los países en desarrollo ya eran relativamente bajos. No obstante, la OMC agudizó la desigualdad entre los países desarrollados y los países en desarrollo y permitió que las empresas transnacionales aumentaran más fácilmente su poder y sus beneficios.

68. La OMC dismanteló el anterior sistema de acuerdos sobre los productos básicos, dedicado a estabilizar los precios mediante la gestión de la oferta internacional. Los acuerdos sobre productos básicos habían producido resultados desiguales, pero la acción de la OMC representó un cambio ideológico en la legislación agrícola internacional, que pasó de intentar asegurar unos precios estables y justos a reducir en la mayor medida posible las barreras arancelarias.

69. La eliminación de los acuerdos internacionales sobre productos básicos fue un golpe para los países en desarrollo. Perdieron un instrumento internacional que podía aportar estabilidad nacional y quedaron más expuestos a las subidas y bajadas de los mercados internacionales. Los países desarrollados estaban protegidos frente a los mercados internacionales porque podían recurrir a sus ricas reservas para proporcionar a sus productores locales un mayor apoyo a nivel interno.

---

<sup>52</sup> Walden Bellow, “Needed: a bold program to address the crisis of the severely indebted developing countries”, Focus on the Global South, 4 de abril de 2023.

<sup>53</sup> Panel Internacional de Expertos sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles (IPES-Food), “Breaking the cycle of unsustainable food systems, hunger, and debt”, marzo de 2023.

<sup>54</sup> Véase <https://unctad.org/a-double-burden>.

70. Durante más de cien años, la legislación y las políticas internacionales en materia de comercio agrícola no tenían como objeto principal la reducción de aranceles ni la liberalización del comercio. Al igual que el Acuerdo sobre la Agricultura, la legislación internacional sobre el comercio agrícola siempre se refería más bien a crear normas internacionales sobre formas y niveles legítimos e ilegítimos de apoyo interno, con ánimo de establecer un mercado estable y justo. El actual punto muerto en relación con el Acuerdo sobre la Agricultura, y en general en las negociaciones en la OMC, se debe a que no hay un consenso sobre lo que se considera un subsidio bueno y un subsidio malo.

71. La OMC ha creado un sistema que legitima determinadas formas de apoyo financiero para los países que disponen de liquidez, pero que prohíbe instrumentos internos que podrían emplear los países que no tienen dinero, como las cuotas, las reservas de estabilización y los aranceles flexibles. Efectivamente, las diversas excepciones otorgadas a los países en desarrollo para reconocer su particular condición económica han resultado inútiles (véase [A/75/219](#)). Como consecuencia, si un país en desarrollo quiere apoyar la agricultura local deberá recurrir a dinero prestado y a la ayuda internacional.

72. En un informe anterior ([A/75/219](#)), el Relator Especial describió la manera en que el Acuerdo sobre la Agricultura podría ser eliminado y sustituido por acuerdos internacionales sobre los alimentos basados en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio y en los principios de autosuficiencia, solidaridad y dignidad. En un informe al Consejo de Derechos Humanos ([A/HRC/49/43](#)), también repitió los llamamientos a favor de eliminar el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio.

### C. El poder de las empresas

73. A partir del decenio de 1960, el sector de la alimentación y la agricultura de los países desarrollados estuvo dominado cada vez más por las empresas. Como consecuencia de ello, los subsidios agrícolas de los países desarrollados se convirtieron en la práctica en subsidios a las empresas. En el decenio de 1980, los países en desarrollo habían orientado su producción a las exportaciones y competían para atraer inversiones extranjeras. Por consiguiente, las empresas transnacionales tenían un incentivo para adquirir tierras agrícolas en los países en desarrollo y exportar productos básicos de la agricultura.

74. El problema del poder de las empresas en los sistemas alimentarios se remonta siglos atrás, como parte del dominio imperial. Lo que es específico del momento actual es la expansión del poder de las empresas a todos los aspectos del sistema alimentario y la consolidación de ese poder en los últimos decenios<sup>55</sup>. Esta elevada concentración de poder empresarial permite que un grupo relativamente pequeño de personas decida sobre los mercados y la innovación en una forma que promueve el objetivo final de obtener los máximos beneficios para los accionistas y no de beneficiar al público.

75. El reciente incremento de los precios de los alimentos es un reflejo de la elevada concentración del poder de mercado de los proveedores<sup>56</sup>. A nivel mundial, las tasas de inflación correspondientes a los alimentos han alcanzado niveles sin precedentes. La inflación de los alimentos no tiene su causa principal en las perturbaciones de la

<sup>55</sup> Jennifer Clapp, "Concentration and crises: exploring the deep roots of vulnerability in the global industrial food system", *Journal of Peasant Studies*, vol. 50, núm. 1 (2023).

