



# Asamblea General

Distr. general  
15 de julio de 2019  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 b) de la lista preliminar\*

**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**

## Derecho a la alimentación

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Hilal Elver, presentado en virtud de la resolución [73/171](#) de la Asamblea.

---

\* [A/74/50](#).



## **Informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación**

### *Resumen*

El presente informe se centra en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la piedra angular de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, como un posible instrumento de transformación que promueva la realización del derecho a la alimentación, así como otros derechos económicos, sociales y culturales. A pesar de que no reconozca expresamente el derecho a la alimentación, la promesa de “no dejar a nadie atrás” de los Objetivos en defensa de los derechos humanos para todos refleja los principios de igualdad y no discriminación. La desigualdad, y en concreto la distribución desigual de los alimentos y los recursos productivos, sigue constituyendo un importante obstáculo para la realización del derecho a la alimentación, especialmente para las poblaciones que, desde una perspectiva histórica y estructural, se han quedado a la zaga. La participación de estas poblaciones en el proceso normativo y la aplicación de los Objetivos con un enfoque integral basado en los derechos humanos revitalizará las iniciativas dirigidas a erradicar el hambre y la malnutrición y a posibilitar el disfrute universal del derecho a la alimentación.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción . . . . .	4
II. Demasiadas personas atrás: utilizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para hacer frente a las desigualdades que socavan el derecho a la alimentación . . . . .	5
A. Definición del principio de “no dejar a nadie atrás” . . . . .	5
B. Lucha contra la desigualdad económica dentro de los países y entre ellos . . . . .	6
C. Empoderamiento e implicación de los grupos que sufren una mayor desigualdad . . . . .	9
III. Mejora de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: creación de un entorno propicio y reforma del marco institucional . . . . .	18
A. Adopción de un enfoque basado en los derechos humanos . . . . .	18
B. Fortalecimiento de la supervisión y la rendición de cuentas . . . . .	19
C. Asignación de recursos financieros adicionales . . . . .	21
D. Conciliación de las metas fragmentadas y contrapuestas . . . . .	22
E. Desarrollo de la capacidad de reunión de datos y los mecanismos de presentación de informes . . . . .	23
F. Promoción de una participación equilibrada del sector privado . . . . .	24
IV. Conclusión y recomendaciones . . . . .	25

## I. Introducción

1. La realización del derecho a la alimentación es esencial para alcanzar los ambiciosos objetivos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El objeto de la Agenda 2030, que fue aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015 y firmada por 193 países, consiste en prestar orientación a las iniciativas mundiales de desarrollo en el período comprendido entre 2016 y 2030 a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Los Objetivos constituyen una recopilación de 17 objetivos y 169 metas que representan un llamamiento universal a la acción para poner fin a la pobreza, proteger el planeta y velar por que todos los seres humanos puedan disfrutar de paz y prosperidad.

2. En los Objetivos, no se reconoce de manera explícita el derecho humano a una alimentación adecuada, tal como se establece en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se enuncia con mayor detalle en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En cambio, con los Objetivos se pretende hacer realidad los derechos humanos de todas las personas y se hace la promesa de que nadie se quedará atrás, una alusión a los principios de derechos humanos de la igualdad y la no discriminación. Esta promesa no impone ninguna obligación jurídica a los Estados, pero es sumamente pertinente para el derecho a la alimentación: la desigualdad, y en particular la distribución desigual de los alimentos y los recursos productivos, sigue siendo uno de los obstáculos más significativos para la realización del derecho a la alimentación y el disfrute de otros derechos económicos, sociales y culturales.

3. El derecho a la alimentación va más allá del productivismo, el paradigma en el que se arraiga el Objetivo 2 (hambre cero). Para hacer efectivo este derecho es necesario abordar las desigualdades históricas y estructurales que socavan la disponibilidad, la adecuación, la accesibilidad y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios<sup>1</sup>. Por lo tanto, el derecho a la alimentación exige tomar en consideración todos los Objetivos, que, en conjunto, tratan de empoderar a aquellas personas que se han quedado atrás. Los Estados, como principales garantes de los derechos, deben crear entornos propicios para el disfrute del derecho a la alimentación. Al dar prioridad a los Objetivos y acabar con la compartimentación que los separa, se logrará una participación más inclusiva y equilibrada entre los responsables de la formulación de políticas, los científicos, los académicos, la sociedad civil y los agentes del sector privado.

4. Desafortunadamente, los Objetivos no están en vías de alcanzar su pleno potencial y las poblaciones más afectadas son aquellas que sufren el mayor grado de desigualdad y marginación, particularmente las mujeres, los niños y las niñas, los pueblos indígenas, los campesinos y las comunidades migrantes. Existen divergencias significativas en la aplicación de los Objetivos entre las distintas regiones y países, pero los grupos más vulnerables del mundo son los que más riesgo corren de quedar rezagados. Los informes de 2019 han revelado que la región de Asia y el Pacífico se encuentra estancada en más de la mitad de los Objetivos y que sus progresos en la lucha contra el hambre han sido mínimos o inexistentes<sup>2</sup>. El hambre también ha seguido prevaleciendo en diferentes partes de África Subsahariana, región

---

<sup>1</sup> Según el Director General de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), José Graziano da Silva, la realización del derecho a la alimentación implica empoderar a las personas para que puedan alimentarse y alimentar a sus familias con dignidad. Esto implica garantizar que todos los niños, las niñas, las mujeres y los hombres del mundo tengan acceso a la alimentación sana que necesitan para alcanzar y mantener su pleno potencial.

<sup>2</sup> Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, *Asia and the Pacific SDG Progress Report 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.II.F.9), pág. 2.

en la que se encontrarán casi 9 de cada 10 de las personas que vivan en situación de extrema pobreza para 2030.<sup>3</sup>

5. A nivel mundial, el hambre ha aumentado desde 2015 y afecta a más de 820 millones de personas<sup>4</sup>. Los índices de obesidad en adultos aumentan cada año y menos del 5 % de los países están bien encaminados para alcanzar los objetivos en materia de obesidad infantil. El hambre oculta o carencia de micronutrientes afecta a millones de personas, como los 151 millones de niños y niñas menores de 5 años que sufrieron un retraso del crecimiento en 2017<sup>5</sup>. Los conflictos y los fenómenos meteorológicos provocados por el cambio climático intensifican todavía más el sufrimiento humano, dan lugar a desplazamientos sin precedentes y provocan un rápido deterioro de los ecosistemas terrestres y acuáticos. Estos factores dificultan las iniciativas en materia de desarrollo sostenible y agravan las desigualdades.

6. Estas tendencias no implican que la Agenda 2030 se haya desbaratado totalmente ni que esté destinada al fracaso debido a su diseño, sino simplemente que sigue sin alcanzarse el potencial de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a la hora de mejorar de manera significativa el derecho a la alimentación. Si la Agenda 2030 se aplica de manera integral y con un enfoque basado en los derechos humanos, tiene la capacidad de promover todos los derechos económicos, sociales y culturales. El presente informe aboga por una mayor cooperación entre las partes interesadas, con especial atención a los grupos que han quedado rezagados, a fin de desarrollar políticas en el marco de los Objetivos que aborden las desigualdades y otras barreras al derecho a la alimentación. La realización del derecho a la alimentación requiere que los Estados transformen la promesa de no dejar a nadie atrás en políticas concretas coherentes con el derecho de los derechos humanos; que demuestren la voluntad política y el compromiso financiero necesarios para corregir las debilidades del proceso de aplicación de los Objetivos; y que otorguen prioridad a las soluciones a los factores mundiales que impulsan el hambre y la malnutrición por encima de las políticas nacionalistas.

