



Asamblea General

Distr. general
27 de julio de 2021
Español
Original: inglés

Septuagésimo sexto período de sesiones

Tema 75 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

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, de conformidad con la resolución [75/179](#) de la Asamblea.

* [A/76/150](#).



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

Resumen

En su informe, que se centra en los sistemas alimentarios, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación advierte que, a pesar de que la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios de 2021 ha incrementado la relevancia del debate público sobre la reforma de los sistemas alimentarios, no se ha prestado la suficiente atención a los desafíos estructurales que enfrentan los sistemas alimentarios del mundo. El enfoque de múltiples interesados de la Cumbre, impulsado por el sector privado, no ha logrado alcanzar la inclusividad multilateral y ha dado lugar a que algunos países queden marginados. En contraposición a las ediciones precedentes, el proceso de esta Cumbre no ha proporcionado un espacio autónomo y significativo para la participación de comunidades y la sociedad civil, con lo que ha corrido el riesgo de dejar atrás a la población que, precisamente, es crucial para el éxito de la Cumbre. En el informe, el Relator Especial alerta ante la construcción de nuevas formas de gobernanza a partir de los documentos finales de la Cumbre y recomienda un conjunto de preguntas para evaluar los documentos finales a partir de un marco de derechos humanos.

I. Introducción

1. El 16 de octubre de 2019, Día Mundial de la Alimentación, el Secretario General anunció que convocaría una cumbre sobre los sistemas alimentarios en 2021¹. Lo que no podía saber el Secretario General era que unos meses después de ese anuncio aparecería el virus SARS-CoV-2, que iba a afectar al mundo entero. La mayoría de los Gobiernos y las empresas no lograron responder con la suficiente rapidez, lo que arrastró a la población de todo el mundo a una crisis de los servicios de atención y cuidado². Más concretamente, se ha tratado a algunos trabajadores esenciales y productores de alimentos como si fueran prescindibles y se han visto obligados a trabajar en condiciones que ponen en peligro la salud y la vida³.

2. El Relator Especial ha hecho un seguimiento de la pandemia y la subsiguiente crisis alimentaria en sus dos informes anteriores⁴. En el presente informe, brinda una evaluación del proceso la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios hasta la fecha, es decir, hasta la pre-Cumbre, celebrada en Roma del 26 al 28 de julio de 2021. La celebración de la Cumbre en Nueva York está programada para septiembre de 2021, pero no se ha anunciado una fecha definitiva.

3. El Relator Especial ocupa una posición singular como miembro del equipo de integración de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios y del Grupo Asesor del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Dado el alcance de su mandato, ha tenido acceso y, en ocasiones, ha sido uno de los participantes centrales de las principales conversaciones y debates de la Cumbre y sobre la Cumbre. El Relator Especial también ha solicitado observaciones⁵ al equipo de integración de la Cumbre y lo ha evaluado. Por lo tanto, el presente informe se basa en numerosas consultas oficiales y oficiosas con Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil, representantes del sector privado, investigadores y otras partes interesadas, así como en datos e informes recibidos.

4. Si bien la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios se centraba en buscar soluciones, no ha brindado una explicación coherente de los problemas que enfrentan los sistemas alimentarios del mundo, ni ha tratado los efectos de la enfermedad por coronavirus (COVID-19) en el derecho a la alimentación. El proceso de la Cumbre omitió las propuestas que abordaban dos áreas fundamentales: el poder empresarial y la política comercial. El presente informe comienza con una explicación de cómo y por qué los sistemas alimentarios del mundo socavan los derechos humanos, agudizan las desigualdades, amenazan la biodiversidad y contribuyen al cambio climático. En su informe, el Relator Especial se centra en el aumento del poder empresarial en los sistemas alimentarios y las normas legales, las instituciones y las decisiones que han permitido la expansión sin precedentes del poder empresarial. A partir de su primer informe a la Asamblea General⁶, el Relator Especial explica cómo el comercio es un elemento clave de la gobernanza global de los alimentos y proporciona orientación sobre cómo una perspectiva centrada en los mercados territoriales podría instaurar una agenda comercial del derecho a la alimentación.

¹ Véase <https://news.un.org/en/story/2019/10/1049361>.

² Véase www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/10/NEW_Gender-COVID-19-and-Food-Systems-October-2020_compressed.pdf.

³ Véase Grupo de Trabajo sobre Gobernanza Alimentaria Mundial del Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas, *Voices from the Ground: from COVID-19 to Radical Transformation of our Food Systems* (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO] octubre de 2020).

⁴ A/75/219; A/HRC/46/33.

⁵ Véase www.ohchr.org/sp/Issues/Food/Pages/cfi-food-systems.aspx.

⁶ A/75/219.

II. Ciencia y política de los sistemas alimentarios

A. La enfermedad por coronavirus y la crisis mundial de alimentos

5. Si bien se han desarrollado vacunas eficaces contra la COVID-19, la distribución de las vacunas ha sido administrada de manera discriminatoria, beneficiando principalmente a los países ricos y a los titulares de derechos de propiedad intelectual⁷. Así se han establecido patrones de desigualdad en los Estados Miembros y entre Estados⁸.

6. La crisis alimentaria actual es un problema internacional. No solo ha afectado la accesibilidad y disponibilidad de alimentos, sino que también ha incidido en otros derechos, entre ellos el derecho al trabajo, a unas condiciones laborales justas y favorables, a la salud y a la protección social. El mundo iba rezagado en la materialización plena del derecho a la alimentación ya antes de la pandemia actual, y ahora la situación ha empeorado. A modo de orientación estadística, en 2020 la cantidad de personas que no tenían acceso a alimentos adecuados aumentó en 320 millones, hasta los 2.400 millones, que representan cerca de un tercio de la población mundial. Este incremento equivale a la suma de los cinco años precedentes. Entre 720 y 811 millones de personas estuvieron expuestas al hambre en 2020, lo que supone un incremento anual de entre 70 y 161 millones. Aproximadamente 660 millones de personas podrían verse expuestas al hambre aun en 2030 debido en parte a los efectos duraderos de la pandemia en la seguridad alimentaria, en particular debido a la falta de acceso a alimentos adecuados⁹. Hoy, 41 millones de personas en 43 países viven con la amenaza de la hambruna, en comparación con los 27 millones de 2019¹⁰. Además, el distanciamiento físico y las restricciones de circulación han debilitado las cadenas de suministro; esto también ha provocado pérdidas de empleo masivas en los sectores formales e informales de la economía y ha limitado la disponibilidad de alimentos para la mayoría de los hogares, pero especialmente para los más pobres. Se espera que el desempleo global se mantenga en los 205 millones de personas en 2022, muy por encima del nivel de 2019, que fue de 187 millones¹¹. Luego de un aumento de 12 meses consecutivos, en mayo de 2020 el precio de los alimentos se disparó hasta alcanzar el nivel más alto de la década¹².

7. Los conflictos, la variabilidad y los fenómenos extremos del clima y las desaceleraciones y recesiones económicas han agravado las desigualdades que ya prevalecían en los sistemas alimentarios del mundo. Ciertos grupos, como los productores y los trabajadores del sector alimentario, las mujeres y los niños, han sido los más damnificados por los efectos de la pandemia en los derechos humanos.

8. La mayoría de los productores de alimentos del mundo trabajan a pequeña escala y la pandemia los afecta con dureza¹³, ya que ha limitado su acceso al territorio y ha

⁷ Véase www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27156&LangID=E.

⁸ Véase www.who.int/es/news/item/01-06-2021-new-50-billion-health-trade-and-finance-roadmap-to-end-the-pandemic-and-secure-a-global-recovery.

⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa Mundial de Alimentos (PMA) y Organización Mundial de la Salud (OMS), El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2021 (Roma, FAO, 2021).

¹⁰ Véase <https://news.un.org/en/story/2021/06/1094472>.

¹¹ Organización Internacional del Trabajo (OIT), Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias 2021 (Ginebra, 2021), pág. 13.

¹² Véase www.fao.org/news/story/es/item/1403366/icode/.

¹³ Véase FAO, El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020: la sostenibilidad en acción (Roma, 2020); Sarah Lowder, Marco V. Sánchez y Raffaele Bertini, "Which Farms Feed the World and Has Farmland Become More Concentrated?" *World Development*, vol. 142 (2021), 105455.

alterado su acceso a los mercados para vender sus alimentos o comprar equipos o suministro¹⁴. Ya antes de la COVID-19, los trabajadores de la alimentación y de la agricultura eran los más afectados por la pobreza laboral y la inseguridad alimentaria; y la falta de una respuesta coordinada por parte de los Gobiernos y las empresas ante la pandemia ha empeorado la situación global¹⁵.

9. Las mujeres son las que tienen más probabilidad de pasar hambre, al tiempo que cargan con la responsabilidad de alimentar a sus familias. Constituyen una proporción importante de los trabajadores informales o pequeños productores que se han visto más afectados por las consecuencias económicas de la COVID-19. Además, es frecuente que las mujeres sufran discriminación en la propiedad de tierras y ganado, así como en los salarios. El trabajo de cuidados de las mujeres, remunerado y no remunerado, ha aumentado de forma excepcional en los últimos meses debido a las enfermedades y al cierre de escuelas¹⁶.

10. Durante el pasado año de la pandemia, el trabajo infantil en el mundo ha aumentado hasta los 160 millones, lo que supone el primer aumento en 20 años. Se teme que varios millones más se verán pronto obligados a trabajar. La mayor parte del trabajo infantil se concentra en el sector agrícola, que representa el 70 % del total mundial¹⁷. La violación de los derechos del niño surge del hecho de que las familias son tan pobres que se ven obligadas a poner a trabajar a sus hijos o les brindan una dieta pobre, lo que causa retrasos del crecimiento u obesidad. Las personas son pobres porque se violan sus derechos: las condiciones laborales son perjudiciales para la salud y la seguridad, reciben retribuciones inferiores al salario mínimo vital y tienen una protección social insuficiente. En otras palabras, los derechos del niño se violan cada vez más porque el sistema subyacente es injusto para todos los trabajadores. Si se realiza el derecho del niño a la alimentación mediante comidas escolares todo el año, no se abordará la causa fundamental del trabajo infantil ni se realizarán los derechos humanos de sus familias. Pero al menos se fortalecerá a los niños, sus familias y sus comunidades.

B. Sistemas alimentarios, cambio climático y biodiversidad: el problema de la intensificación industrial

11. La causa subyacente del virus de la COVID-19 todavía se está investigando. Sin embargo, sí sabemos que la propagación de agentes patógenos (en particular, la zoonosis) se agrava por la contaminación, la destrucción ecológica, la deforestación y la eliminación de barreras ecológicas de protección¹⁸. Aproximadamente 1 millón de especies animales y vegetales están en peligro de extinción, muchas de ellas en cuestión de decenios¹⁹. Los sistemas alimentarios también emiten aproximadamente

¹⁴ Grupo de trabajo sobre gobernanza alimentaria mundial, *Voices from the Ground* (véase la nota a pie de página 3).