<sup>56</sup> Isabella Weber y Evan Wasner, "Seller's inflation, profits and conflict: why can large firms hike prices in an emergency?", *Review of Keynesian Economics*, vol. 11, núm. 2 (abril de 2023).

cadena de suministro, la guerra en Ucrania, el aumento de los costos de la energía ni el rápido incremento de la demanda; la causa es que las empresas transnacionales aumentan los precios a unos niveles superiores al aumento de los costos y de los riesgos. El Relator Especial observa que las empresas han atribuido falsamente los aumentos de precios a diversas crisis a fin de ocultar la especulación. Las empresas declaran beneficios sin precedentes, mientras que las personas sufren y los Gobiernos experimentan dificultades en medio de múltiples crisis<sup>57</sup>. Por ejemplo, controles de precios como los impuestos en El Salvador, México y Qatar pueden suponer una protección contra la especulación de las empresas y la inflación creada por los vendedores<sup>58</sup>. En junio de 2023, los niveles de precios se han atenuado; sin embargo, el precio de los alimentos sigue siendo considerablemente superior al de 2020<sup>59</sup>.

76. En vez de ser gobernadas, las empresas son las que dominan la gobernanza alimentaria. Determinan de manera significativa la forma en que las personas comen, hacia dónde se dirigen los fondos de investigación y desarrollo y qué leyes se promulgan. Las empresas justifican su poder con la idea del reconocimiento de múltiples partes interesadas, afirmando que estas deben estar presentes en las deliberaciones y las decisiones sobre las políticas<sup>60</sup>. Puesto que las empresas ejercen una considerable influencia financiera sobre los sistemas alimentarios, han convencido a los Gobiernos de que son partes interesadas con derecho a participar en la formulación de políticas. Según esta filosofía, todos los participantes son tratados de la misma manera; sin embargo, los ricos pueden dominar los debates simplemente por su capacidad de movilizar recursos, apartando a todos los demás. Esto perturba los procesos de derechos humanos que otorgan prioridad a las personas como titulares de derechos y a los Estados como garantes de esos derechos. La Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios fue un ejemplo del reconocimiento de múltiples partes interesadas, donde las organizaciones favorables a las empresas ejercieron un control desproporcionado sobre la agenda en comparación con los Estados y los pueblos.

77. Los instrumentos voluntarios de responsabilidad social de las empresas no han tenido eficacia suficiente para reducir significativamente la frecuencia y la magnitud de las vulneraciones de los derechos humanos por parte de las empresas. Los requisitos de diligencia debida son un medio popular de intentar modificar las prácticas comerciales, pero se basan en la autosupervisión y la autorregulación y se corre el riesgo de que se apliquen principalmente como una cuestión de procedimiento. Es posible que en definitiva las empresas tengan únicamente la obligación de cumplir los requisitos de diligencia debida, y esos requisitos tal vez no impidan necesariamente los daños. Las negociaciones en curso en grupo de trabajo intergubernamental de composición abierta sobre las empresas transnacionales y otras empresas con respecto a los derechos humanos del Consejo de Derechos Humanos podrían producir un instrumento jurídicamente vinculante que permitiera la transformación de los sistemas alimentarios en un sentido más general y más equitativo.

78. La función de una empresa es permitir que las personas —los accionistas— pongan en común sus recursos para producir bienes o prestar un servicio. Las personas pueden organizarse colectivamente de diferentes maneras mediante sociedades,

---

<sup>57</sup> Véanse <https://edition.cnn.com/2021/06/18/business/grocery-store-inflation-kroger-albertsons/index.html>, y [www.theguardian.com/world/2023/apr/14/hedge-funds-profit-ukraine-war-food-price-surge](http://www.theguardian.com/world/2023/apr/14/hedge-funds-profit-ukraine-war-food-price-surge).

<sup>58</sup> Comunicaciones de El Salvador, México y Qatar. Véase también Isabella Weber, “Could strategic price controls help fight inflation?”, *The Guardian*, 29 de diciembre de 2021.

<sup>59</sup> Véase [www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/](http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/).

<sup>60</sup> IPES-Food, “Who’s tipping the scales? The growing influence of corporations on the governance of food systems, and how to counter it”, 2023.

cooperativas, organismos públicos o entidades controladas por los trabajadores. A partir de esto, una empresa organiza los recursos de una manera determinada: reduce el riesgo para un inversor individual limitando la responsabilidad de los accionistas respecto de las actuaciones indebidas de la empresa. Con arreglo a la ley y a las políticas que rigen las empresas, estas se convierten en personas jurídicas con un número de derechos excesivo y muy pocas obligaciones vinculantes. Debido a ello, las personas tienen la posibilidad de obtener todos los beneficios y de no hacerse responsables de ningún perjuicio social que haya provocado la empresa que genera el beneficio. Dando un paso más, la forma en que las propias empresas limitan su responsabilidad es la creación de filiales, que son empresas subsidiarias que asumen las irregularidades cometidas por la empresa matriz.

