



Asamblea General

Distr. general
2 de enero de 2025
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

58º período de sesiones

24 de febrero a 4 de abril de 2025

Tema 3 de la agenda

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

Derecho a la alimentación, financiación y planes de acción nacionales

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

Resumen

En este informe, presentado al Consejo de Derechos Humanos de conformidad con su resolución 43/11, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, muestra cómo preparar planes de acción nacionales sobre el derecho a la alimentación dentro de los presupuestos existentes que puedan transformar los sistemas alimentarios y hacer efectivo, de forma progresiva, el derecho a la alimentación. Ante la crisis mundial de la deuda, la elevada inflación y los altos precios de los alimentos, muchos países se enfrentan a la disyuntiva imposible de alimentar a la población o pagar la deuda. Emplear fondos públicos para garantizar que la población tenga acceso a una alimentación adecuada puede hacer que un Gobierno se retrase en el pago de su deuda y se agraven con ello los choques financieros; si se opta, en cambio, por pagar la deuda, se genera más hambre y malnutrición. Esto implica que el actual sistema internacional de financiación obstaculiza de manera inequívoca la capacidad de los Gobiernos para cumplir sus obligaciones con respecto al derecho a la alimentación. En el informe, el Relator Especial sugiere cómo podrían lograrse mejoras significativas en los sistemas alimentarios —y las condiciones necesarias para la transformación— rediseñando los presupuestos públicos.



I. Introducción

1. Sigue habiendo poco consenso sobre qué implica en concreto transformar los sistemas alimentarios¹. El concepto sugiere un cambio radical de los sistemas alimentarios y conlleva un replanteamiento completo de sus atributos, incluidos su finalidad, sus normas y sus estructuras de poder. No hay consenso internacional sobre cómo debe producirse esta transformación, ni los Estados tienen tampoco orientaciones claras sobre qué es lo que hay que transformar y en qué deben transformarse los sistemas alimentarios. La dificultad de transformar los sistemas alimentarios no radica en la escasez de alimentos, sino en la resistencia a reconfigurar las relaciones de poder en los sistemas alimentarios con un espíritu de solidaridad, cuidado y respeto por todas las formas de vida.

2. No obstante, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación ya ha planteado algunas políticas mundiales basadas en prácticas existentes que permitirían tanto la recuperación como la transformación y que reconfigurarían el poder en los sistemas alimentarios respetando el derecho a la alimentación². A grandes trazos, esto implica las siguientes transformaciones: a) pasar de la agricultura industrial a la agroecología; b) apoyar los mercados territoriales en lugar de dar prioridad a los mercados mundiales; c) dejar atrás la dependencia de las corporaciones y ofrecer más apoyo a las entidades de la economía social y solidaria; y d) cambiar un multilateralismo basado en la multiplicidad de partes interesadas por otro basado en la solidaridad y la soberanía alimentaria.

3. En el presente informe, el Relator Especial ofrece orientaciones a los Gobiernos nacionales sobre cómo analizar sus sistemas alimentarios y elaborar planes de acción para transformarlos. El Relator Especial se basa en sus informes temáticos anteriores, en investigaciones actualizadas y en consultas con diversos representantes gubernamentales, instituciones públicas nacionales, organizaciones internacionales y agentes de la sociedad civil.

4. Los últimos decenios se han caracterizado en general por ciclos de crisis en los que se han registrado repuntes en las tasas de hambre, malnutrición y hambruna. Estas crisis tienen múltiples causas y orígenes interrelacionados y siguen intensificándose. El hecho de que se produzcan choques financieros de forma repetida no es una anomalía, sino el síntoma de que existen problemas estructurales. Con frecuencia sucede que, apenas están empezando a recuperarse de un choque, los países tienen que hacer frente a otros en un contexto de recursos fiscales limitados, concentración de poder en los sistemas alimentarios y desigualdad en las cadenas de suministro. La tasa y el riesgo de inseguridad alimentaria han aumentado desde que finalizaron los programas temporales de ayuda que se habían puesto en marcha para hacer frente a la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), mientras que el costo de la vida ha aumentado rápidamente.

5. Además, los sistemas alimentarios industriales suponen aproximadamente un tercio de los gases de efecto invernadero, lo que favorece el cambio climático y reduce la biodiversidad³. Las medidas basadas en los derechos humanos pueden minimizar los efectos adversos del cambio climático en la plena efectividad del derecho a la alimentación y transformar los sistemas alimentarios contribuyendo a mitigar el cambio climático⁴.

6. Así, mientras que se suele hacer frente a la inseguridad alimentaria inducida por las crisis con medidas de emergencia, como la asistencia alimentaria o los subsidios, para hacer efectivo el derecho a la alimentación los Gobiernos deben abordar las causas profundas de las crisis prolongadas, incluidas las contribuciones de sus sistemas alimentarios nacionales. Los Estados se enfrentan a tres problemas, pues han de:

- a) Responder a la crisis alimentaria con planes nacionales;
- b) Desarrollar una respuesta internacional coordinada a la crisis alimentaria;

¹ Silvana Juri, Naomi Terry y Laura M. Pereira, “Demystifying food systems transformation: a review of the state of the field”, *Ecology and Society*, vol. 29, núm. 2 (2024).

² Véase [A/78/202](#).

³ Véase <https://www.fao.org/family-farming/detail/es/c/1379538/>.

⁴ Véase [A/HRC/55/37](#).

c) Transformar sus sistemas alimentarios para hacerlos más equitativos y resilientes al cambio climático y evitar la pérdida de biodiversidad.

7. Los Estados deben abordar estas tres cuestiones como tareas interdependientes. Si no cooperan y elaboran una respuesta coordinada internacionalmente, sus planes nacionales para recuperarse de la crisis alimentaria fracasarán. Al mismo tiempo, la manera en que den respuesta a las múltiples crisis que están por llegar afectará significativamente a la naturaleza de sus sistemas alimentarios en los próximos decenios. Además, la desigualdad dentro de los países y entre ellos es un factor central de los problemas de los sistemas alimentarios de todo el mundo.

8. El Relator Especial ya ha proporcionado a los Estados orientaciones sobre cómo elaborar una respuesta coordinada internacionalmente a la crisis alimentaria. También ha identificado los elementos de los sistemas alimentarios que hay que transformar⁵. El presente informe constituye una guía para que los países elaboren planes nacionales en este contexto, utilizando los presupuestos nacionales existentes para los sistemas alimentarios. Una tarea importante que pueden emprender los Gobiernos nacionales es la redistribución de grados significativos de poder y recursos para crear nuevos modelos de producción, procesamiento, distribución y consumo. El marco establecido en el presente informe se centra en el primer paso para el cambio, que implica que los Estados utilicen el máximo de sus recursos disponibles para alcanzar el objetivo final de hacer plenamente efectivo el derecho a la alimentación lo antes posible (la realización progresiva de los derechos)⁶.

9. Partiendo de la premisa de que las leyes y la financiación son poderosas palancas de cambio, la segunda parte del informe contiene un esbozo del marco jurídico internacional sobre el derecho a la alimentación y la tercera incluye una descripción de los contextos nacionales. En la cuarta parte del informe se esboza el contexto financiero actual ante la crisis de la deuda. Las partes quinta y sexta contienen un examen de las iniciativas de transformación de los sistemas alimentarios llevadas a cabo por el Banco Mundial y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Por último, la séptima parte incluye las conclusiones y una guía para transformar los sistemas alimentarios nacionales utilizando el derecho a la alimentación.

II. Derecho internacional: un marco sistemático

10. Por lo general, un “sistema alimentario” se describe como una red de consumidores, distribuidores y productores interconectados a través de cadenas de valor en múltiples sectores económicos. Este tipo de análisis permite entender a grandes rasgos el consumo, la distribución, la oferta y las tendencias de consumo, a menudo con un esbozo del panorama económico o socioeconómico o mediante un conjunto de opciones de políticas.

11. En cambio, un marco de derechos humanos parte del esbozo de las obligaciones de un Estado de velar por que todos los seres humanos vivan con dignidad y mide la actuación del Estado en función de ese criterio. El marco implica elaborar un mapa del poder y la gobernanza. El derecho a la alimentación proporciona un marco específico para identificar quién debe hacer qué para transformar un sistema alimentario y cómo debe llevarse a cabo tal transformación⁷. Dado que el marco del derecho a la alimentación describe un sistema alimentario en términos de derechos y obligaciones, está orientado a la acción e impulsado por el sentido de capacidad de actuación de las personas.

12. El derecho a la alimentación es el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre⁸. Durante al menos los últimos 70 años, el hambre, la malnutrición y la hambruna siempre han sido consecuencia de las acciones e inacciones políticas y no de la escasez de oferta de alimentos como tal. Esto significa que cada caso de hambre —incluida la malnutrición, la hambruna y la inanición— puede entenderse como el resultado de un

⁵ Véanse [A/77/177](#), [A/78/202](#) y [A/HRC/52/40](#).

⁶ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 2, párr. 1.

⁷ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999).

⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11.

sistema que está despojando a las personas de sus libertades fundamentales explotándolas, oprimiéndolas o despojándolas de sus tierras.

13. El derecho a la alimentación es también el derecho de todos a celebrar la vida a través de comidas compartidas con otras personas. La comida es inherente a la vida misma y una de las principales formas en que las personas definen su propia comprensión de la comunidad. La alimentación también es fundamental para que las personas establezcan su relación con la tierra y con los cursos de agua. Las personas deben tener el mayor poder posible dentro de su sistema alimentario, han de tener poder sobre su propio destino. A su vez, los Gobiernos están obligados a crear las condiciones para que todas las personas puedan acceder a alimentos beneficiosos, nutritivos y asequibles con dignidad, ahora y en el futuro.