¹⁵ OIT, “El COVID-19 y su impacto en la agricultura y la seguridad alimentaria”, Informe sectorial de la OIT, 17 de abril de 2020.

¹⁶ Véase <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621023/mb-the-hunger-virus-090720-en.pdf>.

¹⁷ Véase OIT y UNICEF, “Child Labour: Global estimates 2020, trends and the road forward” (Nueva York, 2021).

¹⁸ Véase Convenio sobre la Diversidad Biológica, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y OMS, *Connecting Global Priorities: Biodiversity and Human Health: A State of Knowledge Review* (Ginebra, 2015).

¹⁹ Eduardo Brondizio, Sandra Díaz y Josef Settele, *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, (Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas, 2019); J. Bélanger y D. Pilling (eds.), *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture* (Roma, Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO, 2019).

un tercio de los gases de efecto invernadero²⁰. Lo que ha provocado gran parte de este daño ha sido la agricultura industrial intensiva (y las políticas alimentarias orientadas a la exportación)²¹.

12. La agricultura industrial intensiva depende de sistemas agrícolas basados en el uso intensivo de insumos y altos rendimientos, en los que predominan las explotaciones agrícolas especializadas de grandes dimensiones. Desde que los gobiernos comenzaron a adoptar la Revolución Verde en la década de 1950, los sistemas alimentarios del mundo se han diseñado cada vez más con arreglo a los modelos industriales, según los cuales quienes pueden adquirir insumos industriales (fertilizantes sintéticos, pesticidas y maquinaria que depende de los combustibles fósiles), podrán producir una gran cantidad de alimentos. La productividad no se medía en relación con la salud ambiental y humana, sino exclusivamente en relación con la materia prima, la producción y el crecimiento económico²². El paradigma de productividad que conllevaba la Revolución Verde ha creado sistemas alimentarios que han alterado los ciclos del carbono, el nitrógeno y el fósforo porque obliga a los productores a depender de maquinaria a base de combustibles fósiles e insumos químicos que han reemplazado a las prácticas agrícolas regenerativas e integradas tradicionales. La intensificación industrial fue una práctica extractiva que desestabilizó los ciclos de todos los ecosistemas y causó un aumento de las tasas globales de degradación y erosión del suelo y una pérdida de diversidad biológica²³.

13. El conocimiento científico y los saberes locales han aportado perspectivas indispensables sobre la interrelación de la biodiversidad y las crisis climáticas, pero los legisladores y los encargados de formular políticas aún no han respondido de forma apropiada. La opinión cada vez más mayoritaria es que ya no podemos depender de paradigmas que priorizan el crecimiento económico y los indicadores económicos estándar²⁴. A pesar de que la producción global de alimentos ha aumentado un 300 % desde mediados de los 60, la malnutrición es uno de los principales factores que contribuyen a reducir la esperanza de vida²⁵. Aun en términos estrictamente económicos, la lección que se extrajo de la crisis alimentaria de 2007–2008 fue que los precios de los alimentos son, al mismo tiempo, demasiado bajos para los productores y demasiado altos para los consumidores, así como demasiado propensos a las fluctuaciones.

14. Cuando se considera que los alimentos forman parte de un sistema, puede resultar más sencillo entender esa evolución negativa. El análisis de los sistemas alimentarios se diseñó para examinar el modo en que la producción, el procesamiento, el transporte y el consumo de alimentos se vinculan con todos los aspectos de la vida y son uno de sus elementos centrales. En la mayoría de los casos, el análisis de los sistemas alimentarios ha proporcionado un panorama de cómo funcionan las cosas. También puede aportar una forma de rastrear cómo la mayoría de los sistemas alimentarios del mundo reproducen las desigualdades y refuerzan el poder económico y político.

15. Muy recientemente, los investigadores han comenzado a dar cuenta de la capacidad de las personas para cambiar el sistema a fin de mejorar su propio bienestar

²⁰ Véase www.fao.org/news/story/es/item/1379490/icode/.

²¹ Véase Bélanger, *The State of the World's Biodiversity for Food and Agriculture* (FAO, Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, 2019).

²² Nadia Lambek, "The UN Committee on World Food Security's Break from the Agricultural Productivity Trap", *Transnational Legal Theory*, vol. 9, núms. 3 y 4 (2018), pág. 415.

²³ Véase www.fao.org/about/meetings/soil-erosion-symposium/key-messages/es/.

²⁴ Véase Brondizio, *Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*.

²⁵ Véase www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2021-07-12/statement-the-secretary-general-the-food-systems-summit.

individual y social²⁶. Ese concepto de la población como agente de cambio captura el dinamismo de los sistemas alimentarios y la complejidad inherente a la producción, la distribución y el consumo de los alimentos. La función de los agentes de cambio también es fundamental para el enfoque basado en los derechos humanos, ya que los derechos humanos comienzan con el poder que la gente ya tiene. Entre otras cosas, está el derecho de las personas de organizarse para participar plenamente en la construcción de sus propios sistemas alimentarios. Las personas se movilizan continuamente para luchar contra los sistemas alimentarios no equitativos y hacer valer sus derechos humanos. Por su parte, los Estados están obligados a respetar, proteger y realizar los derechos de todos²⁷. Entonces es posible entender mejor cómo se rediseñan los sistemas alimentarios, escuchando a las personas cuando hacen valer sus derechos, dando testimonio de las situaciones en las que se violan los derechos de las personas y tomando nota de cómo se enmiendan esas violaciones y cuándo no se enmiendan.

16. La agroecología brinda una respuesta firme a la crisis alimentaria de la COVID-19 y los fracasos de los sistemas alimentarios de larga data. Es una manera de producir alimentos que garantiza la prosperidad de las comunidades y los ecosistemas²⁸. La agroecología comienza con la cuestión de las dinámicas de poder y enfoca el problema desde la perspectiva del acceso al conocimiento, los recursos y el control del sistema alimentario como causas subyacentes de la inseguridad alimentaria y la malnutrición. La agroecología es una disciplina científica que incluye el conocimiento experimental con énfasis en la ecología de los ambientes agrícolas. Ha demostrado que conduce con rapidez a la realización tangible del derecho a la alimentación²⁹. Su objetivo primario es imitar en la mayor medida posible los procesos ecológicos y las interacciones biológicas³⁰. Depende en gran medida del conocimiento basado en la experiencia, es decir, lo que frecuentemente se conoce como saberes tradicionales. Nuevas investigaciones sugieren que, si se calcula la productividad en función de las hectáreas y no por cultivo individual, y en términos del insumo de energía en relación con el producto, la agroecología suele ser más productiva que las técnicas industriales intensivas³¹.

²⁶ Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, *Food Security and Nutrition: Building a Global Narrative towards 2030*, informe (Roma, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 2020).

²⁷ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada

²⁸ Véase www.fao.org/3/cb1000en/cb1000en.pdf; Grupo de trabajo sobre gobernanza alimentaria mundial, *Voices from the Ground* (véase la nota a pie de página 3); www.fao.org/3/cb3114en/cb3114en.pdf.

²⁹ Véase [A/HRC/16/49](http://www.unhcr.org/refugees/49).

³⁰ Véase Miguel A. Altieri, “Agroecology: the science of natural resource management for poor farmers in marginal environments”, *Agriculture, Ecosystems and Environment*, vol. 93, núms. 1 a 3 (diciembre de 2002).

³¹ Véase Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, *Agroecological and other Innovative Approaches for Sustainable Agriculture and Food Systems that Enhance Food Security and Nutrition*, informe (Roma, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 2019); Rachel Bezner Kerr y otros, “Can Agroecology Improve Food Security and Nutrition? A review”, *Global Food Security*, vol. 29 (junio de 2021), 100540. Véase también Vincent Ricciardi y otros, “Higher yields and more biodiversity on smaller farms”, *Nature Sustainability* (2021).

III. La economía política de los sistemas alimentarios, la legislación y el poder empresarial

17. La agricultura industrializada y la producción de alimentos han sido un caldo de cultivo de agentes patógenos. Las plantas empacadoras de carne de todo el mundo han fomentado la pandemia al propagar el virus a comunidades cercanas debido a las malas condiciones de trabajo y a los abusos ambientales³². Al tratar los alimentos como materia prima, la agricultura industrializada ha exigido una mayor homogeneidad biológica. Esto se debe a que la reducción de diversidad genética acelera la cría, la recolección o el sacrificio y el transporte. Se trata de una forma de monocultivo que aumenta la productividad mediante la simplificación de la naturaleza, pero también crea condiciones ecológicas que favorecen las enfermedades. Al priorizar la eficiencia, la agricultura industrial genera una demanda constante de territorio y de grandes explotaciones agrícolas de monocultivo, que contaminan la tierra, el aire y el agua y degradan la vida animal. También alienta a los empleadores a dar prioridad a los ingresos netos sobre los derechos de los trabajadores y a tratar a las personas como unidades reemplazables³³.

18. La intensificación industrial también fue diseñada para que los agricultores dependieran de los costosos insumos que les suministran las compañías agroquímicas. Cuatro compañías agroquímicas controlan el 60 % del mercado de semillas mundial y el 75 % del mercado de plaguicidas mundial³⁴. Semejante concentración de mercado significa que un pequeño número de compañías controlarán de manera injusta el precio de las semillas. Todo aumento en el precio de las semillas aumentará el costo de la producción, lo que dificultará que los agricultores logren un ingreso neto. Un mayor costo de los insumos dificulta que los productores más pequeños accedan a las semillas. Las denominadas “Cuatro Grandes” empresas de semillas también producen la mayoría de los productos agroquímicos que se vinculan con las semillas modificadas genéticamente. Esos productos agroquímicos reducen la biodiversidad, lo que disminuye la resiliencia agrícola, y a su vez esa disminución provoca que las explotaciones agrícolas sean más vulnerables a los efectos del cambio climático³⁵. La legislación es una parte esencial de este proceso. Se anima a los agricultores a pequeña escala a practicar la “agricultura por contrato” a fin de que puedan acceder a los mercados globales y obtener beneficios de una cadena de suministro más inclusiva. Sin embargo, los contratos suelen beneficiar a los intermediarios de la cadena de suministro y a la empresa compradora final, por lo que los agricultores y trabajadores obtienen resultados inconsistentes, y en ocasiones perjudiciales, lo que aumenta la desigualdad y la privación³⁶.

19. Merced a esta gran concentración de poder empresarial, un grupo de personas relativamente reducido puede orientar los mercados y la innovación hacia el objetivo

³² Véase Thin Lei Win, “‘Elbow to elbow:’ are working conditions in the global meat industry fostering pandemics?”, Fundación Thomson Reuters, 12 de junio de 2020.

³³ Véase Robert Knox y Ntina Tzouvala, “International Law of State Responsibility and Covid-19: An Ideology Critique”, *Australian Yearbook of International Law*, vol. 39 (2021, de próxima publicación).