## II. Demasiadas personas atrás: utilizar los Objetivos de Desarrollo Sostenible para hacer frente a las desigualdades que socavan el derecho a la alimentación

### A. Definición del principio de “no dejar a nadie atrás”

7. El principio transversal de “no dejar a nadie atrás” se considera uno de los elementos más transformadores de la Agenda 2030, ya que integra los principios de derechos humanos fundamentales de la igualdad y la no discriminación en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Si se aplica con eficacia, esta promesa de contribución voluntaria garantizará que los derechos humanos sean el eje central de las prácticas de desarrollo y que las personas más rezagadas estén en primera fila en la planificación, los procesos y las intervenciones<sup>6</sup>. Sin embargo, ante la falta de una

<sup>3</sup> Banco Mundial, “Panorama general de la pobreza”, <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>.

<sup>4</sup> FAO y otros, *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía* (Roma, 2019), pág. 3.

<sup>5</sup> Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Organización Mundial de la Salud y Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, *Levels and Trends in Child Malnutrition: Key Findings of the 2018 Edition of the Joint Child Malnutrition Estimates* (Ginebra, 2018).

<sup>6</sup> Bond, *Leave no one behind: how the development community is realising the pledge* (Londres, enero de 2018), pág. 4.

prioridad clara y de unas metas precisas dentro de los Objetivos, los Estados se han enfrentado a dificultades a la hora de convertir esta promesa en medidas normativas concretas.

8. Para asegurar el acceso equitativo a una alimentación adecuada para todos, se necesita una estrategia de desarrollo global que exija un cambio transformador en los sistemas económicos, sociales y políticos. El derecho de los derechos humanos obliga a los Estados a proporcionar alimentos y satisfacer las necesidades alimentarias nutricionales de los diferentes grupos, así como a velar por que las personas más pobres y marginadas tengan la oportunidad de hacer efectivo todo su potencial de desarrollo<sup>7</sup>. Las reformas normativas adoptadas en virtud de los Objetivos deben centrarse en las barreras al derecho a la alimentación al brindar a la sociedad civil más oportunidades de participar en la gobernanza de los sistemas alimentarios y al tomar medidas de protección jurídica que acaben con la desigualdad y la exclusión.

## **B. Lucha contra la desigualdad económica dentro de los países y entre ellos**

### **1. La desigualdad económica**

9. En los últimos años, la desigualdad económica ha alcanzado niveles sin precedentes. En 2017, la riqueza mundial aumentó un 3,1 %<sup>8</sup>, pero aproximadamente el 82 % de ese crecimiento fue en beneficio del 1 % más rico de la población, que ahora controla tanta riqueza como el 99 % restante en conjunto. En el 50 % inferior, no se registró ningún aumento<sup>9</sup>. Más de 2.000 millones de personas siguen viviendo en la pobreza y 736 millones de ellas viven en la pobreza extrema. Durante el último medio siglo, el cambio climático ha exacerbado las desigualdades entre los países del mundo en un 25 %<sup>10</sup>. A medida que los ricos sigan enriqueciéndose, la cantidad de personas que viven con menos de 1,90 dólares al día podría comenzar a aumentar para 2050<sup>11</sup>.

10. En la Agenda 2030 se reconoce que el hambre cero (Objetivo 2) y la reducción de la pobreza (Objetivo 1) deben abordarse de manera conjunta. La visión centrada en el ser humano de los Objetivos otorga una gran prioridad a los más de 2.500 millones de personas que dependen de la agricultura tanto para su subsistencia como para sus medios de vida. Sin embargo, el derecho a la alimentación también requiere la dispersión de la riqueza para cerrar la brecha de desigualdad que existe dentro de los países y entre ellos (Objetivo 10) y entre las personas (Objetivo 5)<sup>12</sup>. La crisis financiera mundial de 2007-2008 puso de relieve el modo en que la concentración de la riqueza deteriora la sostenibilidad de los sistemas alimentarios: las empresas transnacionales que controlan la agroindustria y el sector alimentario convirtieron la riqueza económica en una influencia política directa sobre las políticas

<sup>7</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), “El derecho a la alimentación adecuada”, folleto informativo núm. 34 (Ginebra, 2010), pág. 23.

<sup>8</sup> Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, *Global Food Policy Report 2019* (Washington D. C., 2019), pág. 8.

<sup>9</sup> Oxfam International, Premiar el trabajo, no la riqueza (Oxford, enero de 2018), pág. 9.

<sup>10</sup> Noah S. Diffenbaugh y Marshall Burke, “Global warming has increased global economic inequality”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 116, núm. 20 (mayo de 2019).

<sup>11</sup> Fundación Bill y Melinda Gates, *Goalkeepers: Historias que se esconden detrás de las cifras 2018*, pág. 5.

<sup>12</sup> Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR), “From disparity to dignity: tackling economic inequality through the Sustainable Development Goals, Human Rights Policy Brief” (Nueva York, 2016), pág. 8.

alimentarias en el plano nacional e internacional, que no salvaguardaron las necesidades y los derechos de las personas más vulnerables<sup>13</sup>.

11. Los recortes de los subsidios para combustibles y alimentos, el aumento de los precios de los alimentos, la corrupción y las medidas de austeridad que exacerbaban la desigualdad de la riqueza han provocado recientemente disturbios y crisis humanitarias en todo el mundo, por ejemplo, en Haití, el Sudán, Venezuela (República Bolivariana de) y Zimbabwe. Las violaciones de los derechos civiles y políticos también han acentuado el declive de los derechos económicos y sociales en el Norte Global. Por ejemplo, los “chalecos amarillos” protestaron hace poco contra su exclusión de los derechos económicos y de los asuntos públicos en Francia<sup>14</sup>; en los Estados Unidos de América, la falta de garantía o incluso de reconocimiento del derecho humano a la participación política está vinculada a la pobreza y a la criminalización de las personas pobres (véase [A/HRC/38/33/Add.1](#)).

## 2. Redistribución de la riqueza y las políticas fiscales

12. El Objetivo 10 es uno de los elementos más notables de la Agenda 2030, ya que representa el compromiso formal de abordar la desigualdad en los ingresos, los desequilibrios de poder social y político, las injusticias en las políticas fiscales y salariales, los reglamentos financieros y la gobernanza de la economía mundial. El Objetivo también alienta a los Estados a que adopten políticas fiscales, salariales y de protección social para lograr progresivamente una mayor igualdad. La aplicación de políticas fiscales que redistribuyan la riqueza ayudará a reasignar el poder y a promover un mayor acceso dentro de los sistemas alimentarios, especialmente para las personas pobres del mundo, ya que la redistribución a través de la tributación o la reasignación del gasto existente puede poner remedio a más del 75 % de la pobreza mundial<sup>15</sup>.

13. Los sistemas tributarios progresivos, como los impuestos directos sobre la renta y sobre la propiedad que respaldan las transferencias de protección social y los servicios públicos, pueden tener un gran efecto redistributivo<sup>16</sup>. En algunos países desarrollados, la aplicación de impuestos más elevados a las personas con mayores ingresos y el gasto de los ingresos recaudados en bienes y servicios públicos esenciales para los derechos económicos y sociales han dado buenos resultados. En Finlandia, el 34 % de la población habría estado en situación de pobreza relativa en 2015 si no hubiera habido transferencias e impuestos directos, en lugar del 6,3 %<sup>17</sup>. En los países en desarrollo, las políticas fiscales progresivas han tenido una repercusión menor en la desigualdad, aunque los resultados varían de un país a otro.

14. La financiación de la salud a través de sistemas fiscales progresivos beneficia a los hogares más pobres ([A/71/304](#), párr. 30), al igual que la eliminación de las lagunas en las políticas tributarias vigentes y la reorientación de los recursos hacia quienes dependen de las protecciones sociales y de los programas integrales en materia de alimentación y salud del Estado. Los Estados deben atajar las políticas de austeridad

<sup>13</sup> Felipe Bley Folly y otros, “Ecos desde abajo: las luchas sociales de los pueblos como antídoto para la ‘crisis de derechos humanos’” en Observatorio del derecho a la alimentación y a la nutrición, *Vencer la crisis alimentaria mundial* (Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, septiembre de 2017), pág. 34.