14. El 20º aniversario de la aprobación de las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional por el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) marca un hito en la promoción del derecho a la alimentación. En los dos últimos decenios se han logrado avances significativos, sobre todo en los ámbitos promovidos por la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales. Entre ellos figuran los derechos de las personas con discapacidad⁹, las mujeres rurales¹⁰ e indígenas¹¹, los Pueblos Indígenas¹², los trabajadores¹³ y los pescadores en pequeña escala y los trabajadores del sector pesquero¹⁴, así como los derechos sobre la tierra¹⁵ y los derechos de los agricultores en relación con las semillas¹⁶. Además, el derecho a la alimentación se ha visto reforzado por la evolución de las políticas que promueven la agroecología y el creciente reconocimiento político del concepto de soberanía alimentaria.

15. En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se define el derecho a la alimentación. En su artículo 11 se establecen los siguientes elementos esenciales para la efectividad de ese derecho:

- a) La cooperación internacional;
- b) La mejora de la producción y la conservación de alimentos;
- c) Los conocimientos;
- d) La reforma de los regímenes agrarios;
- e) El comercio equitativo.

16. Estos elementos deben interpretarse en el contexto de los dos últimos decenios de evolución normativa y de la comprensión contemporánea de cómo deben ser la adecuación, la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos.

⁹ Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, arts. 25 f) y 28, párr. 1.

¹⁰ Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 14; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 34 (2016).

¹¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general núm. 39 (2022).

¹² Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 20.

¹³ Véase OIT, "Directrices de política para la promoción del trabajo decente en el sector agroalimentario" (Ginebra, 2023).

¹⁴ 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.

¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 26 (2022). 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.

¹⁶ 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, art. 19.

A. Cooperación internacional

17. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige a los Estados partes que cooperen para hacer efectivos todos los derechos que se enuncian en él, si bien la importancia esencial de esta obligación adquiere una relevancia particular con respecto al derecho a la alimentación (arts. 2, párr. 1, y 11, párr. 1). La cooperación internacional debe garantizar que todas las personas, también las que viven en contextos de crisis agudas y prolongadas, dispongan de alimentos adecuados para llevar una vida digna.

18. La cooperación internacional se ha centrado principalmente en trabajar a través de las instituciones internacionales. Desafortunadamente, la cooperación internacional, derivada de acuerdos comerciales o a través de proyectos de desarrollo que fomentan la producción industrial de alimentos, ha incrementado las relaciones de dependencia en los sistemas alimentarios mundiales dentro de los países y entre ellos.

19. En lugar de ello, la cooperación internacional debe entenderse como un medio para aumentar la solidaridad internacional y la soberanía alimentaria. La solidaridad implica elaborar una política alimentaria nacional que no solo sea generosa y justa con las personas y los ecosistemas de un país, sino que también lo sea con otras comunidades como una cuestión de reciprocidad. Una economía construida sobre la solidaridad se basa en organizar el comercio a través de empresas gobernadas democráticamente y diseñadas para satisfacer las necesidades humanas en lugar de perseguir el beneficio. Cómo y con quién se comercia debe ser una decisión intencionada y ha de mejorar la calidad de vida holística de una comunidad¹⁷. La cooperación internacional debe favorecer el florecimiento de la biodiversidad y no provocar la pérdida de cultivos locales ni crear incentivos de mercado para pasar a monocultivos o semillas patentadas¹⁸.

20. La soberanía alimentaria es una expresión del derecho a la libre determinación y se aplica por igual a consumidores y productores locales de alimentos. El poder de la soberanía alimentaria reside ante todo en las personas¹⁹. Obliga a los Estados a respetar las campañas populares orientadas a reclamar poder en el sistema alimentario y arrebatar a las empresas y los mercados financieros más control sobre la forma en que se cultivan, se procesan y se comercializan los alimentos, así como la manera en que se fijan sus precios y se consumen. Los Estados también deben proteger a las personas de los perjuicios del creciente poder empresarial en la actividad del sistema alimentario. La soberanía alimentaria significa respetar y proteger la relación especial de los pueblos con sus tierras, así como sus conocimientos sobre cómo cultivarlas. La violación persistente de la soberanía alimentaria de un grupo constituye una violación, no solo del derecho a la alimentación, sino también de la identidad y la dignidad culturales, y puede aumentar el riesgo de genocidio cuando tiene como resultado la imposición deliberada a ese grupo de condiciones de vida pensadas para provocar su destrucción física total o parcial²⁰.

21. Para los productores de alimentos locales y a pequeña escala, como los campesinos, la soberanía alimentaria implica el derecho a definir sus propios sistemas agrícolas, el derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones sobre la política agroalimentaria y el derecho a una alimentación saludable y suficiente, producida con métodos ecológicos y sostenibles que respeten su cultura²¹. En relación con los Pueblos Indígenas, los Estados tienen la obligación de celebrar consultas y cooperar de buena fe con los pueblos interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado²². Para los consumidores, la soberanía alimentaria significa que las personas tienen poder para decidir lo que comen, basándose en sus creencias

¹⁷ Véase la resolución 77/281 de la Asamblea General; y [A/75/219](#).

¹⁸ Véase [A/HRC/49/43](#).

¹⁹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, art. 15, párr. 4.

²⁰ Véase [A/79/171](#).

²¹ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, art. 15, párr. 4.

²² Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 19.

culturales y religiosas y en sus necesidades específicas, y que tienen acceso a información suficiente, en un lenguaje y una forma que puedan entender, sobre el valor nutricional y los efectos sobre la salud de los alimentos, especialmente los procesados y ultraprocesados.

B. Mejora de la producción y la conservación de alimentos

22. En el pasado, las políticas sobre el derecho a la alimentación se centraban en mejorar la producción y la conservación de alimentos haciendo hincapié en la eficiencia, la seguridad alimentaria y el crecimiento económico. Sin embargo, desde la década de 1970, las especies de fauna y flora silvestres han disminuido un 73 %, mientras que las de los sistemas mundiales de agua dulce han caído un 85 %²³. A nivel mundial, los sistemas alimentarios son responsables del 80 % de la deforestación y del 70 % del uso de agua dulce, y son la principal causa de pérdida de biodiversidad terrestre. En el último siglo, los agrónomos han descuidado en gran medida la salud del suelo y la biodiversidad subterránea, pese a que estos factores son esenciales para el florecimiento de la vida. La mayor parte de las emisiones de carbono asociadas al cambio de uso del suelo proceden de los monocultivos intensivos y la destrucción de bosques. Si bien los sistemas alimentarios son la fuente de aproximadamente un tercio de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero, la parte más importante y potente de ellas proviene de los óxidos nitrosos procedentes del uso de fertilizantes y del metano emitido por el ganado rumiante²⁴.

23. A pesar de la asombrosa escala de la producción industrial de alimentos y de su devastador costo para el planeta, 1 de cada 11 personas pasa hambre hoy en día, mientras que un tercio de la producción mundial de alimentos se pierde o se desperdicia²⁵. Para que el planeta siga siendo habitable para las generaciones futuras, urge cambiar drásticamente la forma en que se producen los alimentos, y así lo exige el derecho internacional. El derecho internacional exige a los Estados que conserven los recursos biológicos y los utilicen de forma sostenible, que desarrollen y adapten estrategias para minimizar la pérdida de biodiversidad y que protejan los ecosistemas de los organismos modificados genéticamente, especialmente los cultivos alimentarios²⁶. Exige asimismo el uso sostenible y equitativo de los sistemas de agua dulce y los cursos de agua²⁷ y ordena que se empleen prácticas de ordenación sostenible de las tierras²⁸.

24. Transformar los sistemas alimentarios para reducir el impacto planetario de la producción de alimentos requiere el empleo de prácticas agroecológicas que potencien las economías locales mediante tecnologías de transformación y capacidades de almacenamiento adaptadas a las condiciones locales. Asimismo, requiere transformar toda la cadena de suministro de alimentos para hacerla más sostenible y equitativa²⁹.

C. Conocimientos

25. Los sistemas alimentarios se han enfrentado a dos retos en los últimos decenios. En primer lugar, los sistemas alimentarios industriales se han diseñado y ampliado para generar

²³ World Wide Fund for Nature, *Living Planet Report 2024 – A System in Peril* (Gland (Suiza), 2024).

²⁴ Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, *Perspectiva global de la tierra*, 2ª ed. (Bonn, 2022), pág. 8.

²⁵ FAO y otros, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2024: Financiación para poner fin al hambre, la inseguridad alimentaria y todas las formas de malnutrición* (Roma, 2024); y véase <https://www.fao.org/nutrition/capacity-development/food-loss-and-waste/en/>.

²⁶ Convenio sobre la Diversidad Biológica, arts. 8 a 10; y Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

²⁷ Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacionales para Fines Distintos de la Navegación; y Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas;

²⁸ Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en Particular en África, art. 10. Véase también la Declaración Autorizada, sin Fuerza Jurídica Obligatoria, de Principios para un Consenso Mundial respecto de la Ordenación, la Conservación y el Desarrollo Sostenible de los Bosques de Todo Tipo.

²⁹ A/76/237, párrs. 11 a 16.

beneficios a costa de la salud humana y ambiental. Estos sistemas alimentarios han sido innovadores en la producción de productos alimenticios y no de alimentos, que son un requisito indispensable para la vida, la salud y la dignidad. Como resultado, se basan en la explotación tanto de la tierra como de los trabajadores y promueven malos hábitos nutricionales³⁰.

26. En segundo lugar, los conocimientos tradicionales e indígenas no se han incluido suficientemente en el desarrollo de los sistemas alimentarios internacionales. Una buena nutrición es clave para hacer efectivo el derecho a la alimentación, si bien debe entenderse dentro de los contextos culturales apropiados y con dinámicas más amplias de salud pública y ambiental. Además, los conocimientos técnicos y científicos tomados de forma aislada han demostrado sus limitaciones. En la actualidad se reconoce que los conocimientos técnicos y científicos deben integrarse en los sistemas de conocimientos tradicionales e indígenas para permitir una comprensión amplia de todo el abanico de elementos de salud y nutrición de los alimentos³¹.