³⁴ Véase Grupo Internacional de Expertos sobre Sistemas Alimentarios Sostenibles, “Too big to feed: exploring the impacts of mega-mergers, consolidation and concentration of power in the agri-food sector” (octubre de 2017).

³⁵ Véase Jennifer Clapp y Joseph Purugganan, “Contextualizing corporate control in the agrifood and extractive sectors”, *Globalizations*, vol. 17, núm. 7 (2020).

³⁶ Véase Lorenzo Cotula, Emma Blackmore y Thierry Berger, *Contracts in Commercial Agriculture: Enhancing Rural Producer Agency* (Londres: International Institute for Environment and Development, 2021).

final de maximizar los ingresos netos de los accionistas, y no el bien público³⁷. La sociedad civil ha mostrado su grave preocupación por el hecho de que las empresas también usen su poder para lograr más influencia en la gobernanza global³⁸.

20. Sin embargo, el problema subyacente es que los individuos utilizan a las empresas para asegurarse de que no se les responsabilizará de haber cometido abusos contra los derechos humanos. Como se explica a continuación, este es el verdadero propósito de la fórmula empresarial. Los Estados deben, cuando menos, proteger los derechos de las personas frente al poder empresarial y velar por que tengan acceso a un recurso efectivo, y las empresas deben, cuando menos, respetar los derechos humanos de las personas³⁹. De esa manera se podría limitar el poder empresarial y reorganizar las operaciones y la conducta de las empresas. Sin embargo, para asegurar la realización plena de los derechos humanos, debe cuestionarse la validez de la fórmula empresarial en sí misma.

21. La función de una empresa es conseguir que los individuos, los accionistas, aúnen sus recursos para fabricar algo o prestar un servicio. Las personas pueden organizarse colectivamente de distintas maneras mediante sociedades, cooperativas, organismos públicos o entidades controladas por los trabajadores. Dicho esto, una empresa organiza los recursos de una manera en particular: reduce el riesgo individual de cada inversionista limitando la responsabilidad que asumen los accionistas por el mal desempeño de la empresa. El derecho y la gobernanza empresariales convierten a las empresas en personas jurídicas con una cantidad desmesurada de derechos y muy pocas obligaciones vinculantes. Como resultado, se permite a los individuos disfrutar de todos los beneficios sin ser responsables del daño social que pueda ocasionar la empresa que genera ingresos netos. A un nivel superior, las propias personas jurídicas limitan su responsabilidad mediante la creación de filiales⁴⁰.

22. Esta es una cuestión de derecho tanto nacional como internacional. Desde la década de 1950, y tras un fuerte impulso en la década de 1970, el derecho internacional de las inversiones ha beneficiado enormemente a las empresas transnacionales. En la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, algunos delegados nacionales manifestaron su inquietud por que las empresas multinacionales tenían demasiado poder como compradores de productos de países en desarrollo y como vendedores de insumos necesarios, una situación muy similar a la que se planteó en los debates centrales de la Cumbre de 2021⁴¹.

23. Los tratados de inversión otorgan derechos a las empresas transnacionales que son más fuertes que los derechos de propiedad y los derechos humanos de las comunidades locales, y no incluyen ninguna obligación empresarial. La fórmula empresarial, en combinación con la solución de controversias internacionales entre inversionistas y Estados que acompaña a los tratados, también permite a los inversionistas evadir responsabilidades de ámbito nacional en el Estado en que tienen la sede. De esa manera, las empresas han quedado excusadas de la legislación laboral y ambiental nacional, lo que ha ocasionado un aumento de los abusos contra los

³⁷ Véase Jennifer Clapp, “The problem with growing corporate concentration and power in the global food system”, *Nature Food*, vol. 2 (2021).

³⁸ Véase www.fao.org/director-general/speeches/detail/en/c/1333865/; <https://pan-international.org/es/release/indignacion-global-por-planes-de-fao-de-colaboracion-con-la-industria-de-los-plaguicidas/>.

³⁹ Véase Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar”.

⁴⁰ Como única excepción a esto, véase *Milieudefensie y otros c. Royal Dutch Shell PLC*. Disponible en: <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBDHA:2021:5339>.

⁴¹ E/CONF.65/20, pág. 36.

derechos humanos en las cadenas mundiales de suministro⁴². En virtud de los tratados de inversión, las empresas extranjeras pueden presentar demandas contra los Gobiernos, sin agotar los recursos jurídicos legales, merced a la normativa de los tratados relativos a la protección de la propiedad extranjera, que suelen prevalecer sobre la normativa nacional. Sin embargo, las personas y los Gobiernos locales no tienen el derecho de responsabilizar a las empresas extranjeras (ni a ningún inversionista extranjero) ni de presentar demandas en virtud de esos tratados.

24. Hoy día, la pregunta, que de hecho se debate en el Grupo de Trabajo III de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) (Reforma de la solución de controversias entre inversionistas y Estados), es cómo se debe reformar el régimen de inversiones. Mientras tanto, también se plantea el popular debate acerca de si, de entrada, el derecho internacional y los Gobiernos nacionales deben ocuparse de proteger activamente el derecho a la propiedad extranjero⁴³.

25. Las empresas, además, están protegidas en las cadenas mundiales de suministro porque pueden limitar su propia responsabilidad frente a los abusos de derechos humanos mediante los contratos con los proveedores⁴⁴. Las empresas que compran bienes pueden alegar que no son responsables de los actos de aquellos con quienes no tienen un contrato directo y están más abajo en la cadena de suministro. Las empresas también están protegidas porque, cuando dos partes celebran un contrato, cualquier tercero que resulte perjudicado por el contrato no tiene prácticamente ningún recurso jurídico a su disposición⁴⁵. Esto es problemático porque las empresas no deberían tener la posibilidad de eludir la responsabilidad que les corresponde por violar los derechos humanos de una persona con tan solo invocar el derecho contractual; nadie puede subcontratar sus obligaciones de derechos humanos.

26. En suma, el mundo ha estado dominado por empresas en sistemas alimentarios que utilizan la riqueza para generar más riqueza, en vez de utilizar la vida para generar más vida. La concentración de poder de las empresas a escala global es sintomática de un sistema económico y político subyacente que se caracteriza por la desigualdad. El 1 % más rico del mundo emite más carbono que el 50 % más pobre⁴⁶. Los más ricos del mundo también han sacado provecho de la pandemia, con un incremento de la riqueza de los multimillonarios de 1,9 billones de dólares en 2020, mientras se disparaba el desempleo global⁴⁷. Los problemas del sistema alimentario del mundo

⁴² Véase Nicolás M Perrone y David Schneiderman, “International economic law’s wreckage: depoliticization, inequality, precarity”, in *Research Handbook on Critical Legal Theory*, Emiliós Christodoulidis, Ruth Dukes y Marco Goldoni, eds. (Edward Elgar Publishing, 2019), págs. 446 a 472.

⁴³ Véase Jean Ho y Mavluda Sattorova, eds., *Investors’ International Law* (Oxford, Reino Unido, Hart, 2021).

⁴⁴ Rachel Chambers y Anil Yilmaz Vastardis, “Human Rights Disclosure and Due Diligence Laws: The Role of Regulatory Oversight in Ensuring Corporate Accountability”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 21, núm. 2 (2021), pág. 329; Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 24 (2017) sobre las obligaciones de los Estados en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el contexto de las actividades empresariales, párr. 42; Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 16 (2013), sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño, párr. 67.

⁴⁵ James Gathii, “Incorporating the Third Party Beneficiary Principle in Natural Resource Contracts”, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 43, núm. 1 (2014), pág. 93.

⁴⁶ Véase <https://cdn.sei.org/wp-content/uploads/2020/09/research-report-carbon-inequality-era.pdf>.

⁴⁷ Véase www.forbes.com/sites/chasewithorn/2020/12/16/the-worlds-billionaires-have-gotten-19-trillion-richer-in-2020/?sh=493cc6947386.

surgen del hecho de que los componentes legales que conforman un mercado —los contratos y la propiedad— han dado licencia a los inversionistas para utilizar a las empresas para obtener beneficios financieros y violar los derechos humanos de las personas.

IV. Cronología y evaluación de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios

A. Estructura y proceso de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios

27. El proceso mismo de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios reflejó, en muchos aspectos, los inconvenientes que surgen del poder empresarial en los sistemas alimentarios. La idea de una cumbre sobre los alimentos se debatió oficialmente por primera vez en el foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible entre los líderes de los tres organismos de las Naciones Unidas con sede en Roma: la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA) en julio de 2019 para abordar algunas de las principales preocupaciones sobre el hambre, las dietas poco saludables y sus costos para la sociedad⁴⁸.

28. En diciembre de 2019, el Secretario General nombró a Agnes Kalibata Enviada Especial para la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, apoyada por una secretaria. Agnes Kalibata presidía la Alianza para una Revolución Verde en África, que se constituyó en 2006 merced a una colaboración entre la Fundación Rockefeller y la Fundación Bill y Melinda Gates.

29. Las vías de acción suministraron la energía para la elaboración de políticas⁴⁹. Cada vía de acción tenía su propia presidencia, su equipo de apoyo, su organismo de anclaje en las Naciones Unidas, su presupuesto y su agenda⁵⁰. La presidencia de cada vía de acción actuaba a título personal en tanto todas ellas respondían en última instancia ante la Enviada Especial. Sin embargo, cada presidencia tenía al menos apoyo en especie de una organización no gubernamental, puesto que la labor de las presidencias de las vías de acción en la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios era a tiempo completo y voluntaria.

30. La Comisión consultiva de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios brindó a la secretaria de la Cumbre orientación estratégica y observaciones acerca del desarrollo y la implementación general de la Cumbre. Estaba presidido por la Vicesecretaria General y estaba integrado por aproximadamente 30 miembros, entre los que había representantes de los Estados Miembros, altos funcionarios de los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y expertos individuales de diferentes sectores.

31. El Grupo Científico de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios estaba integrado por 29 miembros: 20 eran naturalistas y 9 eran economistas (incluido el Presidente), sin sociólogos de otras disciplinas.

32. El Grupo de campeones era una red diseñada para movilizar a las personas en torno al llamado a la acción del Secretario General y las actividades de la Cumbre.

⁴⁸ Véase www.un.org/es/food-systems-summit/about; <https://news.un.org/en/story/2019/10/1049361>.

⁴⁹ Véase www.un.org/es/food-systems-summit/action-tracks.

⁵⁰ Véase www.un.org/sustainabledevelopment/blog/2020/09/leading-experts-chosen-to-drive-five-priority-areas-for-un-food-systems-summit/.

La red comprendía más de 100 personas de una amplia variedad de sectores. Los Campeones podían ser designados directamente por la Enviada Especial o bien propuestos por el Equipo de Liderazgo de la Red de Campeones, a decisión de la Enviada Especial.