79. El derecho de los derechos humanos debe seguir utilizándose para exigir responsabilidades a las empresas. También deben utilizarse otros instrumentos para limitar de inicio el poder de las empresas, como el derecho de la competencia, unos regímenes fiscales internacionales eficaces y la regulación<sup>61</sup>. Las empresas no solo disponen de más recursos que las víctimas para dedicarlos a pagar los honorarios de sus abogados, sino que también son personas jurídicas que, a no ser que se produzca una bancarrota o por decisión personal, pueden vivir indefinidamente, a diferencia de las víctimas. Los pagos de daños y perjuicios impuestos como consecuencia de la vulneración de los derechos humanos pueden hacerse constar en los presupuestos como “gastos administrativos”. Por consiguiente, los Estados deberían considerar la posibilidad de utilizar el derecho mercantil para revocar los estatutos de constitución de las empresas que vulneren gravemente el derecho de los derechos humanos<sup>62</sup>. Los Estados también deberían recurrir al derecho mercantil para modificar los incentivos de los directores y los administradores de forma que sus decisiones guarden una mayor correspondencia con los objetivos sociales<sup>63</sup>.

## V. Agenda política para la transformación de los sistemas alimentarios

### A. Conceptualización del problema: relaciones de dependencia y extractivismo

80. La inseguridad alimentaria, la deuda, la inflación, el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad: conceptualizar esos problemas como crisis puede hacer que las personas se sientan superadas e impotentes. En su informe más reciente al Consejo Derechos Humanos (A/HRC/52/40), el Relator Especial describió la forma en que la desigualdad estructural y la discriminación sistémica eran las causas profundas de todas esas crisis interrelacionadas. Las condiciones que permiten la desigualdad estructural y la violencia sistémica son las relaciones de dependencia y extractivismo.

81. Las relaciones de dependencia significan que una parte depende en gran medida de la otra parte, y que esta tiene una mayor facilidad para apartarse de la relación en cualquier momento. Los sistemas alimentarios se constituyen mediante una serie de relaciones de dependencia. En el plano internacional, los países importadores dependen de los mercados mundiales para obtener alimentos, los países exportadores

<sup>61</sup> Comunicación de Polonia.

<sup>62</sup> Kent Greenfield, “Ultra vires lives! A stakeholder analysis of corporate illegality (with notes on how corporate law could reinforce international law norms)”, *Virginal Law Review*, vol. 87, núm. 7 (noviembre de 2001).

<sup>63</sup> Dan Danielsen, “How corporations govern: taking corporate power seriously in transnational regulation and governance”, *Harvard International Law Journal*, vol. 46, núm. 2 (2005).

de alimentos dependen de los mercados mundiales para obtener capital y los países en desarrollo dependen de las instituciones financieras internacionales y de los países ricos para obtener capital. A nivel interpersonal, se incentiva a los agricultores para que dependan cada vez más de las empresas transnacionales para obtener insumos, las personas dependen para su sustento de un número cada vez más restringido de productos alimentarios vendidos por un pequeño número de empresas transnacionales y a menudo los medios de vida de los trabajadores dependen necesariamente de los empleadores.

82. Las economías extractivistas contemplan la naturaleza como una fuente de recursos y se basan en la extracción y la exportación de esos recursos denominados naturales. Se supone que explotar la naturaleza vale la pena porque los ingresos obtenidos se distribuirán y beneficiarán al público en general. Sin embargo, la extracción de la naturaleza y la explotación de las personas están íntimamente vinculadas, ya que no es posible separar la forma en que se trata a la naturaleza de la forma en que se trata a las personas. Con una perspectiva del derecho a la alimentación, el extractivismo genera dos problemas. Primero, los proyectos extractivistas socavan y destruyen actividades en pequeña escala de caza, pesca, pastoralismo y agricultura, junto con prácticas de recolección y de horticultura que mejoran la biodiversidad. Segundo, un mayor número de sistemas alimentarios se están volviendo cada vez más letales porque limitan la biodiversidad, ya que toman de la tierra y no dejan nada a cambio, de modo que los suelos se tornan yermos. El agotamiento del suelo hace que los agricultores dependan más de insumos químicos y de procesos que requieren más energía, lo cual genera aproximadamente un tercio de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero.

## **B. Conceptualizando la solución: relaciones basadas en el cuidado y la reciprocidad**

83. Los alimentos constituyen el núcleo de la economía del cuidado. El cuidado no consiste únicamente en prestar atención directa a las necesidades emocionales y físicas de las personas. Incluye todas las actividades que alimentan y nutren, todos los elementos que se requieren para el bienestar de las personas y para que estas prosperen. Definido así, el cuidado abarca las necesidades de las personas en situaciones vulnerables, la capacidad social del cuidado que prestan las instituciones y las necesidades de las personas dedicadas a la prestación de cuidados y que son esenciales para el bienestar de la humanidad.