D. Reforma de los sistemas alimentarios

27. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales exige a los Estados que desarrollen o reformen los sistemas agrarios para lograr la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales. Interpretada en sentido estricto, esa exigencia se refiere sobre todo a la eficiencia agrícola y económica. Hoy en día, sin embargo, el alcance de la política es más amplio, pues se examinan los sistemas alimentarios en su conjunto, e incluye cuestiones ecológicas y sociales entre sus preocupaciones centrales. Estas preocupaciones se agudizan cuando se tienen en cuenta sumadas a un llamamiento mundial a la transformación del sistema alimentario y no solo a su reforma.

28. Los sistemas alimentarios contemporáneos generan tanta violencia como alimentos³². Es urgente transformar la producción alimentaria no solo para evitar el colapso planetario, sino también para hacer frente a la erosión de las relaciones comunitarias y sociales. Los sistemas alimentarios deben ser tan diversos como las comunidades para las que producen. Por lo tanto, las iniciativas de reforma deben fomentar la pluralidad de los sistemas alimentarios. La reforma debe centrarse en aumentar la estabilidad y la transparencia del sistema alimentario y prestar atención a los trabajadores de la alimentación, que se encuentran entre las categorías de trabajadores más explotadas, mejorando la rendición de cuentas y el estado de derecho, así como la confianza entre las personas y las comunidades, regulando el poder de las empresas y velando por que el poder y la riqueza en los sistemas alimentarios se distribuyan equitativamente. En resumen, la producción alimentaria debe entenderse, no como un sector de productos básicos, sino como un conjunto dinámico de relaciones sociales, culturales, ecológicas y económicas.

E. Comercio equitativo

29. El hecho de que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aborde explícitamente el comercio refuerza el hecho de que el comercio internacional de alimentos no es solo una cuestión de derecho económico internacional, sino también de derecho de los derechos humanos. El Pacto exige a los Estados que tengan en cuenta los problemas que afectan tanto a los países que importan alimentos como a los que los exportan

³⁰ Jennifer Clapp, *Food*, 3ª ed. (Cambridge (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Polity, 2020).

³¹ Tratado sobre la Propiedad Intelectual, los Recursos Genéticos y los Conocimientos Tradicionales Asociados, preámbulo y arts. 3, párr. 2, y 10, párr. 1 c). Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, art. 31. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, arts. 18, párr. 3, 19, 20, párr. 2, y 26. y Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Directrices Voluntarias sobre los Sistemas Alimentarios y la Nutrición.

³² Véase [A/HRC/52/40](#).

para garantizar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades (art. 11, párr. 2 b)).

30. En términos contemporáneos, eso significa que el comercio internacional no es solo una cuestión económica o de gestión de suministros, sino también de soberanía alimentaria y derechos laborales. Una política comercial basada en la soberanía alimentaria y los derechos laborales implica que los mercados alimentarios no se limitan a comprar y vender productos básicos. Los mercados deben ser justos y estables. Los subsidios deben reorientarse para hacer efectivos los derechos humanos. La política comercial debe entretenerse con la forma en que las personas diseñan conjuntamente los sistemas alimentarios con los diversos niveles de gobierno y en distintos territorios. La política comercial debe reforzar la autosuficiencia local, regional e intercomunitaria³³.

31. Es bien sabido que el Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha quedado obsoleto³⁴. Teniendo en cuenta que las negociaciones agrícolas de la OMC llevan decenios estancadas, además de los graves desacuerdos recientes en el seno de la Organización en materia de seguridad alimentaria, es más importante que nunca adoptar un enfoque del comercio basado en el derecho a la alimentación.

III. Derecho interno: el derecho a la alimentación en acción

A. El derecho a la alimentación en los contextos nacionales

32. El derecho a la alimentación puede encontrarse en muchas constituciones en forma de referencias explícitas, referencias implícitas, principios rectores de la política del Estado o disposiciones accesorias³⁵. El derecho a la alimentación es aplicable también en contextos nacionales por la naturaleza de la aplicabilidad de las obligaciones jurídicas internacionales. Además, se pueden encontrar elementos del derecho a la alimentación en casi todos los contextos jurídicos nacionales a través de la legislación, las políticas o el reconocimiento judicial que crea cierto grado de obligación gubernamental y derechos personales para los consumidores o los productores.

33. No obstante, la adopción de medidas no debe depender de la condición jurídica del derecho a la alimentación. Al contrario, la condición jurídica servirá de orientación sobre la naturaleza del proceso político y el poder social necesarios para activar el derecho a la alimentación. Independientemente de la forma que adopte su condición jurídica en cada contexto nacional, todos los niveles de gobierno, además de las personas, las comunidades y las organizaciones pueden asumir el derecho a la alimentación como un derecho humano internacional para elaborar un marco analítico y un plan de acción. Además, cuando los países utilizan el derecho a la alimentación para elaborar un plan de acción nacional, están utilizando un lenguaje internacional común, lo que facilita la coordinación y la cooperación internacional.

34. De hecho, parte de las obligaciones de los Estados en materia de derecho a la alimentación consiste en desarrollar una estrategia nacional que aborde la producción, el procesamiento, la distribución y la comercialización de los alimentos y vele por la erradicación del hambre lo antes posible. Para ello es necesario identificar los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera más eficaz de aprovecharlos en función de los costos. También hay que velar por que las generaciones actuales y futuras tengan acceso a una alimentación adecuada³⁶.

35. Los derechos humanos en general se centran en la relación entre el Gobierno y el pueblo. Basándose en las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional,

³³ Véase [A/75/219](#).

³⁴ *Ibid.*, párrs. 22 a 32, 85 y 103.

³⁵ Véase <https://www.fao.org/right-to-food-around-the-globe/es/>.

³⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999), párrs. 7 y 21 a 28.

la FAO ha descrito esa relación en términos de siete principios, conocidos como los Principios PANTHER³⁷, por su acrónimo en inglés:

- a) Participación: participación de todos los actores relevantes en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones;
- b) Rendición de cuentas: disponer de mecanismos eficaces para exigir responsabilidades a los Estados y también a otros titulares de obligaciones de derechos humanos, como las empresas;
- c) No discriminación: garantizar que las leyes y políticas no tengan efectos discriminatorios;
- d) Transparencia: permitir la supervisión mediante la transparencia en todos los niveles de los procesos de toma de decisiones y de ejecución;
- e) Dignidad humana: valorar la dignidad humana por encima de todo;
- f) Empoderamiento: empoderar a los titulares de derechos para que los reivindiquen;
- g) Estado de derecho: garantizar el cumplimiento del estado de derecho, incluidas las obligaciones de derechos humanos, de carácter tanto sustantivo como procedimental.

36. Como tales, los Principios PANTHER sirven de base para todos los elementos del marco del derecho a la alimentación presentado en este documento.

B. Enseñanzas extraídas

37. Los ejemplos del Brasil y la República Dominicana ponen de manifiesto cómo un plan nacional en el que todo el Gobierno se compromete con el derecho a la alimentación, independientemente de la condición jurídica de este último, puede generar cambios relativamente efectivos en los sistemas alimentarios. Estos casos ponen de relieve también la importancia de la participación de todos los niveles de gobierno, no solo a nivel nacional. Entre los programas de mayor éxito figuran los de alimentación escolar y de apoyo a las explotaciones agrícolas pequeñas y familiares.

1. Brasil³⁸

38. En el Brasil, en 2003, de una población total de 185 millones, había 78 millones de personas afectadas por la inseguridad alimentaria. En aquel momento, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades se movilizaron como nunca antes lo habían hecho en torno al derecho a la alimentación, exigiendo la participación de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones sobre cambios legislativos y de políticas para hacer frente a las impresionantes tasas de hambre en una de las mayores naciones exportadoras de alimentos del mundo. En respuesta a esta presión, el Gobierno reconoció que el hambre era un problema político, no solo económico, e hizo de la lucha contra ella una prioridad.

39. El resultado institucional clave fue la revitalización del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) en 2003 para que actuara como consejo asesor del Presidente. También se crearon consejos CONSEA en los estados. El CONSEA incluye a representantes de varias áreas del Gobierno junto con actores de la sociedad civil,

³⁷ FAO, “Human rights – a strategy for the fight against hunger”, Ficha Informativa núm. 2, marzo de 2012.

³⁸ La presente sección se basa en parte en entrevistas realizadas por el Relator Especial a funcionarios del Gobierno del Brasil y representantes de la sociedad civil en Brasilia. Véase también Brasil, “Democratic governance of food systems for the realization of the human right to adequate food: Brazil’s experience”, documento preparado para la Sexta Conferencia Nacional sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, Brasilia, diciembre de 2023 (puede consultarse en <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/assemblies/cnsan6/f/76/>); FAO, “Right to food: lessons learned in Brazil” (Roma, 2007); y The Food Foundation, “Brazil’s Food and Nutritional Governance Plan”, International Learning Series, núm. 4 (julio de 2017).

de entre los cuales se elige al presidente del CONSEA. La Comisión Permanente del CONSEA esboza las políticas y programas que debe aplicar el Gobierno.

40. El CONSEA ha sido el motor de la reforma jurídica, social y política del sistema alimentario brasileño. Esto demuestra que la participación de la sociedad civil mediante un enfoque basado en los derechos humanos es una condición indispensable para cualquier transformación del sistema alimentario. La experiencia del Brasil también pone de relieve que no existe una secuencia jurídica singular necesaria para crear o transformar un sistema alimentario: los países pueden crear instituciones comprometidas con la realización del derecho a la alimentación antes de iniciar la reforma legislativa o constitucional o mientras la llevan a cabo.