33. Una de las primeras reuniones oficiales de la Enviada Especial fue con la Presidencia del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en enero de 2020. En esa reunión, la Presidencia del Comité remarcó la labor normativa y de investigación del Comité y ofreció a la Enviada Especial la oportunidad de trabajar con el Comité, en asociación con los organismos con sede en Roma para apoyar el proceso preparatorio de la Cumbre⁵¹. Al mismo tiempo, el Relator Especial anterior emitió una declaración en la que también abogaba por que la Cumbre se organizara en asociación con el Comité⁵².

34. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, pese a ser el mejor ejemplo de una institución de política alimentaria multilateral que actúa con arreglo a los principios de los derechos humanos, se encontraba en una situación marginal en el proceso de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios. En un principio, la secretaria de la Cumbre relegó al Presidente del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial al Grupo de Campeones. Luego de muchas quejas, en noviembre de 2020 la Enviada Especial invitó al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial a participar en el Comité Asesor⁵³. Lamentablemente, el Grupo científico de la Cumbre no se asoció con el Grupo de Expertos de Alto Nivel del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ni aprovechó su robusta interfaz científico-normativa⁵⁴. Por el contrario, la Presidencia del Grupo científico abogó varias veces por reemplazar el Grupo de Expertos de alto Nivel del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial por una nueva interfaz científico-normativa, pese a que tal decisión parecía ir más allá de las atribuciones de la Presidencia y era contraria a los numerosos llamamientos hechos durante las reuniones por la Vicesecretaria General para aclarar que el propósito de la cumbre no consistía en proponer nuevas instituciones⁵⁵.

35. También, en enero de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que el brote de COVID-19 era una emergencia de salud pública de importancia internacional⁵⁶. El 7 de marzo de 2020, al sobrepasarse los 100.000 casos confirmados de COVID-19 en todo el mundo, la OMS emitió una declaración en la que se hacía un llamamiento a adoptar medidas para detener, contener, controlar, retrasar y reducir el impacto del virus en toda oportunidad⁵⁷. El llamamiento a la acción de la OMS planteó dos preguntas al Secretario General y a la secretaria de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios.

36. La primera era una cuestión de fondo: ¿debería la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios centrarse por completo en la COVID-19? Se decidió que la Cumbre no se dedicaría a remediar los efectos devastadores de la pandemia en los sistemas

⁵¹ Véase www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/01/Letter_Special_Envoy_Summit.pdf; www.theguardian.com/global-development/2020/mar/12/un-under-fire-over-choice-of-corporate-puppet-as-envoy-at-key-food-summit.

⁵² <https://hilalelver.org/wp-content/uploads/2020/04/CFS-March-31-comment-from-SR-Food-Elver.pdf>.

⁵³ www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/01/Special_Envoy_Letter_Chair.pdf; www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2021/01/Chair_Letter_Special_Envoy_UNFSS.pdf.

⁵⁴ Véase www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs2021/Documents/SPI_for_Food_Systems_-_No_need_to_reinvent_the_wheel__HLPE_Open_Letter_20_May_2021.pdf.

⁵⁵ Véase www.ipes-food.org/_img/upload/files/GovBrief.pdf; https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2020/11/Terms_of_Reference_web.pdf.

⁵⁶ [www.who.int/es/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](http://www.who.int/es/news/item/23-01-2020-statement-on-the-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

⁵⁷ www.who.int/es/news/item/07-03-2020-who-statement-on-cases-of-covid-19-surpassing-100-000.

alimentarios. Esa decisión supuso que las personas y los Gobiernos tuvieron que dividir sus recursos, cada vez más escasos, entre la pandemia y la Cumbre, o elegir en cuál se concentrarían. Desde un principio, se definieron los resultados siguientes para la Cumbre:

Generar acciones y progreso cuantificable con arreglo a la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Crear conciencia y promover el debate público sobre cómo reformar los sistemas alimentarios para lograr los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Elaborar principios para orientar a los Gobiernos y demás interesados

Crear un sistema de seguimiento y revisión de los resultados de la Cumbre⁵⁸

37. La segunda era una cuestión de procedimiento. El Secretario General y el liderazgo de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios —al igual que los organizadores de otras conferencias en todo el mundo— tuvieron que decidir si la Cumbre se aplazaría, si se reduciría la agenda o si se seguiría adelante. Decidieron seguir adelante.

38. La decisión de mantener la agenda prepandemia agravó las desigualdades que ya existían y que formaban parte del proceso de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios. La capacidad de la mayoría de las personas de participar de manera significativa en el proceso de la Cumbre se vio gravemente limitado por el hecho de que debían hacer frente cada día a una crisis mundial extraordinaria. Además, como todos los trabajos se trasladaron a la web, se privilegió a las personas que tenían acceso a dispositivos, una conexión a Internet fiable y continua, que hablaban inglés y que tenían el tiempo necesario para transitar por ese complejo proceso. Quienes eran más esenciales para sus sistemas alimentarios y podían sacar mayor provecho a la Cumbre tuvieron que hacer frente a los obstáculos más grandes para participar.

39. Para marzo de 2020, aproximadamente 550 organizaciones de la sociedad civil, universidades y movimientos sociales de todo el mundo habían solicitado que se replanteara la Cumbre⁵⁹. Su contrariedad principal era que el proceso y la agenda de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios estarían dominados por el sector empresarial. Empezaron a preocuparse con la nota conceptual para la Cumbre que circulaba en el Foro Político de Alto Nivel de 2019 y que indicaba que el Foro Económico Mundial sería coorganizador de la Cumbre. Las organizaciones de la sociedad civil se preocuparon porque la Vicesecretaria General acababa de firmar la asociación estratégica con el Foro Económico Mundial⁶⁰.

40. Las organizaciones de la sociedad civil solicitaron un proceso que rindiera cuentas ante las personas y los países más afectados por la hambruna y la crisis climática y un nuevo formato que fuese democrático, transparente y transformador.

41. Se hizo caso omiso de esas peticiones, y la secretaría de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios siguió adelante como acostumbraba. En junio de 2020, la Fundación Rockefeller, junto con el Equipo de Acción Ambiental, organizó un evento preliminar para crear conciencia acerca de la Cumbre y generar impulso con miras a su celebración⁶¹. Se otorgó al Foro Económico Mundial una función concreta como encargado de un “factor de cambio” transversal en todo el proceso de la Cumbre. En

⁵⁸ Síntesis del sitio web: www.un.org/es/food-systems-summit/about.

⁵⁹ Véase www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/03/EN_CSO-Letter-to-UNSG-on-UN-food-systems-summit.pdf.

⁶⁰ <https://weforum.ent.box.com/s/rdlgipawkjxi2vdaidw8npbyach2qbt>.

⁶¹ Véase www.rockefellerfoundation.org/news/rockefeller-foundation-eat-co-host-reimagining-food-systems-driving-action-for-post-covid-world/; <https://eatforum.org/event/reimagining-food-systems/speakers/>.

noviembre de 2020, la misma semana en la que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial analizaba qué postura adoptaría en relación con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Foro Económico Mundial organizó un evento virtual antes de la Cumbre⁶². El evento reflejaba lo que serían los temas y la estructura de la Cumbre misma. Entre los oradores y participantes se encontraban casi todos los miembros del liderazgo de la Cumbre (que pasarían a componer el equipo de integración) así como jefes de Estado, ministros de Gobierno, la Organización Mundial de Agricultores, funcionarios públicos nacionales e internacionales, líderes de las empresas de agroalimentación más importantes, representantes de organizaciones filantrópicas e investigadores⁶³.

42. En noviembre de 2020, la secretaria de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios formó un equipo de integración oficioso para asegurar que la Cumbre fuese coherente. En aquel momento, el Relator Especial brindó asesoría independiente sobre derechos humanos. Formaban parte del equipo los líderes de todos los componentes de la Cumbre y las personas que lideraban los “factores de cambio⁶⁴”. El Relator Especial sugirió que la secretaria también desarrollara un factor de cambio de “derechos humanos y legislación”. Si bien la idea se contempló seriamente y en principio se consideró la posibilidad de que el Relator Especial estuviera a cargo, no se formó un equipo en torno a ese factor hasta junio de 2021, justo antes de la pre-Cumbre. No se consultó al Relator Especial para que ayudara a organizar la sesión principal sobre derechos humanos en la pre-Cumbre.

43. Las vías de acción comenzaron a recopilar propuestas de “soluciones revolucionarias” en enero de 2021. Cada una de las presidencias diseñó un proceso con sus equipos para recopilar y organizar las presentaciones (“primera ola”). Seis semanas después, las presidencias de las vías de acción, con el apoyo de la secretaria, crearon una larga lista de propuestas y, a fines de abril, se finalizó una lista corta (“segunda ola”)⁶⁵. El Grupo Científico facilitó evaluaciones e informes a las vías de acción, si bien la relación entre las vías de acción y el Grupo Científico no era clara para la mayoría de los miembros del equipo de integración durante este proceso. Lo que también es preocupante es que no se reconocieron las limitaciones de las investigaciones científicas disponibles; un estudio reciente de más de 100.000 artículos científicos acerca de investigaciones sobre el hambre puso de manifiesto que menos del 5 % de las investigaciones publicadas facilitaban datos originales de alta calidad que pudieran ofrecer soluciones a los productores a pequeña escala⁶⁶.

⁶² Véase www.csm4cfs.org/wp-content/uploads/2020/11/EN-CSM-Key-points-on-FSS-during-Bureau-Ag-meeting-23-Nov.pdf.

⁶³ Véase www.weforum.org/events/bold-actions-for-food-as-a-force-for-good-2020/programme?utm_source=sfmc&utm_medium=email&utm_campaign=2736952_SaveTheDate-PreventInSupportOfUnFoodSystemsSummit2021&utm_term=a0P0X0000S1C0kUAF&emailType=Event%20Invitation&ske=MDAxNjgwMDAwMDJYOU5IQUeW.

⁶⁴ Los encargados de los factores de cambio, incluido el Equipo de Género, estaban dirigidos por Jemimah Njuki, Directora de África en el Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias; el Equipo de Finanzas, dirigido por Martien Van Nieuwkoop, Director Global de Prácticas Globales de Agricultura y Alimentos en el Grupo de Prácticas de Desarrollo Sostenible del Banco Mundial, quien también contó con el apoyo de Johan Swinnen, Director General del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias como la Coalición de Alimentos y Uso de la Tierra; el Equipo de Innovación, dirigido por Sean de Cleene, Jefe de la Iniciativa de Sistemas Alimentarios y miembro del Comité Ejecutivo del Foro Económico Mundial. Ousmane Badiane se presentó como asesor independiente que aportaría una perspectiva africana.

⁶⁵ Véase www.un.org/es/food-systems-summit/action-tracks.

⁶⁶ Véase “Ending hunger: science must stop neglecting smallholder farmers”, *Nature*, vol. 586, núm. 7829 (12 de octubre de 2020).