84. Valorar el trabajo de prestación de cuidados corresponde a un enfoque basado en los derechos humanos porque, durante demasiado tiempo y en demasiados lugares, las personas dedicadas a cuidar de otras han sido a menudo las más marginadas y subvaloradas. La economía del cuidado abarca el trabajo fundamental que representa ocuparse de la tierra, del agua y de otras formas de vida. También plantea cuestiones sobre la forma de cuidar de los extraños y de personas distantes.

85. El Relator Especial observó durante la pandemia de COVID-19, cuando la gente pasaba dificultades y el hambre iba en aumento, que las personas cuidaban las unas de las otras con gran intensidad (véase [A/HRC/46/33](#)). Cuidando de sus familiares, sus amigos y sus vecinos, las personas se aseguraban de que hubiera alguien con fuerza suficiente para ocuparse de ellas cuando les llegara el momento de necesitarlo. Las relaciones de reciprocidad fueron decisivas para asegurar la resiliencia de las personas durante la pandemia.

## C. Recuperación y transformación: una cuestión de poder y no solo de política

86. La dificultad de intentar transformar los sistemas alimentarios no radica en la escasez de soluciones. Abundan las soluciones políticas. No basta con decir que se carece de voluntad política para lograr el cambio. El problema consiste en cómo reconfigurar el poder en los sistemas alimentarios para asegurar que las relaciones se basen en el cuidado y la reciprocidad y pueda producirse un cambio significativo.

87. Las personas y los Gobiernos ya están construyendo el futuro que quieren. Mientras que la pandemia exacerbó la desigualdad, las personas sobrevivieron intensificando sus relaciones entre sí y con la tierra. El Relator Especial describe a continuación las prácticas a las que habría que poner fin y las políticas que deberían sustituirlas, es decir, políticas, basadas en prácticas existentes que permitieran la recuperación y la transformación y que reconfigurasen el poder en los sistemas alimentarios de una forma que hiciera efectivo el derecho a la alimentación.

### 1. De la agricultura industrial a la agroecología

88. En su informe anterior (A/77/177), el Relator Especial describió lo que supone la agroecología. Esta combina los conocimientos tradicionales y los conocimientos científicos y conecta las prácticas sociales y culturales con la ecología y la agronomía. Se ha demostrado que la agroecología conduce a la realización tangible del derecho a la alimentación. Su objetivo principal es imitar los procesos ecológicos y las interacciones biológicas en la mayor medida posible. Existe un importante fondo de investigaciones que sugieren que, si la productividad se calcula como producción por hectárea y no para un único cultivo, y teniendo en cuenta los insumos de energía en comparación con la producción, la agroecología es a menudo más productiva que las técnicas industriales intensivas. La agroecología y las modalidades de suministro de alimentos a nivel mundial basadas en pequeños productores no se concentran exclusivamente en el rendimiento de los cultivos, sino también, de una manera más holística, en el bienestar individual, comunitario y ambiental. Además, la agroecología se centra en las relaciones entre todos los seres vivos en un sistema alimentario, definiendo esas relaciones sobre la base de la equidad y la justicia.

89. El concepto de “soluciones basadas en la naturaleza” se está haciendo popular rápidamente. Sin embargo, no existe una definición acordada de ese concepto, que no va acompañado de una visión transformadora y se utiliza para mantener la actividad habitual de las agroindustrias. La expresión “agricultura regenerativa” se utiliza para destacar la regeneración de los recursos naturales. A menudo se hace hincapié en la salud del suelo, mientras que se pasan por alto las dinámicas de poder y los derechos humanos. Por el contrario, “agroecología” es un término que se ha definido formalmente mediante procesos de gobernanza democrática e inclusiva. Cuenta con el apoyo del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, lo respaldan años de investigación científica, así como los movimientos sociales, y está bien considerado por el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático y por la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas<sup>64</sup>.

<sup>64</sup> Institute of Development Studies e IPES-Food, *Agroecology, Regenerative Agriculture, and Nature-Based Solutions: Competing Framings of Food System Sustainability in Global Policy and Funding Spaces* (2022).