41. A través del CONSEA, el Brasil aprobó en 2006 una ley marco, la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, por la que se reconocía la obligación del Gobierno de garantizar el derecho a una alimentación adecuada y saludable y se creaba el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En el marco de ese sistema, se creó una estructura de gobernanza a fin de coordinar y supervisar las políticas públicas descentralizadas para velar por el derecho a una alimentación adecuada. El corolario institucional fue la creación de la Cámara Interministerial para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, compuesta por unos 20 ministros responsables de la coordinación y el seguimiento de las políticas necesarias para garantizar el derecho a una alimentación adecuada.

42. En 2010, el CONSEA había conseguido que se reconociera el derecho a la alimentación en la Constitución del Brasil. En 2011, el país desarrolló el esquema normativo para poner en práctica el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de 2010, que proporcionó un marco más integrado, en el que se definían con claridad las directrices, así como los procedimientos de gestión y los mecanismos para la financiación, el seguimiento y la evaluación de las acciones del Estado en materia de alimentación y nutrición.

43. La Conferencia Nacional sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional se celebra cada cuatro años y es una de las expresiones más importantes de la participación ciudadana en la política alimentaria del Brasil, ya que en ella se aprueban las directrices y las prioridades de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su plan anual. La Conferencia Nacional reúne a 2.000 personas, dos tercios de las cuales proceden de la sociedad civil y el resto, del Gobierno. El evento va precedido de conferencias provinciales y municipales que se celebran en los 27 estados del país y en el Distrito Federal, así como de 986 conferencias municipales, regionales y territoriales³⁹.

44. Entre los logros de la política para poner fin al hambre figura la ampliación del Programa Nacional de Alimentación Escolar, dedicado a ofrecer comidas a todos los niños de las escuelas públicas de primaria y secundaria, así como a las escuelas que imparten clases a jóvenes y adultos; y el apoyo a los agricultores familiares, para lo cual se encomendó a las autoridades estatales y municipales que destinaran al menos el 30 % de la financiación que recibían de fuentes federales a la adquisición pública de productos agrícolas procedentes de explotaciones familiares. Además de apoyar a las comunidades agrícolas locales, esta medida redujo la huella ecológica del sector agrícola y, acompañada de programas educativos sobre nutrición saludable, redujo la prevalencia de enfermedades relacionadas con la nutrición, como las vinculadas al consumo de alimentos ultraprocesados.

45. En resumen, estas políticas han reducido significativamente la prevalencia del hambre, han reforzado los sistemas alimentarios nacionales y han mejorado los resultados nutricionales. No obstante, sigue habiendo retos derivados del importante poder político del sector empresarial⁴⁰. Al mismo tiempo, el ejemplo del Brasil demuestra que, mediante el compromiso con el derecho a la alimentación, es posible reforzar los sistemas alimentarios nacionales a todos los niveles. Cuando un cambio de gobierno llevó a la abolición de las infraestructuras institucionales y de algunas de las leyes y políticas diseñadas para combatir el hambre, se observó un resurgimiento de la inseguridad alimentaria y del hambre en todo

³⁹ The Food Foundation, "Brazil's Food and Nutritional Governance Plan".

⁴⁰ Comunicación presentada por FIAN Brasil.

el país, también entre los Pueblos Indígenas. Tras el cambio de gobierno posterior, en 2023, el Brasil consiguió reducir los niveles de hambre en el país: de los 33,1 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria registrados en 2022 se pasó a 8,7 millones en 2023. La reducción del hambre vino acompañada de una disminución de las desigualdades entre regiones, entre zonas rurales y urbanas, entre hombres y mujeres y entre grupos étnicos distintos⁴¹.

2. República Dominicana

46. En 2016, la República Dominicana aprobó la Ley de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la que se recuerda que una alimentación y nutrición adecuadas constituyen un derecho fundamental del ser humano que es jurídicamente obligatorio, de conformidad con las disposiciones consagradas en la Constitución de la República Dominicana y las normas internacionales de derechos humanos⁴².

47. El proceso de elaboración de la ley comenzó en 2011 y estuvo liderado por el Comité Interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, integrado por los ministerios de Agricultura y de Salud y el Frente Parlamentario contra el Hambre, con el apoyo técnico de la FAO, el Programa Mundial de Alimentos, la Organización Panamericana de la Salud y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se organizaron foros regionales, en los que participaron 543 expertos en alimentación, para recabar opiniones sobre la ley. También se llevó a cabo un estudio comparativo sobre las mejores prácticas y los marcos jurídicos existentes en América Latina. A continuación, el proyecto de ley se sometió a una consulta —tanto virtual como presencial— en la que participaron 74 organizaciones de 25 provincias⁴³.

48. Como parte de este camino, la República Dominicana también ha participado activamente en el Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar (2019-2028), cuyo objetivo es resaltar el importante papel que desempeñan los agricultores familiares en la erradicación del hambre y en la configuración de la relación de la sociedad con los alimentos en el futuro. Se han implementado políticas públicas, programas y proyectos con enfoques basados en los derechos para garantizar la disponibilidad, el acceso y el consumo de alimentos nutritivos para todos, especialmente para las personas en condiciones de vulnerabilidad. El Gobierno elaboró un plan nacional⁴⁴, aumentó el presupuesto agrícola para apoyar las iniciativas de agricultura familiar y promovió la agricultura familiar como actividad económica viable para las comunidades rurales, especialmente las mujeres y los jóvenes.

49. Un aspecto importante era estimular el acceso de este sistema de producción a los mercados, para que no se considerara únicamente una cuestión de los programas nacionales de protección social. El programa nacional de alimentación escolar y el sector turístico empezaron a comprar a los agricultores familiares. La importancia de la economía social y solidaria y de la agroecología queda reconocida en el plan nacional como una forma de producir y consumir basada en el conocimiento que preserva el medio ambiente y la sostenibilidad ecológica del planeta.

⁴¹ Comunicación presentada por el Brasil.

⁴² Véase <https://www.fao.org/faolex/results/details/en/c/LEX-FAOC159064>.

⁴³ FAO, “Nueva propuesta de ley de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional, por el Derecho a la Alimentación en la República Dominicana”, 25 de marzo de 2013, puede consultarse en <https://www.fao.org/right-to-food/news-and-events/news/news-detail/New-draft-Law-on-Food-Sovereignty-and-Food-and-Nutrition-Security-for-the-Right-to-Food-in-the-Dominican-Republic/es>.

⁴⁴ Véase <https://www.fao.org/family-farming/detail/en/c/1491926/>.

IV. Hacer efectivo el derecho a la alimentación en tiempos de crisis financiera y de deuda

A. La deuda limita la capacidad de los Gobiernos para hacer efectivo el derecho a la alimentación

50. Para hacer frente a la crisis financiera de 2008, casi todos los países pidieron préstamos a instituciones financieras internacionales e inversores privados a fin de apoyar a las empresas afectadas. La hipótesis de trabajo era que los ingresos tributarios generados por la recuperación y la expansión económicas permitirían reembolsar esos préstamos. En cambio, a partir de 2020, la pandemia de COVID-19 y sus devastadoras consecuencias económicas, unidas a su elevada demanda de gasto público, empujaron a Gobiernos de todo el mundo a pedir prestado capital una vez más a unos tipos de interés sin precedentes, con lo que la deuda soberana alcanzó unos niveles inéditos.

51. Tras la pandemia, los bancos centrales de los países ricos subieron los tipos de interés para frenar la inflación, lo que perjudicó especialmente a los países de ingreso bajo y mediano. A finales de 2023, la deuda externa total de todos los países de ingreso bajo y mediano alcanzó la cifra récord de 8,8 billones de dólares de los Estados Unidos. Ese mismo año, el gasto de los países en desarrollo en el servicio de su deuda externa alcanzó por primera vez los 1,4 billones de dólares, siendo el alza de los pagos de intereses la causa de la mayor parte del incremento de los pagos globales por servicio de la deuda. Por término medio, esos países gastaron el 6 % de sus ingresos de exportación solo en el pago de intereses, si bien en algunos casos el porcentaje llegó al 38 %⁴⁵.

52. Para hacer frente al pago de sus préstamos, muchos Gobiernos han tenido que recortar drásticamente el gasto público, incluso en servicios sociales críticos que son vitales para garantizar el acceso a una alimentación adecuada a los segmentos más pobres y más afectados de la sociedad, como las mujeres de edad y las madres solteras⁴⁶. La Experta Independiente sobre las consecuencias de la deuda externa y las obligaciones financieras internacionales conexas de los Estados para el pleno goce de todos los derechos humanos, sobre todo los derechos económicos, sociales y culturales, observó que el proyecto de presupuesto de la Argentina para 2023 preveía un aumento del 15 % en el pago de los intereses de la deuda a expensas, entre otras cosas, de una disminución del 12 % en el gasto destinado a programas sociales, incluidas las prestaciones para alimentos y las asignaciones por hijos⁴⁷.

53. Al mismo tiempo, la inflación ha aumentado significativamente el costo de los alimentos, haciéndolos menos asequibles para los hogares con bajos ingresos y empujando a más personas al hambre. Para importar la misma cantidad de alimentos los países importadores están gastando mucho más, lo que afecta sobre todo a los países de ingreso bajo. En 2021, el 17,2 % de la población de las Bahamas sufría una inseguridad alimentaria de moderada a grave, derivada en gran medida de la fuerte dependencia del país de las importaciones de alimentos. Los fenómenos meteorológicos extremos plantean desafíos al sector agrario y conducen a una dependencia de las importaciones. Solo el 10 % de los alimentos que consume la población de las Bahamas se produce en el país, lo que hace que el suministro de alimentos sea vulnerable a factores internacionales⁴⁸. Entre 2021 y 2023, los niveles de inflación registrados, de entre el 70 % y el 95 %, obligaron a las personas con rentas bajas de la Argentina a gastar la mayor parte de sus ingresos en alimentos⁴⁹. En 2022, los países de África Subsahariana gastaron 4.800 millones de dólares adicionales para importar aproximadamente la misma cantidad de alimentos que en años anteriores⁵⁰.