44. Antes de la pre-Cumbre, la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios tomó más de 2.000 propuestas y las consolidó en una serie de “módulos temáticos de soluciones”. El objetivo final era que la Cumbre creara una coalición de Estados Miembros, actores del sector privado, organizaciones de la sociedad civil y demás partes interesadas en torno a cada módulo temático de soluciones, a los cuales se animó para que continuaran su labor una vez concluyera la Cumbre.

45. Paralelamente a la dinámica política y científica de la Cumbre sobre Sistemas Alimentarios, se llevaron a cabo diálogos sobre sistemas alimentarios⁶⁷. Los diálogos de la cumbre global fueron coorganizados por la Enviada Especial para la Cumbre para orientar la atención política hacia los sistemas alimentarios en reuniones sectoriales y procesos temáticos de alto nivel⁶⁸. Merced a los diálogos independientes los participantes en la Cumbre tuvieron oportunidad de organizarse en torno a una idea en particular⁶⁹. Al 11 de junio de 2021 habían celebrado diálogos 77 convocantes de Estados Miembros⁷⁰.

46. Los diálogos acerca de los sistemas alimentarios lograron activar a Gobiernos, organizaciones internacionales y parte de la sociedad civil. También experimentaron dificultades de formato en términos de transparencia, acceso a la información y la participación e inclusión de los grupos más marginados de la sociedad. Los resultados del diálogo no llegaron nunca a fluir con claridad hacia las vías de acción o hacia el Grupo Científico. Es más, el estilo se basó en los Diálogos sobre los Sistemas Alimentarios del Foro Económico Mundial (4SD) sin una prioridad explícita y sin protección para quienes son más importantes para el sistema alimentario y cuyos derechos humanos se violan con habitualidad⁷¹.

B. Gobernanza de múltiples interesados

47. Una de las principales maneras en las que la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios privilegió las perspectivas favorables a las empresas fue su proceso de múltiples interesados. En general, un proceso de múltiples interesados está diseñado para que participen en él personas que representen a todos los interesados en un tema en particular, sin un proceso claro que determine quién es un “interesado”.

48. En el contexto de los sistemas alimentarios y en el marco en que se estructuró la Cumbre, todas las personas del mundo son partes interesadas. Ese planteamiento pasa por alto las asimetrías de poder y crea un sistema de privilegio que margina y excluye activamente a la mayoría de las personas. La gobernanza de múltiples interesados tampoco aclara el papel que corresponde a los Estados ni aborda su función de principales garantes de derechos. El resultado es que quienes tienen más poder y riqueza pueden dedicar los recursos necesarios a influir en el proceso. La gobernanza de múltiples interesados también contribuye a fragmentar la gobernanza de alimentos global y plantea nuevos desafíos en lo que respecta a la rendición de

⁶⁷ Véase <https://4sd.info/>.

⁶⁸ Véase <https://summitdialogues.org/es/vision-general/dialogos-de-alcance-mundial/>.

⁶⁹ Véase <https://summitdialogues.org/es/vision-general/los-dialogos-independientes/>.

⁷⁰ Información disponible en <https://summitdialogues.org/es/vision-general/los-dialogos-de-los-estados-miembros/>.

⁷¹ Véase www3.weforum.org/docs/IP/2016/NVA/WEF_FSA_2017_4pager.pdf; <https://foodsystemdialogues.org/>; www.weforum.org/projects/strengthening-global-food-systems; <https://summitdialogues.org/engage/>.

cuentas, la coherencia y la eficiencia⁷². A este hecho se suman todas las barreras para la participación que ocasionó la pandemia.

49. En el proceso de múltiples interesados de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, algunos Estados Miembros encontraron que su participación estaba mal coordinada en los diferentes métodos de participación que se establecieron en los preparativos para la Cumbre. Varios Estados Miembros han informado con regularidad al Relator Especial que el proceso de la Cumbre no asignó un rol claro y efectivo a los Gobiernos nacionales, más allá de encargarles la organización de los diálogos entre Estados Miembros.

50. La premisa inicial de los procesos multilaterales es que los Gobiernos nacionales son la fuente de autoridad para las normas y las medidas internacionales. Esa premisa otorga a todos los países, cuando menos, el mismo poder político formal. Por ejemplo, se asegura más poder político y de procedimiento a un país pequeño que a una empresa o una organización filantrópica acaudalada. El multilateralismo se convierte en un proceso aún más legítimo cuando se combina con los derechos humanos, puesto que así los titulares de esos derechos participan por derecho propio. Esto significa que cualquier proceso multilateral debe asegurar que los titulares de derechos participen en un proceso comprometido con la participación, la rendición de cuentas, la no discriminación, la transparencia, la dignidad humana, el empoderamiento y el estado de derecho⁷³.

51. A lo largo del proceso de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, el Relator Especial y algunos miembros del equipo de integración, participantes de las vías de acción, Estados Miembros y las organizaciones de la sociedad civil manifestaron sus inquietudes con regularidad al Secretario General y la secretaria de la Cumbre, alegando que todo el proceso de la Cumbre era complejo y poco claro. Si bien se hicieron algunos esfuerzos para responder las inquietudes, daba la impresión de que no fueron considerables y llegaron demasiado tarde para reorientar el proceso. La Cumbre estaba abierta, pero transitar por ella era como avanzar por un laberinto cuyas paredes se movían constantemente.

52. El Relator Especial también fue informado de las preocupaciones de fondo en el sentido de que la Cumbre probablemente no abordaría cuestiones clave tales como los conflictos armados y las ocupaciones prolongadas; la dependencia alimentaria y las medidas coercitivas unilaterales contra los Estados; la concentración de la propiedad; el desplazamiento de productores de alimentos a pequeña escala; y el acaparamiento de recursos naturales.

C. Marginación de los derechos humanos

53. Al dar comienzo los preparativos para la Cumbre, los derechos humanos no formaban parte del proceso. En octubre de 2020, mediante el Mecanismo de la Sociedad Civil y de los Pueblos Indígenas para relaciones con el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas, las organizaciones de la sociedad civil organizaron un llamado a la acción “para impugnar” el proceso de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios. Algunas de las preocupaciones más importantes eran que

⁷² Véase Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, “Multi-stakeholder partnerships to finance and improve food security and nutrition in the framework of the 2030 Agenda”, informe (Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, 2018).

⁷³ Se conocen comúnmente como principios PANTHER. Véase www.fao.org/right-to-food/areas-of-work/es/.

los derechos humanos y la limitación del poder empresarial todavía no estaban en la agenda de la Cumbre⁷⁴.

54. Tras un año de presiones desde dentro y fuera del proceso de la Cumbre sobre Sistemas Alimentarios, y una vez que el Relator Especial hubo informado a la dirección de la Cumbre de que los derechos humanos seguían esencialmente ausentes en el proceso, la dirección de la Cumbre finalmente incluyó los derechos humanos en la agenda de trabajo de la Cumbre en enero de 2021, cuando ya había dado comienzo la primera ola⁷⁵. Se invitó al Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO a participar en la Cumbre en marzo de 2021 y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) fue invitada en abril de 2021, ambas en una capacidad limitada, solo unos meses antes de la pre-Cumbre⁷⁶.

55. Los derechos humanos, dado su carácter universal, indivisible e interrelacionado, permiten concebir los alimentos como parte de un sistema. Lo que es más importante, los derechos humanos crean un sistema orientado a la acción basado en las obligaciones que se derivan del derecho. A pesar de que el Secretario General había hecho un llamamiento para que la cumbre fuera una “cumbre de los pueblos”⁷⁷ y los habituales consejos del Relator Especial a los líderes de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, la Cumbre aborda los derechos humanos como una de tantas áreas de política. Además, el significado y la aplicabilidad de los derechos humanos en el contexto de la Cumbre siguen sin estar claros, como si la carrera hubiera comenzado en noviembre de 2020 y los derechos humanos no hubieran podido empezarla, desde la línea de salida, hasta siete meses después.

56. La marginación de los derechos humanos como enfoque general causó la marginación de cuestiones y grupos diversos, incluidos los pueblos indígenas. En plena primera ola, a mediados de febrero de 2021, los participantes de la quinta reunión global del Foro de Pueblos Indígenas del FIDA facilitaron una síntesis de sus deliberaciones sobre “El valor de los sistemas alimentarios indígenas: resiliencia en el contexto de la pandemia de la COVID-19”. Contení siete recomendaciones para la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios sobre la forma en que la Cumbre podría servir mejor a los pueblos indígenas⁷⁸. A pesar de estos llamamientos, hasta la fecha el Grupo Científico no cuenta entre sus miembros a ningún poseedor de conocimientos tradicionales indígenas, y al parecer esos conocimientos siguen siendo marginales⁷⁹.

57. El 31 de marzo de 2021 se reunieron los miembros del Foro Permanente de las Naciones Unidas para las Cuestiones Indígenas, el Grupo científico, el Centro Global de la FAO y “miembros de la comunidad científica de pueblos indígenas”⁸⁰. Fue un intercambio entre el Grupo Científico y las comunidades de conocimientos de los

⁷⁴ Véase www.csm4cfs.org/es/open-call-civil-society-indigenous-peoples-engagement-respond-un-food-systems-summit/.

⁷⁵ Véase www.oaklandinstitute.org/mandate-special-rapporteur-right-food.

⁷⁶ Se invitó al Equipo del Derecho a la Alimentación de la FAO a presentar una propuesta en la vía de acción 1 (acceso a alimentos seguros y nutritivos para todos) y el ACNUDH colaboró con la OMS en la vía de acción 2 (dietas saludables y sostenibles).

⁷⁷ Véase la nota a pie de página 25.

⁷⁸ Véase www.ifad.org/documents/38714174/42105832/synthesis_ipf2021_e.pdf/ea1c2bcf-beb0-f4a2-7414-294b3934df53. Véase también www.fao.org/north-america/news/detail/en/c/1366178/.

⁷⁹ El Grupo Científico encargó un documento (https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/04/FSS_Brief_Marginal_areas_indigenous_people.pdf; https://sc-fss2021.org/wp-content/uploads/2021/04/FSS_Brief_Marginal_areas_indigenous_people.pdf). Durante los “días de la ciencia”, la Unidad de Pueblos Indígenas de la FAO organizó dos sesiones paralelas y una sesión paralela se dedicó a los conocimientos indígenas y tradicionales.

⁸⁰ Véase <https://sc-fss2021.org/2021/03/31/paper-on-indigenous-peoples-food-systems/>.

pueblos indígenas. El Foro Permanente de las Naciones Unidas y la FAO tienen programado presentar el *White/Whipala Paper on Indigenous Peoples' food systems*⁸¹ en una sesión afiliada a la pre-Cumbre (aunque no figuraba en el programa principal). Otros pueblos indígenas, por conducto del Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas, han decidido denunciar la Cumbre por su paradigma de productividad, su marginación de los derechos humanos y su alcance limitado.