## 2. De dar prioridad a los mercados mundiales a apoyar los mercados territoriales

90. Con la pandemia y la crisis alimentaria, los Estados han acabado por darse cuenta de que una dependencia excesiva del comercio internacional como fuente de alimentos hace que las personas sean increíblemente vulnerables a la geopolítica y a las fluctuaciones del mercado. Los movimientos sociales han advertido durante decenios de este peligro creado por el régimen comercial y han reivindicado la soberanía alimentaria. El nuevo consenso es que los Estados deben invertir más en la producción local dirigida al consumo local. Sin embargo, los mercados han ganado en complejidad y no es fácil categorizarlos como locales o mundiales. Los mercados locales se ven intrínsecamente afectados por las condiciones económicas mundiales, y el comercio mundial alimenta únicamente a una minoría de personas, ya que el 17 % de la población de un conjunto de 30 países depende casi exclusivamente del comercio exterior para alimentarse<sup>65</sup>.

91. Los mercados territoriales son un elemento importante de los sistemas alimentarios y están obteniendo reconocimiento y apoyo en el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y en la FAO en forma de programas e instrumentos de política<sup>66</sup>.

92. A menudo es posible crear mercados territoriales mediante las adquisiciones públicas o programas de constitución de reservas comprometidos con el derecho a la alimentación. Basándose en las experiencias adquiridas durante la pandemia, parlamentarios de todo el mundo están mostrando mucho interés en la forma en que las adquisiciones públicas pueden hacer efectivo el derecho a la alimentación<sup>67</sup>. En el Brasil, por ejemplo, el programa Bolsa Familia, que se ha relanzado y reestructurado, el programa nacional de comidas escolares, el programa de alimentos, el programa de adquisición de alimentos y el programa nacional para fortalecer la agricultura familiar podrían crear un mercado territorial transformador que hiciera efectivo el derecho a la alimentación<sup>68</sup>. Si bien Albania no tiene reservas públicas como Qatar<sup>69</sup> y la India, la legislación albanesa requiere que las empresas que venden productos alimentarios y otros productos esenciales mantengan reservas suficientes para abarcar un período mínimo de tres meses, o un período correspondiente a la duración de los productos, para utilizarlos en situaciones de emergencia. Para dar apoyo a esas empresas, el Gobierno de Albania ha garantizado la financiación necesaria para mantener la reservas destinadas a situaciones particulares del mercado<sup>70</sup>. Esto es conforme a la recomendación del Relator Especial de que los Estados exijan a las empresas comerciales que revelen la naturaleza y el importe de sus existencias (A/77/177, párr. 91 d)).

## 3. De empresas comerciales a entidades de la economía social y solidaria

93. Mientras que las empresas están diseñadas para limitar el riesgo y aumentar el beneficio, la economía social y solidaria promueve entidades como las cooperativas, las empresas de propiedad de los trabajadores y las redes de asistencia mutua. En abril de 2023, la Asamblea General dedicó su atención a la economía social y solidaria. Reconociendo la necesidad urgente de una respuesta transformadora e integrada para

<sup>65</sup> Véase [www.wto.org/spanish/news\\_s/news20\\_s/ddgaw\\_30apr20\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news20_s/ddgaw_30apr20_s.htm).

<sup>66</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, “Connecting smallholders to markets”, recomendaciones de política, 2015; Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas para las relaciones con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, “Connecting smallholders to markets: an analytical guide”, 2016; y [www.fao.org/nutrition/markets/territorial-markets-initiative/en/](http://www.fao.org/nutrition/markets/territorial-markets-initiative/en/).

<sup>67</sup> FAO, *Legislative Developments and Challenges in the Time of COVID-19: The Parliamentary Sector as a Key Stakeholder in Building a New Normal* (2022), pág.8.

<sup>68</sup> Comunicación del Brasil.

<sup>69</sup> Comunicación de Qatar.

<sup>70</sup> Comunicación de Albania.

hacer frente a la pandemia de COVID-19, el cambio climático y las tensiones geopolíticas, que han agravado las desigualdades, la Asamblea aprobó la resolución [77/281](#), en la que reconoció el efecto transformador de la economía social y solidaria, además de su capacidad para aliviar la pobreza, y reconoció que las entidades de la economía social y solidaria podían contribuir a la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su adaptación al contexto local.

94. La economía social y solidaria engloba a empresas, organizaciones y otras entidades que realizan actividades económicas, sociales y medioambientales de interés colectivo o general, que se basan en los principios de la cooperación voluntaria y la ayuda mutua, la gobernanza democrática o participativa, la autonomía y la independencia, y la primacía de las personas y el fin social sobre el capital en la distribución y el uso de los excedentes o los beneficios, así como de los activos<sup>71</sup>.

95. Las empresas de la economía social y solidaria ponen en práctica valores acordes con el cuidado de las comunidades, la tierra, el agua y otras formas de vida. Tal como ha reconocido la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las empresas de la economía social y solidaria se basan en los principios de la igualdad y la equidad, la interdependencia, la auto gobernanza, la rendición de cuentas, y el logro del trabajo decente y de medios de vida dignos<sup>72</sup>.