⁴⁵ Banco Mundial, *International Debt Statistics 2024* (Washington D. C., 2024).

⁴⁶ A/73/179, párr. 30.

⁴⁷ A/HRC/52/34/Add.1, párr. 30.

⁴⁸ A/HRC/55/54/Add.2, párr. 15.

⁴⁹ A/HRC/52/34/Add.1, párrs. 43 y 46.

⁵⁰ Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles, "Sistemas alimentarios insostenibles, hambre y deuda: ¿cómo romper el ciclo?" (2023), pág. 15.

B. Los sistemas alimentarios contemporáneos contribuyen a la deuda soberana

54. La insostenibilidad y la desigualdad de los sistemas alimentarios contemporáneos contribuyen a la deuda externa. A grandes rasgos, esto se debe a cuatro factores que caracterizan a los sistemas alimentarios en su interacción con las finanzas públicas.

55. El primer factor está relacionado con la creciente dependencia de los bancos y los operadores con respecto al dólar de los Estados Unidos. El dominio del dólar hace que las naciones dependientes del comercio sean vulnerables a la economía política de los Estados Unidos de América y estén a merced de la Reserva Federal de los Estados Unidos, que fija los tipos de interés⁵¹. Con el paso de los decenios, el resultado ha sido que muchos países en desarrollo han diseñado sistemas alimentarios especializados en cultivos comerciales con fines de exportación para obtener divisas, especialmente dólares, por lo general en detrimento de los cultivos alimentarios diversificados que consumían tradicionalmente las poblaciones locales⁵².

56. El segundo factor son los flujos financieros extractivos. Durante decenios, los Gobiernos han desinvertido en agricultura y gasto social, dejando la inversión en sistemas alimentarios en manos de empresas e instituciones financieras. El resultado ha sido la limitación de la capacidad de los Estados y la transferencia de riqueza y recursos de las comunidades rurales a los sectores empresarial y financiero y de los países de ingreso bajo hacia países de ingreso alto. Estos flujos están impulsados por modelos insostenibles de financiación del desarrollo, como los programas de ajuste estructural, las alianzas público-privadas y la inversión extranjera, que priorizan el crecimiento impulsado por las exportaciones y los intereses corporativos por encima de las necesidades locales. La evasión fiscal, la fuga de capitales y el servicio de la deuda agravan las tensiones fiscales, especialmente en los países de ingreso bajo, dejándolos sin capacidad para invertir en servicios sociales esenciales, como las medidas para hacer frente a la malnutrición y el hambre. En última instancia, estas dinámicas financieras crean un ciclo de dependencia, austeridad y menor rendición de cuentas por parte de los Estados, con lo que se socava la capacidad de construir sistemas alimentarios equitativos y sostenibles⁵³.

57. El tercer factor por el que los sistemas alimentarios mundiales afectan a la deuda soberana es porque contribuyen a períodos de volatilidad de precios y crisis, los llamados ciclos de auge y caída. Cuando suben los precios de los alimentos, las multinacionales utilizan su poder adquisitivo y su dominio de las cadenas de suministro para captar todas las ganancias, dejando muy poco margen a las pequeñas y medianas empresas o a los agricultores. Por ejemplo, entre 2020 y 2022, las grandes empresas de comercio de fertilizantes y cereales obtuvieron enormes beneficios (se cuadruplicaron los márgenes de beneficio de las empresas de fertilizantes) a expensas de los agricultores y los Gobiernos del Sur Global. Estos beneficios rara vez se reinvierten para reforzar la resiliencia de los sistemas alimentarios a las crisis o para prestar servicios sociales. Al contrario, la consolidación corporativa permite a las empresas moldear los sistemas alimentarios en su beneficio, afianzando aún más las desigualdades y los desequilibrios de poder. En épocas de precios bajos, muchas explotaciones agrícolas y pequeñas empresas quiebran, algo que aprovechan las grandes empresas para adquirir más tierras y empresas, consolidando aún más su poder de mercado. Romper estos ciclos es crucial para alcanzar la sostenibilidad de los sistemas alimentarios y la equidad financiera⁵⁴.

58. El cuarto factor es el cambio climático y la consiguiente carga financiera para los países más afectados por él. El cambio climático incrementa los costos por préstamos para los países de ingreso bajo, ya que las instituciones financieras y los prestamistas privados penalizan a las naciones vulnerables al clima con tipos de interés más altos, lo que conduce

⁵¹ Ntina Tzouvala, “Sanctions, dollar hegemony, and the unraveling of Third World sovereignty”, *Yale Journal of International Law* (2024).

⁵² Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles, ¿Cómo romper el ciclo? pág. 14.

⁵³ *Ibid.*, págs. 18 y 19.

⁵⁴ *Ibid.*, págs. 21 y 22.

a un mayor endeudamiento y a una menor capacidad de inversión para aumentar la resiliencia. Al mismo tiempo, se socava sistemáticamente la capacidad de esos países para desarrollar sus propias estrategias de adaptación de sus sistemas alimentarios al cambio climático. Por ejemplo, solo el 2 % de la financiación de los proyectos de investigación agrícola centrados en África y financiados por la Fundación Gates se destina a institutos de investigación subsaharianos. Mientras tanto, los planes de compensación de las emisiones de carbono y los canjes de deuda por medidas de protección ambiental suelen dar prioridad a la producción de productos básicos a gran escala, lo que socava la seguridad alimentaria sin reducir las emisiones de manera significativa⁵⁵.

V. El Banco Mundial “reorienta” los presupuestos nacionales

59. El apoyo total a la agricultura alcanzó la cifra récord de 851.000 millones de dólares anuales durante el período 2020-2022 en todos los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos y las principales economías emergentes. Se trata de un incremento significativo en comparación con el período prepandémico (2017-2019), cuando la cifra era de 696.000 millones anuales. Las ayudas a consumidores y productores han aumentado considerablemente. No obstante, el apoyo acumulado sigue estando muy concentrado en varias economías grandes, a saber, China, la India, los Estados Unidos y la Unión Europea⁵⁶. La mayor parte de la ayuda per cápita se destina a los agricultores de ingreso mediano y alto, y algo más del 80 % de la ayuda mundial se destina a agricultores de países de ingreso alto y mediano-alto⁵⁷. En resumen, la mayor parte de las ayudas agrícolas van a parar a agricultores ricos de países ricos.

60. El Banco Mundial ha abogado por reasignar al menos un tercio de los entre 600.000 y 900.000 millones de dólares de subvenciones agrícolas que “no redundan en beneficio del bien público” con objeto de atraer capital para invertir en nuevas oportunidades de negocio en el sector agrario de aquí a 2030⁵⁸. Con ello, alienta a los países a desviar fondos nacionales de prácticas que aumentan los gases de efecto invernadero, reducen la biodiversidad y fomentan una alimentación poco saludable y, en su lugar, avanzar hacia prácticas más sostenibles⁵⁹. Para ello, el Banco Mundial ha elaborado un conjunto de herramientas para orientar a los Gobiernos nacionales en la reorientación de sus políticas de apoyo a la agricultura⁶⁰. El enfoque recomendado consiste en reorientar las ayudas a la agricultura, principalmente reasignando los recursos a la innovación y la tecnología para impulsar la productividad y la resiliencia, minimizando al mismo tiempo los efectos de la producción de alimentos en el medio ambiente. También implica desplazar las ayudas dedicadas a los gastos recurrentes, como los subsidios a la importación, hacia inversiones en infraestructuras para mejorar la productividad a largo plazo. La FAO, el PNUD y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) han hecho propuestas similares⁶¹.

61. La reorientación de los presupuestos nacionales por los motivos enumerados anteriormente es, por supuesto, encomiable. Sin embargo, el enfoque del Banco Mundial y su capacidad para transformar de manera sostenible los sistemas alimentarios se ven

⁵⁵ *Ibid.*, págs. 23 y 24.

⁵⁶ Véase <https://www.oecd.org/agriculture/topics/agricultural-policy-monitoring-and-evaluation/support-agriculture-reached-record-levels.htm>.

⁵⁷ Joseph W. Glauber y David Laborde, “Repurposing global agricultural support”, American Enterprise Institute for Public Policy Research (septiembre de 2022).

⁵⁸ Banco Mundial, Food and Land Use Coalition e Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, “Food finance architecture: financing a healthy, equitable and sustainable food system” (2021).

⁵⁹ Madhur Gautam y otros, *Repurposing Agricultural Policies and Support: Options to Transform Agriculture and Food Systems to Better Serve the Health of People, Economies, and the Planet* (Washington, D. C., Banco Mundial e Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, 2022).

⁶⁰ *Repurposing Agricultural Support Policies for Sustainable Food Systems: Toolkit* (2023).

⁶¹ FAO, PNUD y PNUMA, *A Multi-Billion-Dollar Opportunity: Repurposing Agricultural Support to Transform Food Systems* (Roma, 2021).

limitados por varias cuestiones fundamentales. El Banco Mundial se centra en el apoyo a la agricultura y no en los presupuestos de los sistemas alimentarios en general. En concreto, al Banco Mundial le preocupa que algunas formas de ayuda “distorsionen” los precios de mercado. La mayoría de los países en desarrollo ofrecen ayudas en forma de incentivos de precios y pagos directos a los productores, algo que, según el Banco Mundial, creará precios anormalmente altos (o bajos), generando así ineficiencias y contribuyendo al calentamiento global y a la pérdida de biodiversidad⁶². Propone que, en su lugar, los Gobiernos se comprometan con el gasto en apoyo a los servicios generales —como inversiones en investigación e innovación e infraestructuras rurales— y encuentren formas de adaptar esos programas a los objetivos de sostenibilidad⁶³.