<sup>14</sup> Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Michelle Bachelet, discurso ante el Consejo de Derechos Humanos, 6 de marzo de 2019.

<sup>15</sup> Chris Hoy y Andy Sumner, “Gasoline, guns, and giveaways: is there new capacity for redistribution to end three quarters of global poverty?”, documento de trabajo núm. 433 (Washington D. C., Center for Global Development, agosto de 2016), pág. 2.

<sup>16</sup> CESR, “From Disparity to Dignity”, pág. 20.

<sup>17</sup> *Promoting Inclusion through Social Protection: Report on the World Social Situation 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.17.IV.2), pág. 15.

que reducen el margen para las intervenciones públicas y afectan de manera significativa al acceso de la ciudadanía a los bienes públicos<sup>18</sup>. Estas soluciones normativas fueron la materia central de la serie de sesiones de integración del Consejo Económico y Social en julio de 2019, sobre el “empoderamiento de las personas y el logro de la inclusión y la igualdad” tras la presentación de los exámenes nacionales de carácter voluntario de casi 50 países.

15. A pesar de su potencial, el Objetivo 10 todavía corre el riesgo de sufrir una falta estratégica de atención y tiene más probabilidades de que los responsables de la formulación de políticas lo pasen por alto. Entre sus carencias se encuentra la ausencia de una meta destinada a reducir la distribución desigual de los ingresos y la riqueza, así como de un indicador que muestre si el nivel de desigualdad económica de un país ha disminuido para 2030. La meta principal en materia de desigualdad (meta 10.1) se centra en el 40 % más pobre de la población, de modo que descuida el “vacío intermedio” e ignora la realidad de muchos países desarrollados en los que el crecimiento reciente se ha acumulado en el 1 % superior del grupo de ingresos. Los Estados deben basarse en el coeficiente de Gini, ampliamente utilizado, o en el coeficiente de Palma, de mayor eficacia, que ofrecen mediciones antes de los impuestos y después de las transferencias sociales a fin de captar todos los efectos distributivos de las políticas fiscales.

### 3. Ampliación de los sistemas de protección social

16. El derecho a la alimentación exige que los Estados refuercen de manera proactiva el acceso de las personas a los recursos y medios que garanticen su subsistencia, por ejemplo, mediante la adopción de mecanismos de protección social. La Relatora Especial ha abordado la importancia de las medidas de protección social, especialmente para los trabajadores agrícolas y pesqueros, que figuran entre los más pobres del mundo (A/73/164, párr. 21, y A/HRC/40/56, párr. 24). Las medidas de protección social también resultan beneficiosas para las sociedades en su conjunto (véase A/65/259). Se estima que el 36 % de las personas “muy pobres” salieron de la pobreza extrema gracias a redes de protección social, que abarcan el dinero en efectivo, las transferencias en especie, las pensiones sociales, las obras públicas y los programas de alimentación escolar<sup>19</sup>. Estos programas han reducido la brecha de pobreza a casi la mitad en los países en desarrollo<sup>20</sup>.

17. Desde la aprobación de la Agenda 2030, muchos países han ampliado y reforzado de un modo considerable la cobertura de la protección social conforme a las metas 1.3 y 10.4 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y han establecido niveles mínimos efectivos de protección social con arreglo a la Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los Pisos de Protección Social, 2012 (Núm. 202)<sup>21</sup>. Las repercusiones más notables para la desigualdad de los programas de asistencia social financiados con impuestos tuvieron lugar en África Subsahariana, y el mayor efecto igualador de estos se registró en los países de Europa

<sup>18</sup> Stephan Backes y otros, “*Democracy not for sale: the struggle for food sovereignty in the age of austerity in Greece*” (Ámsterdam, Heidelberg y Atenas/Tesalónica, Transnational Institute, FIAN International y Agroecopolis, noviembre de 2018).

<sup>19</sup> Banco Mundial, “Redes de protección social”, actualizado el 28 de marzo de 2019 (<https://www.bancomundial.org/es/topic/safetynets>).

<sup>20</sup> Ariel Fiszbein, Ravi Kanbur y Ruslan Yemtsov, “Social protection and poverty reduction: global patterns and some targets”, *World Development*, vol. 61 (septiembre de 2014), págs. 167 a 177.

<sup>21</sup> Más de 20 países han logrado una cobertura casi universal de las pensiones de vejez, al tiempo que la cobertura de seguridad social se ha ampliado progresivamente en el Brasil, Cabo Verde, China, Ghana, la India, México, Mozambique, Sudáfrica y Tailandia. OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible* (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2017), pág. 8.

Oriental y Asia Central al combinarse con los seguros sociales<sup>22</sup>. Estos sistemas de protección social no solo abordan la pobreza en sí, sino también el riesgo de pobreza.

18. Sin embargo, menos de la mitad de la población mundial está protegida de un modo eficaz por medidas de protección social jurídicamente exigibles, y la cobertura suele verse limitada por una aplicación, un cumplimiento o una capacidad institucional inadecuados<sup>23</sup>. Solo el 3 % y el 24 % de las personas que viven en situación de pobreza extrema en los países de ingresos bajos y medianos están cubiertas por programas de seguro social y asistencia social, respectivamente, y alrededor del 83 % de la población rural de África no está protegida por ninguna sistema nacional de salud<sup>24</sup>.

19. La eliminación de las protecciones sociales vigentes puede causar daños mensurables incluso en los países con una alta concentración de la riqueza y en los que la mayoría de la población disfruta de sus derechos a la alimentación y a la salud. Pese al éxito histórico del programa Hambre Cero en el Brasil, por ejemplo, los retrocesos en materia de protección social registrados entre 2015 y 2017 afectaron a 1,5 millones de familias y contribuyeron al resurgimiento de los niveles de pobreza en comparación con los datos de ocho años antes<sup>25</sup>. Las crisis financieras de Grecia y las medidas neoliberales de austeridad desmantelaron el ya inadecuado sistema de protección social del país, lo que ayudó a registrar unos niveles de pobreza y desigualdad sin precedentes<sup>26</sup>. El Relator Especial sobre los derechos humanos y la extrema pobreza observó recientemente las repercusiones de los importantes recortes realizados en los programas de bienestar social y los altos niveles de trabajo peligroso y mal remunerado en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, donde 14 millones de personas, una quinta parte de la población, viven en la pobreza (véase [A/HRC/41/39/Add.1](#)).

### C. Empoderamiento e implicación de los grupos que sufren una mayor desigualdad

20. La desigualdad no se limita a la riqueza financiera, sino que abarca la discriminación socioeconómica, cultural y política que afecta a la capacidad de una persona de disfrutar de una amplia serie de derechos humanos. Por consiguiente, en la meta 10.2 del Objetivo 10, se anima a los Estados a potenciar y promover la inclusión social, económica y política de todas las personas, independientemente de su edad, sexo, discapacidad, raza, etnia, origen, religión o situación económica u otra condición. Estas discriminaciones son a menudo una fuente de tensiones y conflictos dentro de la sociedad.

<sup>22</sup> *Report on the World Social Situation 2018*, págs. 11 y 12.

<sup>23</sup> OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2017-2019*, pág. 10.

<sup>24</sup> Andrew Mundalo Allieu, "Implementing nationally appropriate social protection systems and measures for all: gaps and challenges facing rural areas", documento presentado en la reunión del grupo de expertos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre la erradicación de la pobreza rural en pro de la implementación de la Agenda 2030, Addis Abeba, 27 de febrero a 1 de marzo de 2019.