58. Como informó el Relator Especial a la secretaría de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, la agroecología es el mejor enfoque para utilizar los recursos naturales de manera eficiente y efectiva a fin de realizar el derecho a la alimentación. La agroecología ha sido ampliamente respaldada por científicos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de agricultores, y continúa ganando popularidad⁸². La FAO ha creado un equipo de agroecología, ha lanzado la Iniciativa para Ampliar la Escala de la Agroecología: transformar los sistemas de alimentos y agricultura en apoyo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible como marco para la acción y asociación concertada y celebra con regularidad simposios internacionales y seminarios regionales sobre el tema. Sin embargo, desde un primer momento el tema de la agroecología estuvo ausente de las labores de la secretaría de la Cumbre, las vías de acción y el Grupo Científico. Luego de una campaña de más de un año de duración, la agroecología se añadió por fin a la agenda de la cumbre mediante la vía de acción 3.

59. En suma, la principal fuerza impulsora de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios ha sido una concepción de la ciencia y política que refleja una jerarquía de valores muy particular. El proceso comenzó con responsables de formular políticas, naturalistas y economistas favorables a las empresas. Posteriormente se añadió a los Estados Miembros al proceso para que trabajaran en el marco de un conjunto de parámetros definido por ese grupo original favorable a las empresas. Los derechos humanos se agregaron al proceso demasiado tarde. Hasta la fecha, y a juzgar por la presentación más reciente de la secretaría de la Cumbre a la Comisión Consultiva, las preocupaciones de los pueblos indígenas siguen siendo un “tema emergente”. La gobernanza se introdujo, en términos generales, después de haber finalizado la lista corta de propuestas en preparación para la pre-Cumbre.

D. La gobernanza global y una teoría del cambio al revés

60. Desde una perspectiva de derechos humanos, la Cumbre se diseñó al revés, es decir, se dio prioridad a un concepto restrictivo de las ciencias naturales y la economía respecto de otras disciplinas y formas de conocimiento. Esa visión, junto con el discurso sobre la necesidad de alimentar a 10.000 millones de personas para el año 2050, siguen justificando el paradigma de la productividad, que hoy solo se reformula parcialmente con las preocupaciones relativas a las limitaciones planetarias y el compromiso con la agricultura intensiva sostenible. Sin embargo, refleja el mismo

⁸¹ *The White/Whipala Paper on Indigenous Peoples' Food Systems* (Roma, FAO, 2021). Disponible en www.fao.org/publications/card/es/c/CB4932ES.

⁸² Véase www.fao.org/fileadmin/templates/est/Investment/Agriculture_at_a_Crossroads_Global_Report_IAASTD.pdf; www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/4/2021/02/08_Chapter-5_3.pdf; Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, *Agroecological and other Innovative Approaches*, (véase nota a pie de página 31); Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, “Recomendaciones sobre políticas relativas a los enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición”, (4 de junio de 2021).

concepto de la Revolución Verde, según el cual el uso de nuevas tecnologías para aumentar la producción es la clave para encarar el hambre y la malnutrición.

61. La teoría del cambio que conlleva la jerarquía de valores de la Cumbre es que, primeramente, un reducido grupo de expertos académicos y políticos ponen en marcha el proceso y juzgan cuáles son las mejores ideas. A continuación, la Cumbre presenta el menú de opciones a los Estados Miembros y anima a los interesados a establecer coaliciones y relaciones en torno a esas ideas. De este modo, los derechos humanos no son una serie de obligaciones, sino una opción entre los artículos del menú.

62. El derecho a la alimentación ofrece de por sí varias maneras de conectar la ciencia con la política. Exige que quienes tienen más que perder sean quienes lideren el proceso. En ese aspecto, los pueblos indígenas, los pequeños agricultores, los campesinos, los pescadores, los ganaderos, los trabajadores, las mujeres y los sindicatos han formulado ya varias peticiones claras⁸³. Han descrito la manera de transformar el sistema alimentario para que sea posible respetar los derechos humanos de todos. En sus peticiones es fundamental no solo el derecho a la alimentación, sino también los instrumentos de derechos humanos, incluida la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales y los tratados pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo.

63. La pandemia de COVID-19 resaltó, una vez más, que el problema de nuestros sistemas alimentarios actuales no es producir más alimentos (disponibilidad), sino la accesibilidad y la titularidad. Como muchos han sabido durante decenios⁸⁴, el hambre, la malnutrición y la hambruna no se deben a la cantidad de alimentos. El problema es que las personas necesitan mejorar el acceso a los alimentos adecuados y las limitaciones se deben a los errores políticos y las deficiencias en la gobernanza. Incluso en el momento más duro de la pandemia, la mayor amenaza a la seguridad alimentaria y la nutrición no se debió a la carestía de alimentos, sino a que las personas no podían acceder a ellos porque habían perdido sus medios de subsistencia o su vivienda⁸⁵.

64. A día de hoy, todavía no está claro si los Estados llegarán a un entendimiento mediante un proceso multilateral y encararán la crisis alimentaria actual durante la pandemia.

65. La Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios no reconoce plenamente que las personas y los Gobiernos ya están transformando el sistema alimentario durante la pandemia por mera necesidad⁸⁶. La pandemia fue el golpe que derrumbó todos los sistemas alimentarios del mundo, y la Cumbre debería haberse centrado directamente en capturar lo que estaba sucediendo. Es poco probable que se eliminen el hambre, la malnutrición y la hambruna con un conjunto de propuestas que han surgido de un proceso opaco y que luego adoptarán unas coaliciones que se han constituido en torno a esas ideas. Serán las relaciones que desarrollen las personas para encarar la crisis alimentaria actual, y las ideas que surjan de esas relaciones, las que construirán un futuro mejor.

⁸³ Véase, por ejemplo, Grupo de trabajo sobre gobernanza alimentaria mundial, *Voices from the Ground* (véase la nota a pie de página 3).

⁸⁴ Véase Amartya Sen, *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1981).

⁸⁵ Véase www.worldbank.org/en/topic/agriculture/brief/food-security-and-covid-19.

⁸⁶ Véase www.csm4cfs.org/es/llamamiento-la-accion-movilizacion-para-desafiar-la-cumbre-de-sistemas-alimentarios-de-la-onu-y-reclamar-la-soberania-de-los-pueblos-sobre-los-sistemas-alimentarios/.

V. El comercio y los mercados territoriales

A. La política comercial es gobernanza global

66. Durante la pandemia, el hecho de que los Gobiernos se reunieran y acordaran multilateralmente mantener las fronteras abiertas para permitir el flujo de bienes es un éxito político. Sin embargo, no ha evitado que se produjeran complicaciones importantes en la cadena de suministro y que se deterioraran las condiciones laborales de los trabajadores en diversas partes de los sistemas alimentarios. La pandemia remarca el hecho de que una agenda política de esas características no está en conexión con las desigualdades sociales y económicas ni con las violaciones de los derechos humanos en los sistemas alimentarios del mundo⁸⁷.

67. La Organización Mundial del Comercio ha admitido por fin lo que han debatido los movimientos de derechos humanos desde sus inicios: que la seguridad alimentaria y el medio ambiente son cuestiones relacionadas con el comercio⁸⁸. Lo que habían expresado con claridad los millones de personas que han marchado en las calles durante más de 25 años es ahora la nueva realidad política de la OMC. Sin embargo, sigue sin haber una política alimentaria internacional coherente que sirva de base para las operaciones de la OMC, del mismo modo que la política comercial no se abordó de manera sustantiva en el proceso de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios.

68. El Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC es un elemento clave en la política alimentaria internacional y formó parte de un acuerdo más amplio en virtud del cual se constituyó esa Organización. Antes de la Ronda Uruguay de 1986, el entendimiento global era que, en algún momento, los países desarrollados reducirían los subsidios y permitirían la importación de alimentos y productos agrícolas desde lo que habían sido sus colonias. A cambio, los países en desarrollo abrieron sus mercados agrícolas y aceptaron el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), que expandió los derechos de propiedad intelectual vigentes para las compañías del Norte Global que buscaban expandirse hacia el Sur Global⁸⁹. Ese trato no llegó a materializarse nunca⁹⁰. En la práctica, el Acuerdo sobre la Agricultura ha apoyado en mayor medida a los países cuyos sectores agrícolas industriales gozan de amplios subsidios y tasas de importación considerables. Como ya se ha señalado, esos elementos implican importantes desafíos de cara a la realización del derecho a la alimentación para todos, puesto que dejan a un lado otros enfoques agrícolas que son más consistentes con las obligaciones de los derechos humanos.

69. Hoy, los Estados Miembros están inmersos en un grave conflicto para determinar cuáles son las políticas públicas que pueden considerarse distorsiones del mercado y cuáles son las condiciones previas para un mercado justo y estable. Esto se debe a que ya no hay un acuerdo multilateral respecto de lo que constituye un mercado. El derecho mercantil puede crear un mercado transparente y predecible solo cuando hay un consenso político respecto de lo que es un mercado justo y estable. Este es el motivo por el cual el Relator Especial, en su primer informe, pidió que se pusiera fin al Acuerdo sobre la Agricultura. También facilitó un mapa institucional sobre la forma de crear acuerdos internacionales sobre alimentos mediante el Acuerdo General sobre Aranceles

⁸⁷ Véase www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_795453.pdf, cap. 3.

⁸⁸ Véase www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/tradediafonfood_s.htm; <https://summitdialogues.org/dialogue/7013/>.

⁸⁹ Véase John Schmidt, "How we created the WTO: a memoir", *The Wilson Quarterly* (verano de 2015). Disponible en wilsonquarterly.com/stories/a-world-of-hopes-and-a-world-of-fears-how-we-created-the-wto/.

⁹⁰ Véase https://unctad.org/system/files/official-document/presspb2021d1_en.pdf; www.lrb.co.uk/blog/2021/may/broken-bargains

Aduaneros y Comercio y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que proporcionaría un fundamento para los mercados que se basaría en una combinación de los principios del comercio y de los derechos humanos⁹¹.

B. Programa del derecho a la alimentación para el comercio

70. Desde 1982, las negociaciones de comercio agrícola se han concentrado en tres “pilares”:

- a) Aumentar el acceso a los mercados mediante la prohibición de las restricciones cuantitativas, la conversión de las políticas dentro de las fronteras en aranceles y la reducción gradual de todos los aranceles agrícolas;
- b) Reducir gradualmente a cero las subvenciones a la exportación.
- c) Limitar el alcance de la ayuda interna permisible⁹².

71. Dentro del primer pilar, la “arancelización” se completó con el advenimiento de la OMC. En la décima Conferencia Ministerial de la OMC que se celebró en 2015 en Nairobi, los Estados Miembros abordaron el primer pilar y acordaron por primera vez eliminar las subvenciones a la exportación. El tercer pilar sigue sin resolverse. Los Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros, nunca se han comprometido a limitar el apoyo doméstico y, por contra, han utilizado instituciones internacionales para prestar apoyo a sus sectores alimentarios y agrícolas nacionales.