62. Si bien el Banco Mundial tiene razón al describir el apoyo gubernamental a la agricultura industrial como insostenible, esto no significa que ciertas formas de apoyo gubernamental a los productores de alimentos sean intrínsecamente ineficaces o insostenibles. Distintas formas de apoyo pueden dar lugar a resultados muy diferentes en función del contexto social, político, cultural y ecológico. La razón de que los sistemas agrícolas actuales generen resultados indeseables se debe a que los sistemas alimentarios industriales están preocupados por aumentar constantemente la producción, tratando la salud ambiental y humana como una “externalidad”. El sistema actual también es problemático porque la mayoría de las ayudas se destinan a empresas y grandes explotaciones agrícolas, que por definición dan prioridad a los beneficios. En otras palabras, el problema es el fondo de la ayuda que se presta y no la forma que esta adopta.

63. Además, el recurso a las “distorsiones” pasa por alto diferentes contextos y no proporciona ningún análisis claro sobre los sistemas alimentarios en su totalidad o sobre cómo afectan determinadas políticas a la seguridad alimentaria. Toda política que ajuste el precio con respecto al precio en condiciones de mercado de “competencia perfecta” es una distorsión. Ningún mercado es perfecto. Por consiguiente, el concepto de distorsión se basa en un modelo de mercado idealizado en el que todos los participantes disponen de información completa, no existen barreras de entrada o de salida del mercado, no hay costos de transacción ni subsidios que afecten al mercado, todas las empresas tienen rendimientos constantes a escala y todos los participantes en el mercado son agentes racionales independientes. Centrarse en la “distorsión” también privilegia intrínsecamente a los mercados internacionales frente a los nacionales o territoriales. Los subsidios vinculados a los productos, los insumos o factores de producción como la superficie de la tierra y las ayudas a los precios, especialmente cuando restringen el comercio, suelen tratarse como intrínsecamente problemáticos, ya que se desvían del modelo ideal construido.

64. En la práctica, la mayoría de los mercados de alimentos son informales, por lo que un modelo de este tipo ofrece poca orientación. Como cuestión conceptual, los responsables de formular políticas y los investigadores han tenido desacuerdos fundamentales durante más de un siglo sobre cuáles son las políticas e instituciones que distorsionan los mercados y cuáles son necesarias para apoyar un mercado estable y justo⁶⁴. Como cuestión política, en las negociaciones agrícolas de la OMC existe desde 2001 un profundo desacuerdo sobre qué subvenciones son distorsionadoras y cuáles son necesarias. Estos desacuerdos conceptuales y políticos no solo han provocado un estancamiento en la OMC, sino que se han agudizado aún más desde la décima Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Nairobi del 15 al 19 de noviembre de 2015, en la que se trató la cuestión de los programas públicos de constitución de existencias con fines de seguridad alimentaria. En su lugar, merece la pena explorar cuál es la mejor manera de que los programas gubernamentales de ayuda a los

⁶² Gautam y otros, *Repurposing Agricultural Policies and Support*.

⁶³ Banco Mundial, *Repurposing Agricultural Support Policies for Sustainable Food Systems: Toolkit*, pág. 13.

⁶⁴ Michael Fakhri, *Sugar and the Making of International Trade Law* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2014); y Andrew Lang, “Heterodox markets and ‘market distortions’ in the global trading system”, *Journal of International Economic Law*, vol. 22, núm. 4 (2019).

precios mantengan unos precios estables y remuneradores para los productores y salvaguarden la pluralidad y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios locales⁶⁵.

65. La teoría del cambio del Banco Mundial se centra en la creación de nuevos incentivos. Se parte de la base de que “cientos de millones de responsables económicos atomistas y racionales conforman el sistema agroalimentario” y de que “los actores en las explotaciones y a lo largo de la cadena de valor alimentaria responden a incentivos económicos”. Por consiguiente, la “prioridad central para la transformación del sistema alimentario debe ser garantizar que los agentes económicos reciban los incentivos apropiados para guiar un cambio significativo”⁶⁶.

66. Centrarse en los incentivos tiene limitaciones porque reduce a las personas a responsables particulares que deciden únicamente en función de criterios económicos. El límite teórico de centrarse en los incentivos es que las personas toman decisiones sobre la base de valores sociales, culturales y políticos en contextos individuales, pero también comunitarios. El límite práctico de una teoría del cambio basada en incentivos económicos no reconoce el papel crucial de la regulación del mercado. El límite político de los incentivos es que recompensarán a los actores que ya tienen poder económico.

67. El Relator Especial recomienda que, en lugar de comenzar con un análisis económico que limite las decisiones políticas, los responsables de formular políticas comiencen por elaborar un plan de acción nacional sobre la base del derecho a la alimentación. El análisis económico y financiero es necesario, pero no debe guiarse por un conjunto específico de creencias económicas, sino por los esfuerzos para adaptar las reformas presupuestarias a los valores y necesidades específicos de cada país.

VI. Evaluación de los enfoques existentes para medir los presupuestos nacionales desde la perspectiva de los derechos humanos

68. Tras la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, celebrada en Nueva York el 23 de septiembre de 2021, el FIDA y el Banco Mundial, como los dos mayores donantes de financiación para el desarrollo de sistemas alimentarios, se convirtieron en los codirectores designados para elaborar la agenda de financiación para la transformación de los sistemas alimentarios. Desde entonces, su agenda conjunta ha consistido en dirigir los flujos de recursos hacia los sistemas alimentarios fomentando la movilización de recursos nacionales, aumentando la financiación internacional del desarrollo (entre otras cosas, impulsando la base de capital del FIDA), promoviendo las inversiones privadas a través de la financiación combinada y asignando recursos a un nuevo pacto mundial de financiación. Además, pretenden movilizar a las instituciones financieras internacionales para que aboguen por ampliar la financiación. El FIDA y el Banco Mundial calculan que, hasta 2030, los sistemas alimentarios de alto rendimiento necesitarán entre 300.000 y 400.000 millones de dólares de inversión anual. Sin embargo, este pronóstico no está bien fundamentado en datos financieros porque muy pocos países hacen actualmente un seguimiento de cómo se financian sus sistemas alimentarios. Por ello, el FIDA y el Banco Mundial han acelerado la elaboración de una herramienta para medir los flujos financieros hacia los sistemas alimentarios.

69. Desde la perspectiva de los derechos humanos, y en el contexto actual de crisis prolongadas, incluida una crisis de deuda externa, surgen algunos problemas con esta agenda. En primer lugar, como reconoce el propio FIDA, los productores de alimentos más eficientes hoy en día, los que obtienen el mayor rendimiento productivo de sus tierras, son los pequeños agricultores. Sin embargo, no está claro cómo mejoraría su producción con la inversión privada. De hecho, la historia demuestra que muchas formas de inversión privada tienden a crear o agravar los problemas de liquidez y endeudamiento de las comunidades agrícolas.

⁶⁵ Isabella Weber, “Could strategic price controls help fight inflation?”, *The Guardian*, 29 de diciembre de 2021; y Garrett Graddy-Lovelace y otros, “Parity as radical pragmatism: centering farm justice and agrarian expertise in agricultural policy”, *Frontiers in Sustainable Food Systems*, vol. 7 (2023).

⁶⁶ Banco Mundial, *Repurposing Agricultural Support Policies for Sustainable Food Systems: Toolkit*, pág. 12.

En segundo lugar, la crisis de la deuda soberana que afecta a todo el mundo —que tiene sus orígenes en la crisis financiera de 2008 debido a los rescates gubernamentales de instituciones financieras que corrían el riesgo de incurrir en impagos por sus malas inversiones— plantea cuestiones muy serias sobre la sostenibilidad del modelo de financiación combinada.

70. La financiación combinada es un enfoque estratégico que combina fondos públicos o filantrópicos con inversiones del sector privado a fin de movilizar capital adicional para proyectos que persiguen intereses públicos pero tienen potencial para producir beneficios privados. Su objetivo es reducir los riesgos para los inversores privados utilizando fondos públicos como red de seguridad, fomentando así las inversiones del sector privado que, de otro modo, podrían considerarse demasiado arriesgadas o poco rentables. Los problemas evidentes de este modelo de financiación son que vincula la transformación de los sistemas alimentarios a la rentabilidad de las inversiones y hace recaer en el Estado la responsabilidad del éxito del modelo. Esto significa que en los casos en que el modelo no tenga éxito, el Estado se hace responsable financieramente. Al mismo tiempo, las sumas que el FIDA y el Banco Mundial desean movilizar para la transformación de los sistemas alimentarios corren el riesgo de aumentar la deuda de los países de ingreso bajo y mediano.

71. Si bien aún está en proceso de desarrollo, la herramienta para medir los flujos financieros hacia los sistemas alimentarios tiene como objetivo medir estos flujos financieros a través de cinco componentes de gasto interconectados: a) desarrollo agrícola y cadenas de valor; b) infraestructuras para los sistemas alimentarios; c) nutrición y salud; d) asistencia social (incluida la asistencia alimentaria de emergencia); y e) cambio climático y recursos naturales. Los flujos financieros que la herramienta pretende examinar incluyen el gasto público nacional en sistemas alimentarios con cargo al presupuesto del Gobierno central, la financiación bilateral y multilateral del desarrollo de sistemas alimentarios a nivel nacional y mundial, y la inversión del sector privado.

72. Esta herramienta pretende ofrecer a Gobiernos, donantes e inversores privados una visión más clara de los presupuestos de los sistemas alimentarios específicos de cada país. Su objetivo es permitir la toma de decisiones informada, sobre la base de información relativa a la cantidad de financiación que se destina a los sistemas alimentarios en general y dónde se asigna esta financiación. Ello sería particularmente útil para los Gobiernos a la hora de evaluar si la asignación de fondos se ajusta a sus objetivos nacionales para los sistemas alimentarios nacionales y determinar dónde puede ser necesaria una mayor transformación. También les permitirá identificar los déficits de financiación⁶⁷.