<sup>25</sup> Carta al Brasil de los mandatos de los Relatores Especiales sobre el derecho a la alimentación; sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible; sobre los derechos de los pueblos indígenas; y sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento (22 de febrero de 2019).

<sup>26</sup> Sofia Adam y Christos Papatheodorou, "Dismantling the feeble social protection system of Greece: consequences of the crisis and austerity measures", en *Challenges to European Welfare Systems*, Klaus Shubert, Palma de Villota y Johanna Kuhlmann, eds. (Springer International Publishing, 2016).

21. Debido a la falta de protecciones jurídicas, las mujeres y las niñas, la infancia y la juventud, las comunidades campesinas y otras comunidades rurales, los pueblos indígenas y las personas migrantes, que constituyen una parte esencial de los sistemas alimentarios mundiales, pero que se han quedado atrás desde un punto de vista estructural, se enfrentan a una discriminación persistente e institucionalizada, así como a una mayor vulnerabilidad al hambre en las situaciones de desastres y conflictos. La adopción de políticas estratégicas que empoderen e impliquen a estos grupos ayudará a garantizar su acceso a una alimentación adecuada y respaldará la realización de los derechos humanos.

## 1. Las mujeres

22. Las mujeres contribuyen sustancialmente a los sistemas alimentarios sostenibles y a las estrategias mundiales encaminadas a eliminar la pobreza, el hambre y la malnutrición, pero sin embargo representan el 70 % de las personas que pasan hambre en el mundo y tienen más probabilidades de padecer la inseguridad alimentaria y nutricional<sup>27</sup>. La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece las amplias obligaciones para los Estados a fin de promover la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres y las niñas. Los Objetivos brindan orientaciones adicionales para garantizar que las mujeres disfruten de sus derechos. Si bien el Objetivo 5 se centra directamente en el logro de la igualdad de género, el concepto está reflejado en 36 metas y 45 indicadores de los Objetivos.

23. La incorporación de una perspectiva de género en todas las esferas normativas permitirá a los Estados corregir los desequilibrios de poder que dan lugar a la violencia y la discriminación por razón de género; el acceso restringido a los servicios básicos, la tenencia y la propiedad de la tierra; el trabajo precario y no remunerado; la falta de educación; y las barreras a la justicia (véase [A/HRC/31/51](#)). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible promueven un acceso más equitativo a la tierra y a los recursos productivos para las mujeres y las niñas como un componente esencial de la igualdad de género (meta 5.a) y un requisito indispensable para poner fin al hambre y a la malnutrición (meta 2.3). Si las mujeres gozaran del mismo acceso que los hombres a los recursos, podrían aumentar el rendimiento de sus explotaciones agrícolas entre un 20 % y un 30 %. De este modo, la producción agrícola total en los países en desarrollo podría aumentar entre un 2,5 % y un 4 %, lo que, a su vez, permitiría reducir el número de personas hambrientas en el mundo entre un 12 % y un 17 %<sup>28</sup>.

24. Sin embargo, para hacer realidad este potencial, los Estados deben eliminar las leyes y costumbres restrictivas y discriminatorias que perpetúan la desigualdad entre hombres y mujeres. La meta 5.a aboga por reformas que proporcionen a las mujeres acceso a la propiedad, la tenencia, los servicios financieros y los recursos naturales, pero solo en virtud de las leyes nacionales. Debido a las políticas y prácticas discriminatorias, menos del 13 % de los propietarios de tierras son mujeres, a pesar de que estas representan el 43 % de los trabajadores agrícolas, y muchas productoras no reciben retribución o carecen de oportunidades de mercado<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> FAO, “Voices of the Hungry” (promedios trienales de 2015 a 2017). Véanse también los informes de la Relatora Especial en lo que se refiere a las mujeres ([A/HRC/31/51](#), párrs. 4 y 5), los conflictos ([A/72/188](#)), el cambio climático ([A/70/287](#), párrs. 35 a 37) y los desastres ([A/HRC/37/61](#), párrs. 47 a 52).

<sup>28</sup> FAO, *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-11: Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo* (Roma, 2011), pág. 6

<sup>29</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Gender equality strategy 2018–2021”, pág. 4.

25. Los Estados deben adoptar una interpretación más audaz del Objetivo 5, una que haga hincapié en la igualdad de género como requisito indispensable para el empoderamiento político, las oportunidades económicas, la seguridad física, la igualdad salarial, la libertad de elección individual y el derecho a la alimentación<sup>30</sup>. El marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible promueve una visión de la igualdad de género que resulta demasiado restrictiva, donde no se menciona a las mujeres en los objetivos relacionados con los bosques, la desertificación y la degradación de la tierra (Objetivo 14) o los océanos y la pesca (Objetivo 15)<sup>31</sup>. El Objetivo 13, relativo al cambio climático, tampoco reconoce la mayor vulnerabilidad de las mujeres y las niñas que se dedican a la producción de alimentos (A/70/287).

26. La aprobación de políticas económicas que tengan en cuenta el género ayudará a hacer frente a la carga desproporcionada de trabajo no remunerado que soportan las mujeres, incluido el empleo informal en el sector agrícola (meta 5.4), a garantizar el empleo decente (Objetivo 8) y a cerrar la brecha salarial entre los géneros, que actualmente es del 23 %, todos ellos factores que menoscaban el derecho de la mujer a la alimentación<sup>32</sup>. Las mujeres jóvenes también deberían poder conseguir un empleo que les permita disfrutar de licencias de maternidad y de oportunidades para amamantar a sus hijos, de conformidad con las recomendaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS)<sup>33</sup>.

27. El aumento de la representación de la mujer en la adopción de decisiones a todos los niveles (meta 5.5) comienza con la ampliación de las oportunidades educativas para las adolescentes (Objetivo 4). Empoderar a las mujeres de todas las edades para que participen en los procesos de formulación de políticas no solo mejora la salud de la mujer, sino también la nutrición intergeneracional<sup>34</sup>. En Etiopía, los buenos resultados en materia de participación de las mujeres y su representación en las políticas alimentarias y nutricionales ha mejorado la nutrición de todos los miembros de los hogares<sup>35</sup>. No obstante, en muchos países todavía no se ha logrado la igualdad entre los géneros, que es fundamental para el derecho a la alimentación.

<sup>30</sup> Declaración de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos el 16 de enero de 2019 (véase A/HRC/40/34, párr. 12).

<sup>31</sup> Bina Agarwal, "Gender equality, food security and the Sustainable Development Goals", *Current Opinion in Environmental Sustainability*, vol. 34 (octubre de 2018), págs. 26 a 32.

<sup>32</sup> A/HRC/31/51, párrs. 4 y 5. Véanse también A/72/188, A/70/287 y A/HRC/37/61.

<sup>33</sup> Véase Comité de los Derechos del Niño, observación general núm. 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, art. 24 (CRC/C/GC/15).

<sup>34</sup> Nota conceptual para la conferencia internacional sobre "No dejar a nadie atrás: La necesidad de actuar en defensa de las adolescentes", organizada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y Save the Children, Roma, 22 y 23 de octubre de 2018.

<sup>35</sup> Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional y Save the Children "Improving nutrition through multisectoral support: the ENGINE experience", informe final del programa Empoderamiento de las Nuevas Generaciones para Mejorar las Oportunidades Nutricionales y Económicas (ENGINE), 2011-2016.

## 2. Los niños y las niñas

28. La realización del derecho a la alimentación de los niños y las niñas requiere que los Estados se centren en las causas estructurales y fundamentales de la desigualdad que refuerzan mutuamente el hambre y la malnutrición. La pobreza es un factor impulsor de los 108 millones de niños y niñas que, según se calcula, trabajan en el sector agrícola y son susceptibles de sufrir traumas físicos y mentales, así como de correr un mayor riesgo de enfrentarse a violaciones de los derechos humanos y laborales (véase [A/73/164](#)). La Convención sobre los Derechos del Niño y varios convenios de la OIT establecen medidas específicas de protección, pero muchos niños y niñas de comunidades indígenas, de bajos ingresos, rurales o migrantes, además de muchas adolescentes, siguen participando en la economía agrícola informal para contribuir a los medios de vida de sus familias.