72. La agenda comercial ya no debería ocuparse de limitar el apoyo doméstico. La nueva agenda de comercio global debería asegurar que todos los Estados Miembros y las personas, especialmente las que están marginadas, puedan confiar en las instituciones internacionales para apoyar sus políticas alimentarias nacionales y crear mercados justos y estables, asegurando la plena realización del derecho a la alimentación. Tanto en lo referente a las obligaciones legales como a la realidad política actual, cuando los Estados Miembros logren llegar a un consenso político respecto de lo que son los mercados de alimentos justos y estables, ese consenso deberá integrarse en las estructuras normativas del derecho a la alimentación y en las obligaciones de los derechos humanos en general⁹³.

⁹¹ Véase [A/75/219](#).

⁹² Véase Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, comunicado de prensa GATT/1328, 29 de noviembre de 1982.

⁹³ Son las siguientes: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (junto con el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general núm. 12, y las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional); Convenio sobre la Indemnización por Accidentes del Trabajo (Agricultura), 1921 (núm. 12), de la Organización Internacional del Trabajo, Convenio sobre la Edad Mínima, 1973 (núm. 138), Convenio sobre la Inspección del Trabajo (Agricultura), 1969 (núm. 129), Convenio sobre la Seguridad y la Salud en la Agricultura, 2001 (núm. 184), Convenio sobre la Seguridad Social (Norma Mínima), 1952 (núm. 102), Convenio sobre las Prestaciones de Invalidez, Vejez y Sobrevivientes, 1967 (núm. 128), Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182) y la Recomendación sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (núm. 202); Convención sobre los Derechos del Niño; Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Declaración sobre los Derechos de los pueblos indígenas; Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos; Herramientas de política del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial como las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional (Roma, FAO, 2012).

C. La agroecología y los mercados territoriales

73. Durante la pandemia, las personas dependen aún más de sus sistemas alimentarios locales. Una de las exigencias más populares de las autoridades locales, los movimientos sociales, los grupos de promoción, los expertos y algunos gobiernos nacionales es un llamamiento a promover la producción local de alimentos, las cadenas de suministro cortas y un nivel mayor de autosuficiencia. Se incluye también la promoción de la cooperación sectorial entre departamentos locales, la cooperación vertical entre gobiernos municipales, subnacionales o nacionales y la coordinación horizontal con otras autoridades locales⁹⁴.

74. La mayoría de los mercados locales del mundo se abastecen de productores de alimentos a pequeña escala (o pequeños productores). Como se reconoce ampliamente, los pequeños productores desempeñan hoy un papel esencial para garantizar la seguridad alimentaria y la nutrición. Los pequeños productores producen aproximadamente el 70 % de los alimentos del mundo y aun así se enfrentan a la hambruna, la malnutrición y a atroces violaciones al derecho a la alimentación. Parte del problema es que a los pequeños productores les resulta relativamente difícil acceder a los mercados locales, nacionales y regionales y obtener beneficios debido a las barreras en el acceso a financiación, la infraestructura y la tecnología adecuada⁹⁵.

75. Las recomendaciones de política del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de 2016 sobre la vinculación de los pequeños productores con los mercados fueron un primer paso revolucionario para entender mejor y desarrollar la función de los mercados en los sistemas alimentarios de manera que se centrara en las personas y no en el crecimiento económico. Por conducto del Mecanismo de la Sociedad Civil y de los Pueblos Indígenas, la sociedad civil y los pueblos indígenas siguieron refinando algunos de los conceptos de las recomendaciones de política e introdujeron la noción de “mercados territoriales” para asimilar una concepción más profunda de los mercados locales, nacionales y regionales⁹⁶.

76. Si se concibe el mundo en función de los mercados territoriales, resulta más sencillo entender cómo se compran, venden y comparten los alimentos en realidad. Gracias al término “territorial”, aplicado a los mercados, las personas pueden salvar las limitaciones que se plantean si se concibe únicamente lo global frente a lo local. Los mercados territoriales pueden ser locales, nacionales o transfronterizos. También pueden ser rurales, periurbanos o urbanos.

77. En los puntos siguientes se resumen las características de los mercados territoriales⁹⁷:

a) **Limitados.** Los mercados territoriales tienen un vínculo directo con sistemas alimentarios locales, nacionales o regionales concretos. Los alimentos en cuestión se producen, procesan, venden o distribuyen y consumen dentro de un territorio dado. Se reduce la brecha entre productores y usuarios finales; y la longitud de la cadena de distribución se reduce significativamente o incluso es directa. Cabe comparar ese esquema con los sistemas alimentarios que están a merced de los

⁹⁴ Véase www.fao.org/3/cb1020en/CB1020EN.pdf; <https://urgenci.net/wp-content/uploads/2021/01/Urgenci-rapport-Enacting-ResilienceFINAL-FINAL.pdf>.

⁹⁵ Véase Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Vinculación de los pequeños productores con los mercados: Recomendaciones políticas. Disponible en <http://www.fao.org/3/bq853e/bq853e.pdf>.

⁹⁶ Véase Sylvia Kay y otros: “Connecting smallholders to markets: an analytical guide” (Mecanismo de la Sociedad Civil y de los Pueblos Indígenas, 2016).

⁹⁷ *Ibid.*

mercados globales, los alimentos que son resultado de cadenas de valor globales opacas o los alimentos procesados que proceden de lugares diversos;

b) **Diversos.** Son inclusivos y están diversificados con una amplia variedad de productos alimentarios agrícolas y locales en los mercados, lo que refleja la diversidad del sistema o de los sistemas alimentarios del territorio;

c) **Holísticos.** Realizan múltiples funciones económicas, sociales, culturales y ecológicas dentro de sus territorios dados, comenzando por la provisión de alimentos, pero sin limitarse a ella;

d) **Remunerativos.** Son los más rentables para los pequeños productores, ya que pueden controlar mejor las condiciones de acceso y los precios que en las grandes cadenas de valor, y tienen más autonomía para negociarlos;

e) **Circulares.** Contribuyen a estructurar la economía territorial, ya que es posible retener y distribuir en el territorio una parte mayor de la riqueza que se crea;

f) **Legales.** Pueden ser informales, formales o mixtos. Informal significa que no paga impuestos ni tiene licencia, pero no que sea ilegal. Que un mercado sea más formal no indica necesariamente que funcione mejor. En diversos niveles, todos tienen algún vínculo con los organismos públicos y el Estado mediante la recolección de impuestos o mediante inversiones públicas;

g) **Incorporados.** Tienen incorporados sistemas de gobernanza, lo que significa que funcionan con arreglo a un conjunto de normas comunes que se negocian entre los productores, los consumidores y las diversas autoridades del territorio de que se trate (lo que en ocasiones se denomina “mercados anidados”);

h) **Solidaristas.** Además de funcionar como espacios de encuentro entre compradores y vendedores, son lugares en los que se realizan y expresan las relaciones políticas, sociales y culturales y en los que todas las personas involucradas interactúan en diversos niveles de interdependencia y solidaridad. Esta relación de poder entre los productores, procesadores, comerciantes y consumidores es más horizontal. Eso significa que los mercados están compuestos por relaciones de confianza duraderas.

78. Una vez establecido que la agroecología brinda a las comunidades y los Gobiernos la mejor manera de satisfacer el derecho a la alimentación de todos⁹⁸, las personas se plantean ahora una pregunta más programática: ¿qué tipo de mercados necesitamos para impulsar una transición hacia la agroecología?⁹⁹ El Relator Especial, junto a un número creciente de personas y expertos, considera que los mercados territoriales son los que mejor preparados están para ayudar a las comunidades y los Estados Miembros en esa transición hacia la agroecología y realizar el derecho a la alimentación de todos.

79. Probablemente es útil entender la forma en que los sistemas alimentarios y los territorios se construyen mediante el movimiento, especialmente dado que un elemento de los mercados territoriales es hacer que circule la riqueza. Todos los sistemas alimentarios generan movimiento y el movimiento de los seres humanos

⁹⁸ Véase [A/HRC/16/49](#).

⁹⁹ Véase https://afsafrica.org/wp-content/uploads/2021/05/afsa_2020-virtual-conference-report-final_compressed.pdf; Allison Loconto, Alejandra Jimenez y Emilie Vandecandelaere, *Constructing Markets for Agroecology: An Analysis of Diverse Options for Marketing Products from Agroecology* (FAO y el Instituto Nacional de Investigaciones Agronómicas 2018). Véase también William Vorley (2013), “Meeting small-scale farmers in their markets: understanding and improving the institutions and governance of informal agrifood trade” (Londres/La Haya/La Paz, HIVOS, International Institute for Environment and Development, Mainumby Nakurutú, 2013)

siempre ha sido “natural, común y en gran parte inofensivo”¹⁰⁰. Las personas suelen construir sus culturas y sistemas alimentarios con arreglo a las estaciones, las mareas y los movimientos de determinadas especies en el espacio y el tiempo. El sentido territorial que tienen los ganaderos, pescadores y algunos pueblos indígenas está vinculado al movimiento de los animales de los que dependen. Con el cambio climático, las personas, los animales y los biomas enteros migran a ritmos sin precedentes¹⁰¹. Esto significa que los territorios cambian de escala, naturaleza y tamaño rápidamente. También significa que los trabajadores migratorios están entre los más vulnerables ante las enfermedades y la muerte en la pandemia. Conviene crear un mapa de los mercados territoriales en su situación actual¹⁰². También sería más productivo tener un mejor entendimiento de cómo se van redefiniendo los nuevos territorios a medida que eso sucede.

80. Los acuerdos internacionales sobre alimentos serían una oportunidad para actuar con más decisión a la hora de apoyar y constituir mercados territoriales¹⁰³. La negociación de estos acuerdos obligaría a los Estados y a las personas a tener en cuenta y facilitar la escala, naturaleza y los límites cambiantes de los actuales mercados territoriales. Sin embargo, es necesario aclarar cuáles son el alcance y la naturaleza de los acuerdos internacionales sobre alimentos. Partiendo de algunos ejemplos disponibles, podrían centrarse en las especies clave¹⁰⁴ o los alimentos básicos¹⁰⁵. También podrían constituirse mediante una alianza de comunidades de todo el mundo. Otra posibilidad sería que los territorios se establecieran en torno a programas de adquisición. Lo que es más importante, como todos los ecosistemas están interconectados, el desafío final es contar con un proceso institucional establecido que gestione los acuerdos internacionales sobre alimentos de forma que todos los territorios del mundo fomenten la biodiversidad y permitan realizar el derecho a la alimentación de todos.

81. Como cuestión preliminar, debe negociarse el proceso que conducirá a esos acuerdos. El proceso multilateral debe ser multiescala y promover los derechos humanos de las personas. Hay muy pocos ejemplos de un proceso así. Sin embargo, las administraciones locales, las ciudades y el Mecanismo de la Sociedad Civil y de los Pueblos Indígenas podrían ser socios clave en el desarrollo de tal proceso.