73. Sin embargo, sin un marco normativo que la acompañe, esta herramienta tiene un uso muy limitado para orientar la transformación de los sistemas alimentarios. Los responsables de la toma de decisiones necesitan pruebas de los efectos de los flujos financieros en el acceso de las personas a los alimentos para determinar cómo deben reorientarse los flujos financieros. Comparar los flujos financieros entre distintos países o analizar las tendencias mundiales no permite comprender el funcionamiento de un sistema alimentario ni sus efectos. Por ejemplo, puede ser que un país no esté gastando una cantidad relativamente importante en un sector determinado, pero que en cambio esté llevando a cabo programas muy eficaces en ese sector que creen un sistema alimentario más equitativo, proporcionen alimentos adecuados y fomenten un medio ambiente saludable. Dado que la herramienta fue concebida para emplear unos parámetros armonizados a escala mundial, puede pasar por alto contextos y matices locales. Por último, no está claro cómo se pueden identificar los “déficits de financiación”, dado que la mayoría de las vías alimentarias nacionales siguen sin describir qué es lo que hay que transformar y cómo, y no hay ninguna indicación sobre cuál debe ser el flujo financiero adecuado para generar la transformación, ya que un mayor o menor flujo financiero en una dirección concreta no se traduce necesariamente en cambios transformadores.

⁶⁷ FIDA y Banco Mundial, “The 3Fs: keeping track of financial flows to food systems – factsheet” (Roma, 2023).

VII. Conclusiones y guía para transformar los sistemas alimentarios nacionales utilizando el derecho a la alimentación

74. Muchos países se enfrentan a la disyuntiva imposible de alimentar a la población o pagar la deuda. No obstante, los Gobiernos ya están destinando importantes recursos a sus sistemas alimentarios. En el contexto de la crisis de la deuda soberana que afecta a todo el mundo, se necesitan planes de acción para rediseñar los presupuestos alimentarios existentes con el fin de transformar urgentemente los sistemas alimentarios. Podrían lograrse mejoras significativas en los sistemas alimentarios —y en las condiciones para su transformación— rediseñando los presupuestos públicos⁶⁸.

75. El Relator Especial proporciona un marco para que los Estados utilicen el derecho a la alimentación para desarrollar planes de acción nacionales y reconfigurar los presupuestos nacionales en consecuencia.

76. Los cambios en el derecho a la alimentación precisan de la cooperación internacional. Por consiguiente, los planes de acción nacionales sobre el derecho a la alimentación requieren que se transfieran fondos de las instituciones financieras y de desarrollo internacionales. Esa financiación debe proporcionarse sin aumentar la carga de la deuda y de manera que las instituciones financieras y de desarrollo internacionales estén al servicio de los planes de acción nacionales y rindan cuentas ante los propios titulares de los derechos.

A. Etapa 1: conversaciones sobre el derecho a la alimentación

Identificar los problemas y las posibles soluciones mediante la implicación popular

77. A nivel mundial, los principales problemas de los sistemas alimentarios están causados por una elevada concentración de poder en manos de un reducido número de empresas multinacionales e instituciones filantrópicas que operan con escasa obligación de rendir cuentas. Sin embargo, a nivel nacional y local, existen combinaciones específicas de desafíos políticos, económicos, sociales y ecológicos, con sus contextos históricos, geográficos y culturales propios.

78. Una lección importante de la crisis alimentaria acontecida durante la pandemia de COVID-19 es que las comunidades y gobiernos locales son los más indicados para entender cuáles son los problemas locales, qué los causa y cuáles son las soluciones. Los Gobiernos nacionales pueden atender mejor las demandas locales si tienen en cuenta los contextos nacional, regional y mundial. Dicho esto, los gobiernos locales han demostrado ser muy receptivos y eficaces a la hora de aprobar políticas sobre el derecho a la alimentación, siendo muy conscientes de los contextos nacional y mundial.

79. Por consiguiente, el primer paso que debe dar el Gobierno de un país es desarrollar o mejorar los mecanismos existentes para organizar una serie de conversaciones sobre el derecho a la alimentación en todo el país. Estas conversaciones deberían tener en cuenta los desequilibrios de poder y fomentar una participación significativa de las personas que tengan más intereses en juego. Serían conversaciones que empoderarían a la gente para identificar los problemas del sistema alimentario nacional y las posibles soluciones. Las conversaciones deberían organizarse en torno a los elementos jurídicos internacionales esenciales para la efectividad del derecho a la alimentación (definidos anteriormente): a) la cooperación internacional; b) la mejora de la producción y la conservación de alimentos; c) los conocimientos; d) la reforma del sistema alimentario; y e) el comercio equitativo. Este proceso implicaría también velar por que todo el mundo pueda participar sin discriminación ni represalias, apoyando a

⁶⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999), párrs. 21 a 28.

las comunidades marginadas para que participen y lleguen a determinados interesados para que haya una representación adecuada.

80. Se animaría a los Estados a utilizar y/o mejorar los mecanismos existentes para acoger estas conversaciones, como los consejos alimentarios locales, los gobiernos locales, los consejos alimentarios nacionales y los institutos nacionales de derechos humanos. Los Estados podrían también designar un relator especial nacional sobre el derecho a la alimentación u otra instancia similar para que organizase y facilitase esas conversaciones nacionales.

81. Los Estados podrían recurrir a la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO y a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) para que les ayudasen a preparar esas conversaciones. También podrían solicitar orientación al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, en particular a su Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas.

82. El resultado de esas conversaciones sería la articulación popular de los derechos de las personas sobre la base de las obligaciones jurídicas internacionales; las conversaciones generarían un conjunto de deberes sobre los que el Gobierno tendría que actuar. Por lo general, de esas conversaciones saldría un programa que recogería la complejidad y la diversidad de puntos de vista y, al mismo tiempo, propondría medidas concretas. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ofrece una amplia gama de herramientas políticas negociadas internacionalmente y basadas en el derecho a la alimentación que podrían ayudar a los Estados a convertir el resultado de esas conversaciones en un plan nacional respaldado internacionalmente. No obstante, dado que la alimentación es una cuestión inherentemente cultural y existencial, los Estados también deberían considerar la posibilidad de encargar a artistas que participasen en las conversaciones y asistiesen a ellas para expresar el significado del derecho a la alimentación a través de diferentes medios artísticos. Así se captaría también la complejidad de los derechos y deberes que implica un sistema alimentario de una manera completamente distinta a la que emplearía cualquier informe o plan.

83. En el marco de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios, los Estados designaron a varios Estados Miembros para que organizaran diálogos nacionales sobre sistemas alimentarios⁶⁹. A su vez, esos diálogos sirvieron de orientación para crear vías alimentarias nacionales cuyo propósito era trazar un camino hacia el desarrollo de un sistema alimentario sostenible⁷⁰. Los diálogos no se basaron en ninguno de los principios de derechos humanos. Los participantes fueron seleccionados por los Gobiernos y el proceso no fue transparente ni necesariamente integrador⁷¹. Además, en los actos de la Cumbre los derechos humanos fueron una cuestión marginal. Así, no es sorprendente que, de todos los medios de aplicación identificados en todas las vías alimentarias nacionales, el menos citado fuera el de los derechos humanos: los derechos humanos se mencionaron en el 0,61 % de las diferentes prioridades. La gobernanza de los sistemas alimentarios sostenibles fue la tercera menos citada y se mencionó en el 2,06 % de las diferentes prioridades. Los siguientes países hicieron alguna mención a los derechos humanos en sus vías alimentarias: Alemania, Brasil, Canadá, Colombia, Estados Unidos, Gambia, Haití, Malasia, Nepal, Nigeria, Perú, Sudán, Suecia, Tayikistán, Togo, Türkiye, Yemen y Zimbabwe, así como la Unión Europea⁷².

⁶⁹ Véase <https://summitdialogues.org/overview/member-state-food-systems-summit-dialogues/>.

⁷⁰ Véase <https://www.unfoodsystemshub.org/member-state-dialogue/dialogues-and-pathways/en>.

⁷¹ A/76/237, párr. 46.

⁷² Véase <https://www.unfoodsystemshub.org/member-state-dialogue/national-pathways-analysis-dashboard/es>.

B. Etapa 2: esbozar el derecho a la alimentación

1. Esbozar el papel y las obligaciones actuales del Gobierno en el sistema alimentario

84. Una vez se haya analizado la percepción que las personas tienen de sus derechos y estos se hayan expresado como una cuestión de obligaciones de los Estados, el siguiente paso es exponer en qué medida está cumpliendo el Estado con sus obligaciones existentes en materia de derecho a la alimentación.

85. En general, los Estados deben respetar, proteger y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Y al hacerlo, han de asegurar la disponibilidad, accesibilidad y adecuación de los alimentos.

86. A fin de asegurar la disponibilidad de alimentos, los Estados deben velar por que todo el mundo disponga de una fuente fiable de alimentación. Pueden hacerlo creando condiciones que permitan a las personas alimentarse de la tierra o de los cursos de agua o asegurando la disponibilidad de alimentos en tiendas y mercados. La equidad implica que el acceso a la tierra y a los cursos de agua debe ser justo y equitativo y que los mercados deben ser justos.

87. Los Estados deben velar por que los alimentos sean siempre económicamente accesibles para todos. Esto significa que las instituciones han de asegurarse de que las personas puedan alimentarse bien siempre. Ya sea a través de comidas escolares gratuitas, mercados justos o un sistema social que favorezca que la gente tenga el tiempo y los recursos necesarios para cocinar en casa y alimentar a sus comunidades. Los alimentos también deben ser físicamente accesibles. Eso significa que los Estados deben velar por que todos los sistemas e instituciones alimentarios sean universalmente inclusivos, independientemente de las capacidades físicas de una persona, de su estado de salud, de su condición jurídica o de dónde resida. El valor clave en este caso es la inclusividad.