29. En la Agenda 2030, se hace una mención directa a los niños y las niñas en 35 metas, incluidas las del Objetivo 2, relativo a la doble carga de la malnutrición. Las inversiones en educación pueden promover la mejora de la nutrición, la salud (Objetivo 3) y las inversiones y el consumo responsables (Objetivo 12) para los niños y las niñas. Los obstáculos a la educación, como el trabajo infantil, el aislamiento geográfico y la situación migratoria irregular, aumentan el riesgo de pobreza y reducen el acceso a una alimentación adecuada en etapas posteriores de la vida. Es más probable que los niños y las niñas tengan un bajo desempeño académico si no gozan de seguridad alimentaria y nutricional<sup>36</sup>. Los conflictos prolongados que provocan hambre y malnutrición dificultan aún más el acceso a la educación (véase [A/72/188](#)). A fecha de abril de 2016, se estimó que, en la República Árabe Siria, 5.000 escuelas quedaron totalmente destruidas a causa de conflictos y más del 60 % de los niños refugiados sirios no tenían acceso a la educación<sup>37</sup>.

30. En la era de la agricultura industrializada, el fácil acceso a alimentos baratos y procesados, que cuentan con un alto contenido en azúcar, sal y grasas, está contribuyendo a todas las formas de malnutrición y a la propagación de enfermedades no transmisibles entre los niños y las niñas. Algunos Estados están tomando medidas en virtud del Objetivo 2 y de las recomendaciones de la OMS para regular la industria alimentaria mediante la eliminación de los alimentos procesados de las máquinas expendedoras situadas en las escuelas; la introducción de iniciativas de etiquetado, restricciones publicitarias y programas de alimentación escolar que tengan en cuenta la nutrición; y la adopción de medidas económicas para la importación de alimentos y bebidas clasificados como “no saludables”. No obstante, esas medidas son esporádicas, de modo que los Estados deben adoptar una función normativa más activa para supervisar y garantizar el cumplimiento en el sector.

31. Dado que, a nivel mundial, los agricultores están envejeciendo y migrando a los centros urbanos, la participación de una juventud cualificada en el sector agrícola formal, de conformidad con el derecho de los derechos humanos y las normas de la OIT, respaldará el desarrollo agrícola y la reducción de la pobreza (una cuestión que debatirá el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en su próximo programa de trabajo). Casi 1.000 millones de los 1.200 millones de jóvenes de 15 a 24 años del mundo residen en países en desarrollo, y la mitad de ellos viven en zonas rurales<sup>38</sup>.

<sup>36</sup> Tomaso Ferrando, “From marginalization to integration: universal, free and sustainable meals in Italian school canteens as expressions of the right to education and the right to food”, Law Research Paper Series núm. 003 (Universidad de Bristol, 2019).

<sup>37</sup> Leila Zerrougui, “Aprovechamiento del potencial de los niños y las niñas de cumplir la promesa de los Objetivos de Desarrollo Sostenible” en *Crónica ONU: Aplicación de la Agenda 2030: Haciendo frente a los conflictos*, vol. LII, núm. 4, 2015 (Nueva York, abril de 2016).

<sup>38</sup> FIDA, *2019 Rural Development Report: Creating Opportunities for Rural Youth* (Roma, 2019), pág. 14

Los Estados deben velar por que estas poblaciones de jóvenes tengan acceso a recursos productivos, tierras, créditos y medidas de protección social adecuadas.

### 3. Las comunidades rurales y los campesinos

32. La migración urbana ha modificado el panorama demográfico, lo que justifica la adopción de medidas destinadas a que las ciudades sean más seguras, resilientes y sostenibles (Objetivo 11). Sin embargo, para hacer efectivo el derecho a la alimentación, es necesario prestar una atención especial a las comunidades rurales, donde vive aproximadamente el 50 % de la población mundial, una proporción que, según las previsiones, ascenderá al 60 % en 2030<sup>39</sup>. Las poblaciones rurales representan un abrumador 79 % de las personas que viven en una situación de pobreza extrema<sup>40</sup>. La prevalencia del retraso en el crecimiento en las zonas rurales es del 26,8 %, frente al 19,2 % de las zonas urbanas<sup>41</sup>, y las tasas de pobreza en las zonas rurales son más de tres veces superiores a las de las ciudades<sup>42</sup>.

33. Estas son las tendencias en el plano mundial: 413 millones de las personas pobres del mundo viven en África, donde casi el 60 % de la población es rural<sup>43</sup>; 111,6 millones de europeos, es decir, el 23,5 % de la población, corren el riesgo de caer en la pobreza o la exclusión social, mientras que la pobreza rural es un 3,5 % más elevada que la pobreza urbana en los Estados Unidos<sup>44</sup>; por último, también existen grandes focos de pobreza rural en Asia y América Latina. Recientemente, la FAO presentó su estrategia “100 Territorios Libres de Hambre”, que se centra en los territorios rurales más vulnerables de Colombia, el Perú, la República Dominicana y otros países de América Latina y el Caribe.

34. La mayoría de las comunidades rurales dependen de la agricultura, la producción de cultivos, la pesca y la acuicultura como medios de subsistencia, pero la privatización de las semillas, la información genética (mediante la secuenciación y las patentes) y las nuevas biotecnologías, como la genética dirigida a través de los sistemas de propiedad intelectual, suponen una amenaza para estas prácticas. La Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, que se aprobó recientemente, refuerza la obligación de los Estados de proporcionar a las poblaciones rurales un acceso inclusivo y sin trabas a los recursos productivos, de conformidad con el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Nagoya sobre acceso y participación en los beneficios. La recomendación general núm. 34 (2016) sobre los derechos de las mujeres rurales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer proporciona orientaciones adicionales sobre el acceso de las mujeres de las zonas rurales a los recursos.

<sup>39</sup> *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S18.I.6), pág. 15.

<sup>40</sup> Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2018: Piecing Together the Poverty Puzzle* (Washington D. C., Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial, 2018), pág. 38.

<sup>41</sup> Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias, *Global Food Policy Report 2019*, pág. 7.

<sup>42</sup> David Suttie, “Overview: rural poverty in developing countries – issues, policies and challenges”, documento presentado en la reunión del grupo de expertos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales sobre la erradicación de la pobreza rural en pro de la implementación de la Agenda 2030, Addis Abeba, 27 de febrero a 1 de marzo de 2019, pág. 1.

<sup>43</sup> Suttie, “Overview: rural poverty in developing countries”.

<sup>44</sup> Paola Bertolini, “Overview of income and non-income rural poverty in developed countries”, disponible en [www.un.org/development/desa/dspd/wpcontent/uploads/sites/22/2019/03/bertolini-presentation-on-rural-povertydeveloped-countries-2.pdf](http://www.un.org/development/desa/dspd/wpcontent/uploads/sites/22/2019/03/bertolini-presentation-on-rural-povertydeveloped-countries-2.pdf).

35. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible reflejan la importancia del acceso a la tierra para la reducción de la pobreza, incluidas las tierras que son propiedad de la comunidad (indicador 1.4.2). El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial ha alentado a los Estados a valorar las economías basadas en sistemas colectivos y tradicionales de gestión de los recursos y producción de alimentos como parte de 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. En Malí, por ejemplo, la ley sobre tierras agrícolas reconoce los derechos de tenencia colectiva con la misma legitimidad que los derechos de propiedad privada<sup>45</sup>. Lamentablemente, esta práctica no está generalizada y las comunidades que carecen de propiedad privada de la tierra corren el riesgo de despojo de estas (A/HRC/40/56, párr. 47).