#### **4. Revitalización del multilateralismo para que se convierta en un multilateralismo fundamentado en la soberanía alimentaria**

96. La Asamblea General, en su resolución [75/1](#), titulada “Declaración sobre la conmemoración del 75º aniversario de las Naciones Unidas”, instó a un multilateralismo revitalizado.

97. La intervención de múltiples partes interesadas ha demostrado ser la antítesis del concepto de multilateralismo revitalizado, porque en la práctica otorga a las empresas un poder de adopción de decisiones mayor que el que tienen algunos países. No obstante, el multilateralismo necesita una nueva orientación. En el pasado, el multilateralismo se basaba en una noción de soberanía con arreglo a la cual la comunidad internacional estaba integrada por naciones “civilizadas”, lo cual significaba principalmente los países europeos y los antiguos territorios colonizados por europeos. A raíz de la Conferencia Asiático-Africana celebrada en Bandung (Indonesia) en 1955, el multilateralismo se basó en una idea de la soberanía con arreglo a la cual todos los países, incluidos los países de Asia y África recientemente independizados, eran iguales desde un punto de vista formal. Este tipo de multilateralismo funcionaba de manera óptima cuando los países denominados del “tercer mundo” se organizaban solidariamente contra las potencias imperiales o ex imperiales y elaboraban programas potentes por conducto de las Naciones Unidas.

98. Sin embargo, desde el decenio de 1980, la solidaridad antiimperialista entre los países ha disminuido. Además, los países occidentales no siempre respetan la soberanía de otros Estados, en ocasiones regresando a conceptos racistas de la soberanía. Mientras tanto, los países en desarrollo utilizan su soberanía no solo para protegerse contra la injerencia extranjera, sino a veces también para eludir sus obligaciones de derechos humanos.

99. Es posible revitalizar el multilateralismo si se fundamenta en la idea de la soberanía alimentaria<sup>73</sup>. Así se reconocería que los agricultores, los trabajadores, los pescadores, los pastores y los consumidores, junto con los Pueblos Indígenas, poseen

<sup>71</sup> Organización Internacional del Trabajo, ILC.110/Resolution II, párr. 5.

<sup>72</sup> *Ibid.*

<sup>73</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, art. 15, párr. 5.

el poder real en los sistemas alimentarios. Este multilateralismo define a los proveedores de alimentos y a los Pueblos Indígenas como colectividades autónomas y autogestionadas, vinculadas con los consumidores, que ofrecen orientación sobre la manera de alimentarse y la manera de relacionarse con la tierra. De este modo, con arreglo a un multilateralismo definido por conceptos de soberanía alimentaria, esas colectividades estarían incluidas en los debates y en las negociaciones como una cuestión de derechos. Por ejemplo, estarían incluidos en instrumentos como el Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas para las relaciones con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial: Serían miembros con derecho a voto, como los sindicatos en la OIT, o tendrían la condición de participantes permanentes, como los Pueblos Indígenas en el Consejo Árctico.

100. En este tipo de multilateralismo se considera que las personas participan no solo como miembros de organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil, sino más bien como personas o colectividades organizadas de consumidores con considerables derechos de participación basados en su trabajo como proveedores de alimentos. Al mismo tiempo, las empresas tienen un acceso limitado, o nulo, a los procesos multilaterales. En resumen, un multilateralismo fundamentado en la soberanía alimentaria reconoce que el poder territorial de un Estado procede de las buenas relaciones del Gobierno con la población y de la capacidad de la población para organizarse en el marco de los sistemas alimentarios. Elementos cruciales de la soberanía alimentaria que acompañan a este multilateralismo revitalizado son unos derechos sólidos sobre la tierra y el territorio, una auténtica reforma agraria y la aplicación de la legislación laboral para crear un trabajo digno<sup>74</sup>.

## **VI. Agenda legislativa para la transformación de los sistemas alimentarios**

101. El derecho a la alimentación puede proporcionar un marco jurídico que responda de manera coherente a las tres cuestiones interdependientes que afrontan los Estados, a saber, la necesidad de: a) responder a la crisis alimentaria y recuperarse de ella con planes nacionales; b) formular una respuesta a la crisis alimentaria coordinada en el plano internacional; y c) transformar sus sistemas alimentarios para hacerlos más resilientes frente al cambio climático y prevenir la pérdida de biodiversidad.