88. Los Estados deben velar por que las personas tengan una alimentación adecuada, lo que incluye respetar su derecho a definir qué constituye una “buena alimentación”. Eso significa que cada persona debe poder decidir por sí misma cuál es la alimentación cultural, nutricional, social y ecológicamente adecuada para ella, en función de sus condiciones particulares. El valor clave en este caso es la dignidad.

89. Para proteger el derecho a la alimentación, los Estados no deben adoptar medidas que impidan el acceso a una alimentación adecuada, como la expropiación a gran escala de tierras agrícolas para el desarrollo industrial. A fin de proteger el derecho a la alimentación, los Estados deben regular el poder de las empresas y de las personas para que estos terceros no vulneren o amenacen el derecho a la alimentación. El deber del Estado de garantizar el derecho a la alimentación le exige que facilite el acceso a una alimentación adecuada. Esto podría hacerse generando las condiciones necesarias para que las personas puedan producir alimentos, es decir, acceso a la tierra, agua, semillas y otros recursos, así como acceso al crédito, los seguros y los conocimientos técnicos. Hacer efectivo el derecho a la alimentación incluye la obligación del Estado de velar por que todos puedan comprar alimentos adecuados, para lo que las personas necesitarían ingresos procedentes de un empleo, un trabajo por cuenta propia y/o transferencias sociales cuando no puedan obtener ingresos suficientes para llevar una vida digna. Por eso, el derecho a la alimentación es ante todo un derecho a alimentarse dignamente y no un derecho a ser alimentado. Un ejemplo de acción del Estado destinada a hacer efectivo el derecho a la alimentación sería cualquier medida que mejorase la adecuación de los ingresos, como el incremento del empleo, la mejora de la educación pública o el aumento de la financiación y el alcance de los programas de protección social.

90. El esbozo engloba:

- a) Un análisis jurídico;
- b) Un análisis del sistema jurídico en cuanto al derecho a la alimentación;

- c) La rendición de cuentas;
- d) La accesibilidad y la disponibilidad de alimentos;
- e) La adecuación de los alimentos.

2. **Análisis jurídico: identificar las leyes, reglamentos y políticas pertinentes**

91. Para llevar a cabo el análisis jurídico, es necesario identificar las leyes, reglamentos y políticas nacionales pertinentes. Cada país dispondrá de herramientas diferentes de investigación jurídica, pero los investigadores internacionales pueden empezar por la base de datos FAOLEX de la FAO, introduciendo términos como “derecho a la alimentación” y “derechos humanos”. FAOLEX pretende ser uno de los mayores repositorios en línea del mundo de leyes, reglamentos y políticas nacionales sobre alimentación, agricultura y gestión de recursos naturales.

92. Puede darse el caso de que algunas leyes, reglamentos y políticas no hagan referencia explícita al derecho a la alimentación o a los derechos humanos, pero que su objetivo satisfaga en la práctica el derecho de las personas a la alimentación. Por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos afirma a menudo no reconocer el derecho a la alimentación como una obligación jurídica internacional. Sin embargo, sus mayores programas federales de alimentación y agricultura podrían entenderse como una política de Estado que hace efectivo del derecho a la alimentación. El Programa de Asistencia Nutricional Suplementaria ofrece ayuda económica a las familias con bajos ingresos para complementar su presupuesto de comestibles, de modo que puedan permitirse los alimentos nutritivos esenciales para su salud y bienestar. El Programa Especial de Nutrición Suplementaria para Mujeres, Lactantes y Niños proporciona subvenciones federales a los estados para suplementos alimentarios, derivaciones a especialistas médicos y educación nutricional para mujeres embarazadas, lactantes y puerperas no lactantes con bajos ingresos y para lactantes y niños de hasta 5 años que se encuentren en situación de riesgo nutricional. En resumen, estos programas están dirigidos a personas en situación de vulnerabilidad y proporcionan protección social y alimentos como un derecho y no como una obra de caridad.

3. **Análisis de las leyes, reglamentos y políticas del Gobierno desde la perspectiva del derecho a la alimentación⁷³**

93. Cada ley, reglamento y política pertinente debe examinarse individualmente en términos de cómo respeta, protege y cumple el derecho a la alimentación. Una vez se haya terminado y cotejado el análisis, se obtendrá un esquema detallado de las obligaciones actuales del Estado en el sistema alimentario.

4. **Rendición de cuentas: determinar quién hace qué a quién**

94. Deben identificarse los ministerios y organismos competentes con autoridad para aplicar las leyes, reglamentos y políticas pertinentes. Es importante tener en cuenta si las respectivas leyes y reglamentos se dirigen a determinados individuos o segmentos de la población. Este análisis debe centrarse en aspectos relacionados con la aplicación, como la escala geográfica, el nivel de gobierno, la coordinación entre diferentes organismos públicos, la progresividad (es decir, mecanismos que impidan retroceder en los estándares del derecho a la alimentación) y la relación explícitamente articulada con otros derechos humanos. El análisis debe incluir también la identificación de los derechos procesales y las oportunidades de recurso pertinentes, ya sea a través de tribunales, organismos administrativos o mecanismos no estatales como inspecciones de trabajo, organismos de protección de los consumidores, organismos de acceso a la información, organismos de salud y seguridad públicas y defensorías del pueblo estatales e instituciones nacionales y regionales de derechos humanos.

⁷³ El presente marco analítico es una adaptación de Laura Castrejón-Violante, “The right to food matters: implementing the constitutional right to food in Mexico and Bolivia”, tesis doctoral, Universidad de British Columbia, 2024, puede consultarse en <https://open.library.ubc.ca/soa/cIRcle/collections/ubctheses/24/items/1.0440968>.

5. Accesibilidad y disponibilidad de los alimentos: determinar dónde y cómo actúa el Estado en el sistema alimentario

95. El análisis de cómo las leyes, reglamentos y políticas garantizan la disponibilidad y la accesibilidad de los alimentos pone de relieve en qué parte del sistema alimentario está centrando sus esfuerzos el Gobierno. La disponibilidad y la accesibilidad deben combinarse en el análisis para captar ciertos matices, como los pequeños productores de alimentos que producen con fines de subsistencia y venta comercial y los jornaleros que emigran de las comunidades rurales para trabajar.

6. Adecuación alimentaria: determinar qué se está haciendo

96. Para entender si la alimentación es adecuada y en qué medida lo es, deben examinarse las dimensiones sanitaria, ambiental y sociocultural de la alimentación⁷⁴. Por consiguiente, las leyes, reglamentos y políticas también deben examinarse en cuanto al cumplimiento de estas dimensiones.

C. Paso 3: presupuesto para el derecho a la alimentación

Determinar los ingresos, gastos y asignaciones existentes para el sistema alimentario

97. Una vez creado un esbozo del sistema alimentario desde una perspectiva jurídica, es importante calcular el presupuesto correspondiente. Si la ley proporciona un mapa de la autoridad política y del potencial de las políticas, con el presupuesto se obtiene un mapa de las prioridades políticas.

98. Utilizando como objeto de análisis las leyes, reglamentos y políticas identificados en el paso 2, los Estados pueden tabular su presupuesto en forma de ingresos, gastos y asignaciones. El objetivo principal sería el presupuesto nacional. No obstante, sería muy útil tabular también los presupuestos de los gobiernos subnacionales y el gasto internacional.

99. Junto con la Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO⁷⁵, el ACNUDH puede ayudar a los Estados a trabajar en el presupuesto para hacer efectivo progresivamente el derecho a la alimentación. El Alto Comisionado ha hecho recientemente un llamamiento a favor de una economía de los derechos humanos y ha puesto en marcha iniciativas al respecto. Con ello se contempla una economía que trata de corregir las causas profundas y las barreras estructurales a la igualdad, la justicia y la sostenibilidad, dando prioridad a la inversión en derechos económicos, sociales y culturales. Esto incluye el apoyo al diseño de políticas y esfuerzos fiscales más redistributivos. También incluye el apoyo a procesos presupuestarios participativos, inclusivos, transparentes y responsables que permitan al público y a la sociedad civil “hacer el seguimiento del dinero”, reforzando la confianza en el Gobierno y velando por que las políticas sean más eficaces y promuevan los derechos de todos⁷⁶.

D. Paso 4: plan de acción para el derecho a la alimentación

Utilizar las conversaciones sobre el derecho a la alimentación y el esbozo del derecho a la alimentación para determinar la reforma jurídica y presupuestaria

100. Teniendo en cuenta el marco general del problema perfilado a partir de las conversaciones públicas y la información relativa a las disposiciones aprobadas en materia de derecho a la alimentación en la legislación y a través del gasto público, el

⁷⁴ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999).

⁷⁵ FAO, *Budget Work to Advance the Right to Food* (Roma, 2009).

⁷⁶ ACNUDH, “Türk solicita una economía basada en los derechos humanos”, 6 de febrero de 2023; y ACNUDH, “Construyendo economías que sitúen los derechos humanos de las personas en su centro de operaciones”, 6 de abril de 2023.

Estado y los titulares de derechos pueden entablar un debate crítico sobre qué reformas hay que llevar a cabo para generar las transformaciones precisas.

101. Al tratarse de un debate político, los Estados deben garantizar que la información generada no solo sea accesible al público, sino que se comparta con voluntad formativa y sirva para empoderar a los ciudadanos a fin de que puedan participar en el debate público. El resultado final es la creación de un plan de acción nacional sobre el derecho a la alimentación en el que se esbozan las obligaciones del Estado para la transformación del sistema alimentario. Así, el proceso es circular en el sentido de que el plan de acción constituye un punto de referencia para las campañas públicas en torno a la defensa y la rendición de cuentas. El plan de acción no es un fin en sí mismo, sino un hito importante que genera energía popular renovada, debate y atención.