36. El Decenio de las Naciones Unidas de la Agricultura Familiar ha puesto de relieve la revitalización necesaria para romper los ciclos de pobreza rural y abordar las normas discriminatorias. Los Estados deberían considerar la posibilidad de vincular el seguro social a las personas en lugar de a los contratos formales de empleo y hacer que la protección social sea más asequible y atractiva para las poblaciones rurales al ajustar las contribuciones (A/73/164)<sup>46</sup>. El fortalecimiento de los vínculos institucionales entre los productores rurales y las ciudades mediante la ampliación de las oportunidades de mercado para los pequeños agricultores permitirá que las poblaciones rurales sigan beneficiándose de la urbanización<sup>47</sup>. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial recomienda proporcionar información justa y transparente sobre los precios para que los pequeños agricultores puedan tomar una decisión informada sobre qué, cuándo y dónde producir y vender<sup>48</sup>.

37. Las inversiones públicas y privadas en infraestructura rural, investigación agrícola y servicios de extensión agrícola han demostrado ser eficaces a la hora de reducir la pobreza rural y promover la inclusión económica. En el Objetivo 2 (meta 2.a) se exigen estas estrategias a fin de mejorar la capacidad de producción agrícola en los países en desarrollo, en particular en los países menos adelantados. Los Estados deben reestructurar las políticas que refuerzan la desigualdad, por ejemplo, aquellas que favorecen las adquisiciones de tierras a gran escala en detrimento del desarrollo de las pequeñas explotaciones agrícolas, y deben velar por que las inversiones en infraestructura lleguen a las zonas más aisladas, que tienden a ser más propensas a los desastres y donde el hambre y la malnutrición son más graves<sup>49</sup>.

38. Las iniciativas destinadas a revitalizar las comunidades rurales fracasarán en última instancia si los Estados siguen invirtiendo en la agricultura industrializada a gran escala, que es una de las principales fuentes de emisiones de gases de efecto invernadero y de degradación ambiental, así como uno de los mayores motores de la desigualdad, el hambre y la malnutrición (véase A/70/287). El Objetivo 2 (meta 2.4) insta a los Estados a que inviertan en sistemas alimentarios y prácticas agrícolas más inclusivos, resilientes y sostenibles, en consonancia con una mayor actividad en el ámbito de la lucha contra el cambio climático (Objetivo 13). Los Estados deben invertir en la agroecología, que se ha erigido como una solución clave para mejorar la seguridad alimentaria y que proporciona un marco político general que pone de

---

<sup>45</sup> Mohamed Coulibaly, “Historic new law secures land for Malian farmers” (International Institute for Sustainable Development, 15 de junio de 2017).

<sup>46</sup> Allieu, “Implementing nationally appropriate social protection systems”, pág. 9

<sup>47</sup> Suttie, “Overview: rural poverty in developing countries”.

<sup>48</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, “Vinculación de los pequeños productores con los mercados: Recomendaciones políticas”, pág. 4.

<sup>49</sup> Ana Paula de la O Campos y otros, *Ending Extreme Poverty in Rural Areas: Sustaining Livelihoods to Leave No One Behind* (Roma, FAO, 2018), pág. 15.

relieve la conexión entre los sistemas agrícolas adaptados a las condiciones locales y el derecho a la alimentación (véase [A/HRC/34/48](#))<sup>50</sup>.

#### 4. Los pueblos indígenas

39. Muchos de los 370 millones de personas indígenas del mundo han sufrido históricamente injusticias y discriminaciones graves que socavan su derecho a la alimentación<sup>51</sup>. A pesar de que constituyen solo el 5 % de la población, los indígenas representan el 15 % de las personas que viven en la pobreza extrema<sup>52</sup>. Aun así, los pueblos indígenas han sido ignorados en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y su proceso de aplicación. De los 43 exámenes nacionales de carácter voluntario que se presentaron en 2017, solo 11 hicieron referencia a los pueblos indígenas como objeto de estrategias encaminadas a eliminar la discriminación y la exclusión del grupo<sup>53</sup>. Si bien en el Objetivo 2 (meta 2.3) se pide a los Estados que promuevan el acceso seguro y equitativo a las tierras y a otros recursos productivos para los pequeños productores de alimentos, en particular los pueblos indígenas, en las 168 metas restantes solo hay otra referencia a esta población. Solo 4 de los 230 indicadores mencionan específicamente a los pueblos indígenas, incluido uno que contiene una medida financiera de la riqueza, aunque no da cuenta del valor de los derechos sobre la tierra, el territorio y los recursos<sup>54</sup>.

40. En la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoce específicamente la importancia de los recursos naturales para los pueblos indígenas que dependen de la agricultura de subsistencia, la caza y la recolección para su subsistencia y su identidad cultural. Los pueblos indígenas han ayudado a mantener ecosistemas delicados como los bosques tropicales, los pastizales y los sistemas agrícolas de rotación a gran escala<sup>55</sup>. Sin embargo, las inversiones en la extracción de recursos, la minería e incluso los denominados proyectos de desarrollo sostenible diseñados para adaptarse al cambio climático en el marco de los Objetivos 7 y 13 no respetan el derecho de los pueblos indígenas a dar o denegar su consentimiento libre, previo e informado, y a menudo los desplazan de sus tierras tradicionales ([A/70/287](#), párr. 68).

41. Los pueblos indígenas que viven en zonas rurales deberían tener un acceso equitativo a los instrumentos y recursos necesarios para respaldar la producción de alimentos y el acceso a los mercados, de conformidad con las medidas de protección que se conceden a las comunidades rurales no indígenas. Esto engloba los derechos de propiedad o derechos seguros sobre las tierras para las mujeres y las niñas (meta

<sup>50</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, “Enfoques agroecológicos y otros enfoques innovadores en favor de la sostenibilidad de la agricultura y los sistemas alimentarios que mejoran la seguridad alimentaria y la nutrición” (Roma, 2019).

<sup>51</sup> FAO, Equipo de Pueblos Indígenas de la FAO, “Indigenous peoples and their right to food” (documento internacional), pág. 2.

<sup>52</sup> “Inclusion, equality and empowerment to achieve sustainable development: realities of indigenous peoples”, informe del grupo principal de las poblaciones indígenas para el foro político de alto nivel del Consejo Económico y Social, julio de 2019, disponible en <https://www.indigenouspeoples-sdg.org/index.php/english/>.

<sup>53</sup> Sakiko Fukuda-Parr y Thea Smaavik Hegstad, “‘Leaving no one behind’ as a site of contestation and reinterpretation”, documento de antecedentes núm. 47 para el Comité de Políticas de Desarrollo ([ST/ESA/2018/CDP/47](#)), pág. 7.

<sup>54</sup> Galina Angarova, Centro Internacional de los Pueblos Indígenas para la Investigación en las Políticas y la Educación y Roberto Borrero, Consejo Internacional de Tratados Indios, asociados mundiales para la organización del grupo principal de las poblaciones indígenas, documento presentado en el foro político de alto nivel del Consejo Económico y Social, pág. 5.

<sup>55</sup> FAO, Equipo de Pueblos Indígenas de la FAO, “Indigenous peoples and their right to food” (documento internacional), pág. 5.

5.A) y el reconocimiento de los derechos basados en sistemas colectivos de tenencia de la tierra y de recursos. Los pueblos indígenas deberían tener también oportunidades de mantener la diversidad genética de las semillas y el acceso a los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos y su distribución justa y equitativa, como se prometió en líneas generales en el Objetivo 2 y se reflejó en el derecho internacional.