102. El derecho a la alimentación ocupa un lugar singular en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales porque en su artículo 11, párrafo 2, se obliga a los Estados a adoptar programas concretos para eliminar el hambre y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Por ello, el derecho a la alimentación viene acompañado de un marco jurídico internacional que guía a los Estados y a las personas. Si bien la siguiente lista no es exhaustiva, los Estados deberán:

- a) Cooperar en el plano internacional;
- b) Mejorar la producción y la conservación de alimentos;
- c) Utilizar plenamente e intercambiar los conocimientos técnicos y científicos, incluidos los principios de la nutrición;
- d) Aprovechar de manera eficiente los recursos naturales para crear o reformar los sistemas agrícolas alimentarios;
- e) Promulgar políticas comerciales que tengan en cuenta los problemas de los países importadores y exportadores de alimentos, al fin de asegurar una

---

<sup>74</sup> Comunicaciones de Alemania, Polonia, FIAN Indonesia, FIAN Haiti y Front commun pour la protection de l'environnement et des espaces protégés.

distribución equitativa de los suministros mundiales de alimentos que guarde relación con las necesidades.

103. Teniendo en cuenta la acuciante necesidad actual de cooperación internacional para coordinar una respuesta a la crisis alimentaria, cabe destacar que el derecho a la alimentación es el único derecho contemplado en el Pacto que incluye la cooperación internacional como obligación explícita (art. 11, párr. 2). Esta cooperación debe atenerse a los principios de derechos humanos de participación, rendición de cuentas, no discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento y estado de derecho<sup>75</sup>.

104. La importancia del derecho a la alimentación se promueve regularmente con efectos notables. Fue en relación con el derecho a la alimentación que se definió por primera vez la obligación general de los Estados de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos<sup>76</sup>. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general núm. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, aportó una explicación autorizada sobre el derecho a la alimentación. Las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, de 2003, fueron el primer instrumento normativo de su clase que ofrecía a los Estados orientación adicional sobre este derecho económico, social y cultural.

105. La próxima conmemoración del 20º aniversario de las Directrices Voluntarias en 2023 señalará el progreso increíble del derecho a la alimentación, particularmente en relación con los derechos de las personas con discapacidad<sup>77</sup>, de las mujeres<sup>78</sup>, especialmente las mujeres rurales<sup>79</sup> y las mujeres indígenas<sup>80</sup>, de los agricultores<sup>81</sup>, de los Pueblos Indígenas<sup>82</sup>, de los trabajadores<sup>83</sup> y de los pescadores y los trabajadores de la pesca en pequeña escala<sup>84</sup>, los derechos sobre la tierra<sup>85</sup> y los derechos de los agricultores en relación con las semillas<sup>86</sup>. Se han producido progresos normativos sobre la conexión del derecho a la alimentación con la agroecología y avances políticos que conectan ese derecho con el concepto de soberanía alimentaria.

<sup>75</sup> Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, párr. 7.

<sup>76</sup> *Right to Adequate Food as a Human Right* (publicación de las Naciones Unidas, 1989).

<sup>77</sup> Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, arts. 25 f) y 28, párr. 1.

<sup>78</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 12.

<sup>79</sup> *Ibid.*, art. 14; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales.

<sup>80</sup> Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 39 (2022) sobre los derechos de las mujeres y las niñas indígenas.

<sup>81</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales.

<sup>82</sup> Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

<sup>83</sup> Hay numerosos tratados e instrumentos normativos pertinentes de la OIT. Los tratados fundacionales son el Convenio sobre el Derecho de Asociación (Agricultura), 1921 (núm. 11), y el Convenio sobre las Organizaciones de Trabajadores Rurales, 1975 (núm. 141). Véase, más recientemente, OIT, "Policy guidelines for the promotion of decent work in the agri-food sector", 2023.

<sup>84</sup> Directrices Voluntarias para Lograr la Sostenibilidad de la Pesca en Pequeña Escala en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y la Erradicación de la Pobreza.

<sup>85</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 26, relativa a los derechos sobre la tierra y los derechos económicos, sociales y culturales; y 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.

<sup>86</sup> Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, art. 9; y Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, arts. 19 y 20.

106. Por consiguiente, es importante reconocer el significado del marco jurídico internacional sobre el derecho a la alimentación a la luz de esas novedades normativas y las formas contemporáneas de entender que los alimentos deben ser adecuados, disponibles y accesibles. El marco jurídico internacional sobre el derecho a la alimentación proporciona un marco detallado, coherente y cohesionado que los Estados pueden seguir a la hora de transformar sus sistemas alimentarios.