82. A partir de las experiencias de los sindicatos y los colectivos de productores de alimentos (así como el diseño institucional del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el Consejo Ártico y la OIT), las personas que trabajan en los sistemas alimentarios deberían tener una capacidad de negociación que refleje que son esenciales para el sistema alimentario. El poder de negociación de todos los trabajadores esenciales y pueblos marginados debería reflejar su posición como titulares de derechos y constituyentes políticos en los sistemas alimentarios. En este aspecto, resulta fundamental prestar atención al derecho a la alimentación en simultáneo con el derecho de asociación. A cambio, es responsabilidad del Gobierno garantizar que el precio sea remunerativo para los productores de alimentos y, al mismo tiempo, velar por que el precio sea justo para los consumidores.

¹⁰⁰ Emma Marris, “Migration is normal, accept it”, *Nature*, vol. 582, págs. 24 y 25 (2020).

¹⁰¹ Véase Sonia Shah, *The Next Great Migration: The Beauty and Terror of Life on the Move* (Nueva York, Bloomsbury Publishing, 2020).

¹⁰² Véase www.fao.org/in-action/territorios-inteligentes/articulos/colaboraciones/detalle/es/c/1174992/.

¹⁰³ Véase A/75/219.

¹⁰⁴ *Tratado de las Tribus del Norte de Búfalo* (2014). Véase Sheryl R. Lightfoot y David MacDonald: “Treaty relations between Indigenous Peoples: advancing global understandings of self-determination”, *New Diversities*, vol. 19, núm. 2 (2017).

¹⁰⁵ Acuerdo Internacional sobre los Cereales (1967).

83. El desafío es traducir estos procesos y principios de derechos humanos en un plan de negociaciones comerciales.

VI. Conclusiones y recomendaciones

84. Si bien es demasiado pronto para presentar una evaluación exhaustiva de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios, el Relator Especial reconoce no obstante que la Cumbre ya ha contribuido a acrecentar el debate público en torno a la reforma de los sistemas alimentarios. A diferencia de las pasadas cumbres y conferencias de las Naciones Unidas sobre alimentos, los líderes de la Cumbre no han sido capaces de ofrecer un espacio de derechos humanos autónomo y significativo para un importante número de comunidades y organizaciones de la sociedad civil. Como resultado, las preocupaciones y aspiraciones de derechos humanos de las mismas personas a las que se ha dedicado la Cumbre han quedado apartadas y excluidas. Es más, la Cumbre no ha prestado la debida atención a los problemas estructurales de los sistemas alimentarios del mundo. Por consiguiente, cabe ver en la Cumbre un intento de revisar las políticas de producción de alimentos, y no de abordar las causas fundamentales del hambre y la inseguridad alimentaria y reacondicionar los sistemas alimentarios que dan prioridad a los ingresos netos frente a las personas.

85. Además, el proceso de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios siguió adelante precipitadamente durante la pandemia (sin abordar la pandemia en sí). El formato en línea de la labor preparatoria de la Cumbre limitó la capacidad de participar de manera significativa de muchos países en desarrollo, organizaciones de la sociedad civil y comunidades, así como la posibilidad de que sus voces fueran escuchadas en infinidad de reuniones públicas y privadas. Numerosas partes han protestado por que en los debates de la Cumbre se privilegió a los actores más poderosos y mejor equipados, en particular del sector empresarial. Entre estas protestas, se expresó inquietud por la marginación de los países afectados por la inseguridad alimentaria, así como de los productores de alimentos a pequeña escala y los trabajadores que siguen proporcionando la mayor parte de los alimentos que se consumen en el mundo.

86. La Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios no ha reconocido (y mucho menos aprovechado) la multitud de propuestas, conocimientos, innovaciones y marcos normativos que los movimientos de base han negociado con Estados Miembros y organizaciones internacionales a lo largo del tiempo. Durante los últimos diez años, como mínimo, los derechos humanos han sido un elemento fundamental en el desarrollo de los conocimientos internacionales sobre los alimentos y en las negociaciones sobre las políticas alimentarias internacionales. Los intentos tardíos de imbuir ciertas perspectivas basadas en los derechos humanos a los procesos y resultados de la Cumbre no han tenido éxito.

87. En el proceso de la Cumbre surgió el concepto de los “agentes de cambio” como uno de los pilares que sustentan el discurso mundial sobre los sistemas alimentarios con miras a 2030¹⁰⁶. Ese concepto reconoce la capacidad de las personas para participar en procesos que dan forma a las políticas y la gobernanza de los sistemas alimentarios. Sin embargo, el proceso de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios ha disuadido a muchos actores de involucrarse y hacer aportaciones. La teoría del cambio en la que se basó el proceso de la

¹⁰⁶ Véase Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, *Seguridad y nutrición: elaborar una descripción global de cara a 2030* (véase la nota a pie de página 26).

Cumbre era elitista y generó escasa confianza y una tímida participación de organizaciones de la sociedad civil que tenían un compromiso sustancial con los derechos humanos. En la práctica, el enfoque de múltiples interesados de la Cumbre excluyó a muchos movimientos de alimentos y marginó a los más vulnerables. El diseño de múltiples interesados de la Cumbre estaba concebido para que los interesados se agruparan con arreglo a un menú de ideas limitado, pero no brindó mecanismos para que los Estados pudieran colaborar y cooperar. Varios Estados se sintieron peor tratados que en la práctica multilateral habitual de las Naciones Unidas, que se deriva de la igualdad en términos de soberanía, lo que puso de relieve que la Cumbre no estaba en sintonía con el derecho internacional. Es más, los procedimientos de la Cumbre, en particular los relativos a la categorización, reorganización y priorización de las aportaciones procedentes de las diversas vías de acción de la Cumbre, no han sido claros y han generado numerosas dudas respecto al funcionamiento de la Cumbre en su conjunto.

88. A la luz de lo anterior, el Relator Especial advierte que no se deberían crear nuevas estructuras de gobernanza o nuevas instituciones a partir de los resultados de la Cumbre.

89. El Relator Especial recomienda encarecidamente que se dé prioridad a los foros multilaterales existentes, tales como los comités de la FAO y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, para revisar los resultados de la Cumbre. Solo mediante el multilateralismo, los países que más sufran en la pandemia serán capaces de exponer sus necesidades. Y solo mediante los derechos humanos podrán los Gobiernos servir a las personas.

90. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial incluye el Mecanismo de la Sociedad Civil y los Pueblos Indígenas, espacio autónomo para los derechos humanos que promueve la solidaridad entre los integrantes de los sistemas alimentarios. Ese Mecanismo debe estar presente en toda conversación y evaluación acerca de los resultados de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios.

91. La pregunta clave es si las propuestas de la Cumbre servirán para realizar el derecho a la alimentación de las personas y los derechos humanos en general. El Relator Especial propone que los resultados de la Cumbre sobre los Sistemas Alimentarios se evalúen mediante un marco de derechos humanos que plantee las preguntas siguientes:

a) ¿Los resultados ayudan a los Gobiernos y las personas a aunar sus fuerzas para combatir el hambre, la malnutrición, la hambruna y la desigualdad, que son hoy más graves debido a la COVID-19?

b) ¿Ha facilitado la Cumbre orientaciones a los Estados Miembros para localizar y distribuir la mayor cantidad posible de recursos disponibles para la realización del derecho a la alimentación y evitar un retroceso en la realización de los derechos humanos?

c) ¿Los resultados identifican la causa fundamental de la crisis y exigen responsabilidades a las empresas y demás actores relevantes?

d) ¿Se basan las propuestas en la comprensión del concepto de los agentes de cambio, que otorga el control de los sistemas alimentarios a las personas por ser titulares del derecho a la alimentación? ¿Las propuestas exigen una mayor responsabilidad a los mecanismos de gobernanza nacional e internacional ante las personas y hacen que respondan mejor ante a las desigualdades estructurales?

92. A partir de las lecciones aprendidas de la pandemia que se expusieron en un informe anterior¹⁰⁷ y en conversaciones y observaciones recibidas en respuesta a su solicitud de contribuciones, el Relator Especial invita a los Estados y demás partes interesadas a encarar los actuales desafíos de derechos humanos relacionados con los sistemas alimentarios a partir de las recomendaciones siguientes para lograr una transformación significativa y orientar las acciones posteriores a la Cumbre.

93. Más específicamente, los Estados deben:

a) Coordinar todos los niveles de gobierno y velar por que todos los niños reciban comidas gratuitas en la escuela durante todo el año natural. Se ha demostrado que esta es la manera más eficaz de realizar el derecho a la alimentación de los niños y fortalece las familias y las comunidades;

b) Gestionar estos programas de alimentación escolar universales mediante los programas de contratación pública que conecten a los productores locales, nacionales y regionales con las cocinas de las escuelas. Estos programas podrían transformar los sistemas alimentarios y apoyar los mercados territoriales, de forma que se realizaría el derecho a la alimentación de las personas¹⁰⁸;

c) Invertir en infraestructura de mercados territoriales mejorada a nivel local, nacional y regional;

d) Examinar las políticas que privilegian de forma injustificada a los puntos de venta de alimentos minoristas formales sobre los mercados informales que conectan a los pequeños productores y los consumidores de menores ingresos, incluidos los mercados rurales periódicos y los vendedores callejeros;

e) Fortalecer los foros multilaterales internacionales, como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y su Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, con énfasis en los conocimientos indígenas o locales y la experiencia en derechos humanos;

f) Promulgar y hacer cumplir las leyes que limiten la creciente concentración empresarial y su poder sobre los sistemas alimentarios y que exijan responsabilidades a las empresas por las violaciones de los derechos humanos;

g) Promulgar la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas mediante políticas y marcos legales nacionales;

h) Ratificar y promulgar tratados internacionales de trabajo, hacer cumplir la legislación laboral nacional y ampliar la protección laboral para que cubra a los trabajadores agrícolas. El Convenio sobre la Indemnización por Accidentes del Trabajo (Agricultura), 1921 (núm. 11) de la OIT y el recientemente ratificado Convenio sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil, 1999 (núm. 182) revisten más importancia que nunca¹⁰⁹;

i) Coordinarse en el plano multilateral para elaborar acuerdos internacionales sobre alimentos que sirvan como mecanismos vinculantes que respalden la agroecología.

¹⁰⁷ A/HRC/46/33, párr. 28.

¹⁰⁸ Véase www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20140514_procurement_en.pdf.

¹⁰⁹ Esto también incluye la ratificación y el cumplimiento continuos de los demás convenios de la OIT, entre ellos los núms. 138, 129, 184 y 102 y la Recomendación núm. 202.

94. **Las empresas deben:**

a) **Prevenir, resolver e indemnizar de forma efectiva los abusos de los derechos humanos a lo largo de toda la cadena de suministro y divulgar públicamente la información con la debida diligencia;**

b) **No realizar operaciones en un territorio sin el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas;**

c) **Hacer responsables a sus filiales de los abusos contra los derechos humanos.**

95. **Las organizaciones internacionales deben dar prioridad a los derechos humanos y a la agroecología en toda su labor relativa a los sistemas alimentarios.**