42. Para el fortalecimiento de la capacidad de adaptación de los sistemas alimentarios y agrícolas al cambio climático, los fenómenos meteorológicos extremos y otros desastres (meta 2.4), será necesario que los Estados valoren los conocimientos y las prácticas de los pueblos indígenas que han promovido correctamente la biodiversidad y la salud de los ecosistemas (A/HRC/36/46, párr. 22). Como custodios del 80 % de la biodiversidad restante del mundo, los pueblos indígenas están en una posición única para responder a los efectos del cambio climático, pero también están en la primera línea de los desastres naturales y los conflictos inducidos por el clima (véase A/HRC/37/61). El cierre de la disparidad en materia de educación y la ampliación de las oportunidades de trabajo decente, que, según declaró la OIT, deberían ajustarse al Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169), ayudarán a fortalecer la resiliencia de los pueblos indígenas ante estas perturbaciones<sup>56</sup>.

## 5. Los migrantes, los refugiados y los desplazados internos

43. Las poblaciones que migran voluntariamente o en respuesta a las perturbaciones económicas, los conflictos, la pobreza, los desastres naturales o el cambio climático sufren unas desigualdades más graves y afrontan las mayores trabas en lo que al derecho a la alimentación se refiere. Hay 763 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de su país de origen<sup>57</sup>, incluidos 41,3 millones que en estos momentos son desplazados internos debido a los conflictos y la violencia<sup>58</sup>. Otros 25,9 millones de personas refugiadas huyeron de sus países para escapar de los conflictos y la persecución en 2018<sup>59</sup>, una cifra que se incluye en los 258 millones de personas que viven fuera de su país, frente a los 173 millones registrados en el año 2000<sup>60</sup>. Estas poblaciones no pueden disfrutar plenamente de su derecho a la alimentación, ya que la desigualdad y la discriminación sistémicas contribuyen a una grave explotación económica, exclusión social e invisibilidad política (A/73/164, paras. 53–59).

<sup>56</sup> Rishabh Kumar Dhir, “Objetivos de Desarrollo Sostenible: Los pueblos indígenas en la mira” (OIT, julio de 2016), pág. 5.

<sup>57</sup> Organización Internacional para las Migraciones, “Migration: Migration in the World” (última actualización: 21 de junio de 2018), disponible en [www.iom.sk/en/migration/migration-in-the-world.html](http://www.iom.sk/en/migration/migration-in-the-world.html).

<sup>58</sup> Centro de Vigilancia de los Desplazamientos Internos, *Informe mundial sobre desplazamiento interno 2019* (mayo de 2019), pág. 48.

<sup>59</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Tendencias globales: Desplazamiento forzado en 2018* (Ginebra, junio de 2019), pág. 13.

<sup>60</sup> *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2018*, pág. 15.

44. Esta discriminación es evidente en el debate moderno sobre la inmigración, que se caracteriza por conceptos erróneos y temores sobre el desempleo, la viabilidad de los sistemas de bienestar social y otros aspectos de la globalización<sup>61</sup>. La criminalización de las personas migrantes, especialmente las que se encuentran en situación irregular, y la reaparición de los discursos xenófobos por parte de los Gobiernos y los partidos políticos suponen una violación de los principios de derechos humanos de la igualdad y la no discriminación, que son fundamentales para la promesa de no dejar a nadie atrás de la Agenda 2030<sup>62</sup>. Los derechos fundamentales se extienden a todos, sin discriminación. Cualquier trato diferenciado de las personas que no sean ciudadanos de un país por parte de los Estados deberá ajustarse a las obligaciones en materia de derechos humanos.

45. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible reflejan el deber de los Estados de proteger a las personas migrantes en todas las etapas del proceso migratorio (meta 10.7) y de brindarles acceso a la justicia si sufren un trato discriminatorio o una violación de derechos (Objetivo 16). En el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular, se alienta a los Estados a elaborar políticas claras, a largo plazo y basadas en datos empíricos que garanticen la igualdad de protección de los derechos humanos para todas las personas migrantes. En las Directrices sobre los Criterios y Estándares Aplicables a la Detención de Solicitantes de Asilo y las Alternativas a la Detención se establece además el suministro de alimentos con un valor nutritivo adecuado a la edad, la salud y los antecedentes culturales o religiosos, así como la disponibilidad de dietas especiales para las mujeres embarazadas o lactantes, con independencia de su situación migratoria.

46. Garantizar las oportunidades de trabajo decente ayudará a reducir el empleo informal, de bajos salarios y peligroso, y permitirá a las personas migrantes alimentarse de una manera digna. La migración puede generar oportunidades de empleo e inversión a través de las remesas, que contribuyen a la movilidad económica de los hogares que las reciben y posibilitan la migración interna hacia nuevos mercados con mayor potencial laboral. En el Objetivo 10 (meta 10.C), se alienta a los Estados a reducir los costos de transacción de las remesas y a eliminar ciertos corredores de remesas para 2030. En las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, se recomienda a los Estados promover el uso eficiente de las remesas por ellos enviadas para realizar inversiones a fin de mejorar sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria de sus familias.

47. Los Estados deben establecer estrategias inmediatas y a largo plazo para integrar a las personas migrantes en los marcos jurídicos existentes mediante programas específicos con puntos de referencia y plazos claros. El anterior Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes explicó que la reunión de datos desglosados en función de cada uno de los motivos de discriminación prohibidos contribuiría a garantizar la eficacia de esos programas (A/HRC/35/25, párr. 76). La mayoría de los sistemas de datos oficiales a nivel internacional y nacional siguen sin tener en cuenta correctamente a las personas migrantes en situación irregular, a pesar de la existencia de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares y del Convenio de la OIT

---

<sup>61</sup> *Los derechos económicos, sociales y culturales de los migrantes en situación irregular* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.14.XIV.4), pág. 14.

<sup>62</sup> El Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de Sus Familiares, en su observación general núm. 2 (2013) sobre los derechos de los trabajadores migratorios en situación irregular y de sus familiares, y el Relator Especial sobre los derechos de los migrantes, François Crépeau, en su declaración a la Asamblea General el 21 de octubre de 2011, afirmaron que la migración irregular no es un delito.

sobre los Trabajadores Migrantes (Disposiciones Complementarias), 1975 (núm. 143), que se aplican a todos los trabajadores migrantes.

### **III. Mejora de la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: creación de un entorno propicio y reforma del marco institucional**

48. El foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible se reunirá bajo los auspicios de la Asamblea General a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno en septiembre de 2019 por primera vez desde la adopción de la Agenda 2030, lo que brindará la oportunidad de intercambiar las dificultades encontradas con respecto a la aplicación. Aunque la cumbre proporcionará un foro para que las partes interesadas intercambien las mejores prácticas, los obstáculos para una aplicación efectiva ya han sido objeto de extensos debates y deliberaciones.

#### **A. Adopción de un enfoque basado en los derechos humanos**

49. La ambiciosa promesa de la Agenda 2030 de hacer realidad los derechos humanos de todas las personas se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en los instrumentos internacionales de derechos humanos que establecen las obligaciones de los Estados de respetar, proteger y promover los derechos humanos y las libertades fundamentales. Aproximadamente el 92 % de las 169 metas están relacionadas con los derechos consagrados en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y los dos pactos internacionales, a saber, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se reconoce el derecho a la alimentación.

50. El hecho de que en la Agenda 2030 no se mencionen la mayoría de los derechos económicos, sociales y culturales y de que solo se haga una referencia a los derechos humanos en todos los Objetivos no significa que estos tengan un carácter meramente accidental en ellos<sup>63</sup>. Más bien, para lograr correctamente los Objetivos, es necesario otorgar una posición central a los derechos humanos en el proceso normativo<sup>64</sup>. El enfoque basado en los derechos humanos respecto a los Objetivos reconoce que estos deben abordarse de manera integral, ya que, al igual que los derechos humanos, están interrelacionados, son indivisibles y se encuentran interconectados. Este enfoque permite a los Estados desarrollar programas cohesivos e instrumentos normativos adaptados a los contextos locales para integrar los principios de los derechos humanos de la participación, la universalidad, la indivisibilidad, la igualdad y la no discriminación, la rendición de cuentas y estado de derecho.