107. Teniendo presente este conjunto de obligaciones internacionales y el compromiso común de transformar los sistemas alimentarios, el derecho a la alimentación debería interpretarse teniendo en cuenta lo siguiente:

a) La cooperación internacional no se refiere únicamente a las instituciones internacionales, sino que, aplicando un concepto más moderno, puede interpretarse también como solidaridad internacional y soberanía alimentaria. La solidaridad supone elaborar una política alimentaria nacional que sea generosa y equitativa no solo para las personas y los ecosistemas de un país sino también para otras comunidades sobre la base de la reciprocidad. Una economía basada en la solidaridad se fundamenta en la organización del comercio mediante empresas gobernadas democráticamente y diseñadas para atender las necesidades humanas y no para obtener beneficios. Las formas de comerciar, y con quién se comercia, deben obedecer a una intencionalidad y mejorar la calidad de vida de una comunidad;

b) Mejorar la producción y la conservación de alimentos puede reformularse desde el punto de vista del aumento de la biodiversidad y no estrictamente de la eficiencia, así como de la seguridad alimentaria y el crecimiento económico. Ello incluye el derecho de las personas a determinar qué alimentos son nutricionales, social y ecológicamente adecuados, sobre la base de sus condiciones particulares y de su sentido de dignidad;

c) El conocimiento no es solo técnico y científico, sino que también incluye los conocimientos tradicionales e indígenas. Una buena nutrición es fundamental para hacer efectivo el derecho a la alimentación, pero debe entenderse en contextos culturales apropiados y de dinámicas más generales de salud pública y ambiental;

d) La reforma de los sistemas agrícolas de producción de alimentos debe ampliarse de manera que incluya todos los tipos de sistemas alimentarios. Ello supone reconocer la pluralidad de sistemas alimentarios y su vinculación intrínseca con diferentes interpretaciones, valores y cosmovisiones culturales. También supone considerar los sistemas alimentarios como un conjunto dinámico de relaciones. La reforma debería orientarse a incrementar la estabilidad y la transparencia de los sistemas alimentarios mejorando la confianza entre las personas y las comunidades;

e) El comercio equitativo no es solo una cuestión de gestión de la oferta, sino también una cuestión de soberanía alimentaria y de derechos laborales. Una política comercial basada en la soberanía alimentaria y los derechos laborales significa que los mercados de alimentos no consisten simplemente en comprar y vender productos. Los mercados deben ser justos y estables. Esto significa que la política comercial debe estar integrada en la forma en que las personas diseñan conjuntamente sistemas alimentarios con los diferentes niveles de gobierno y entre diferentes territorios. La política comercial debe fortalecer la autosuficiencia local, regional e intercomunitaria.

108. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales también define el derecho a la alimentación como el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre. Esto nos recuerda que el derecho a la alimentación es una parte inherente del derecho a la vida. Cada caso de hambre —y de malnutrición, de hambruna o de inanición— puede entenderse como la consecuencia

de un sistema que explota u oprime a las personas y las despoja de una libertad fundamental.

## VII. Conclusión y recomendaciones

109. La práctica de los derechos humanos no se refiere únicamente a señalar vulneraciones y denunciar y desacreditar a los culpables. Los derechos humanos también proporcionan un lenguaje para la acción que define valores compartidos y aumenta la dignidad de las personas.

110. Durante la pandemia, los Estados Miembros adoptaron políticas para responder a la crisis alimentaria con objeto de hacer efectivo el derecho a la alimentación. Los Estados Miembros no deberían poner fin a esas políticas sino que por el contrario deberían convertirlas en programas permanentes. Ello incluye programas sobre:

- a) Transferencias directas de efectivo;
- b) Comidas escolares universales;
- c) Apoyo a los mercados territoriales;
- d) Apoyo a los Pueblos Indígenas, así como a los agricultores, pastores, pescadores y otros productores de alimentos en pequeña escala, especialmente para su acceso a los insumos, a los mercados territoriales y a los programas de adquisiciones públicas;
- e) Protección del derecho de asociación de los trabajadores, aplicación de la legislación laboral y mejoramiento de la protección de los trabajadores;
- f) Protección social para mitigar los efectos negativos del mercado;
- g) Reconocimiento del papel de los gobiernos locales y regionales para atender las necesidades relacionadas con el derecho a la alimentación, y apoyo a esas entidades.

111. La Asamblea General debería reconocer que:

- a) El derecho a la alimentación proporciona el mejor medio de responder a la crisis alimentaria y recuperarse de ella;
- b) El derecho a la alimentación es fundamental para los planes nacionales encaminados a lograr que los sistemas alimentarios sean más resilientes frente al cambio climático y la pérdida de biodiversidad;
- c) Existe una necesidad urgente de hacer efectivo el derecho a la alimentación mediante un esfuerzo coordinado y sostenido, aprovechando las ventajas y las sinergias que ofrecen la cooperación y la solidaridad internacionales para encontrar soluciones integrales a los problemas comunes, actuales y futuros de la humanidad<sup>87</sup>;
- d) El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial es la principal plataforma internacional e intergubernamental incluyente para una amplia gama de partes interesadas comprometidas en trabajar de manera conjunta y coordinada en apoyo de procesos dirigidos por los países encaminados a hacer efectivo el derecho a la alimentación<sup>88</sup>.

---

<sup>87</sup> Resolución 52/16 del Consejo de Derechos Humanos.

<sup>88</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, CFS:2009/2 Rev. 2, párr. 4.