51. El enfoque basado en los derechos humanos también refleja el entendimiento de que el derecho a la alimentación y los Objetivos se refuerzan mutuamente: los derechos económicos, sociales y culturales pueden ofrecer una base jurídica y servir

<sup>63</sup> Véase el párr. 7 de la Agenda 2030, en el que se nombra explícitamente el derecho al agua y al saneamiento, y la meta 4.7, que es la única parte de los Objetivos de Desarrollo Sostenible donde se utiliza el término derechos humanos.

<sup>64</sup> Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo de Trabajo de Derechos Humanos, "The human rights-based approach to development cooperation: towards a common understanding among United Nations agencies" (2003).

de orientación para la consecución de los Objetivos, y estos pueden aumentar el apoyo prestado a la realización de esos derechos<sup>65</sup>. La ratificación de los instrumentos de derechos humanos constituye un primer paso importante para superar las lagunas a nivel nacional. Los Estados deben reconocer ampliamente sus obligaciones, como garantes de derechos, para las personas y los grupos que son titulares de derechos. Los titulares de derechos no solo son receptores pasivos, sino también actores clave en los Objetivos, ya que tienen derecho a presentar reclamaciones contra el Estado si los derechos siguen sin hacerse efectivos. La aplicación de los Objetivos debe hacer hincapié en el acceso a la justicia y la participación inclusiva (Objetivo 17), que también fue un elemento importante durante el proceso preparatorio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>66</sup>.

52. Los mecanismos de derechos humanos, incluidos el Consejo de Derechos Humanos, los procedimientos especiales, los órganos creados en virtud de tratados y el examen periódico universal, deberían integrarse de un modo más sistemático en la planificación nacional de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (A/HRC/40/34, párr. 23). La Relatoría Especial ha colaborado estrechamente con los organismos con sede en Roma y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial para promover el derecho a la alimentación como parte del Objetivo 2. Los titulares de mandato de los procedimientos especiales debatieron acerca de los Objetivos en su 24ª reunión anual. De conformidad con la resolución 37/24, el Consejo de Derechos Humanos organizó reuniones entre períodos de sesiones para examinar las cuestiones fundamentales para la reunión del foro político de alto nivel de 2019. A pesar de ello, se necesita una acción más coordinada y cohesiva entre Nueva York y Ginebra para asegurar que los Gobiernos estén utilizando su conocimiento de los mecanismos de derechos humanos para fundamentar el proceso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (A/HRC/40/34, párr. 32).

## B. Fortalecimiento de la supervisión y la rendición de cuentas

53. Debido a la resistencia de los Estados durante su proceso de redacción, la Agenda 2030 solo prevé el seguimiento y el examen, que consisten en los exámenes nacionales de carácter voluntario y en la orientación no vinculante por homólogos, en lugar de la rendición de cuentas. Se alienta a los Estados Miembros a que realicen exámenes periódicos e inclusivos, liderados e impulsados por los países, de los progresos nacionales y subnacionales, y a que presenten sus hallazgos al foro político de alto nivel (Agenda 2030, párr. 79). No hay ningún otro requisito relativo a la frecuencia o la regularidad de estos exámenes. Debido al poco tiempo que se ha dedicado a debatir los exámenes en las reuniones anteriores del foro y a la falta de colaboración con la sociedad civil, algunas personas han criticado los exámenes al considerarlos como un intento precipitado de conformar un informe para presentarlo en Nueva York, perdiendo así la oportunidad de convertir el proceso en

<sup>65</sup> Christophe Golay, *No One Will be Left Behind: the Role of United Nations Human Rights Mechanisms in Monitoring the Sustainable Development Goals that Seek to Realize Economic, Social and Cultural Rights*, documento informativo de la Academia núm. 11 (Ginebra, Academia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos de Ginebra, enero de 2018), pág. 6.

<sup>66</sup> Véase la Declaración de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos, Navi Pillay, “Addressing inequalities in the SDGs: a human rights imperative for effective poverty eradication”, en el Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, octava reunión, 4 de febrero de 2014.

una culminación de las verdaderas iniciativas nacionales encaminadas a aplicar la agenda<sup>67</sup>.

54. El Secretario General y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría recuerdan a los Estados que el proceso de presentación de informes de abajo arriba debe ser abierto, inclusivo, participativo y transparente para todos, que debe respetar los derechos humanos y que debe centrarse especialmente en las personas más pobres, vulnerables y rezagadas (párrs. 74 d) y e) de la Agenda 2030). En algunos países, como Guatemala y Finlandia, los exámenes nacionales de carácter voluntario han reforzado un enfoque inclusivo para la ejecución que abarca a todo el Gobierno y a toda la sociedad<sup>68</sup>. Sin embargo, los exámenes no están normalizados, lo que dificulta la comparación de los progresos entre países, y no todos los Estados informan sobre cada uno de los Objetivos, a pesar de la naturaleza integrada de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

55. El foro político de alto nivel será tan bueno como el proceso en el que se base, y, hasta ahora, no ha sido un órgano de supervisión eficaz e independiente al margen del Consejo Económico y Social<sup>69</sup>. Los Estados deben informar sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible de una forma más integral, velar por el aumento de las consultas con las partes interesadas durante el proceso y ampliar los debates para centrarse en los progresos tangibles en relación con los Objetivos, teniendo en cuenta a las poblaciones más vulnerables. Los Estados deben apoyar el derecho a la alimentación y establecer mecanismos para evaluar la planificación, la presupuestación y los resultados de las intervenciones relacionadas con la alimentación y la nutrición. Los observatorios nacionales, por ejemplo, los que se crearon en España y en algunos países de América Latina, pueden ayudar a mejorar estas iniciativas.

56. En el Objetivo 17, se prevé la participación de asociados internacionales como los organismos con sede en Roma para contribuir a la consecución de los Objetivos. Las Directrices Voluntarias del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y el Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición proporcionan a los Estados, los agentes intergubernamentales, la sociedad civil y el sector privado una herramienta de referencia clave para lograr una gobernanza eficaz en materia de alimentación, agricultura y nutrición. La creación de espacios seguros para que los actores de los medios de comunicación, los periodistas y los defensores de los derechos humanos realicen investigaciones e informes sobre los progresos realizados en el marco de los Objetivos, en consonancia con el derecho a la libertad de expresión y a la información, proporcionará una supervisión adicional y ayudará a responsabilizar a los Estados por su inacción. Promover la transparencia en el proceso de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y facilitar el diálogo entre todas las partes interesadas pertinentes también velará por que los Estados cumplan con sus

---

<sup>67</sup> Moizza Binat Sarwar y Susan Nicolai, “What do analyses of voluntary national reviews for Sustainable Development Goals tell us about ‘leave no one behind’?”, nota informativa (Londres, Overseas Development Institute, 2018), pág. 6

<sup>68</sup> Karina Cázarez-Grageda, “The whole of Government approach: initial lessons concerning national coordinating structures for the 2030 Agenda and how review can improve their operation” y “The whole of society approach: levels of engagement and meaningful participation of different stakeholders in the review process of the 2030 Agenda”, documentos de debate (Partners for Review, marzo de 2019 y octubre de 2018), disponible en <https://sdg.iisd.org/news/p4r-examines-whole-of-government-whole-of-society-approaches-in-2030-agenda-reviews/>.

<sup>69</sup> International Institute for Sustainable Development, “Overseeing Agenda 2030: how to avoid a repeat of the Commission on Sustainable Development”, disponible en [www.iisd.org/library/how-avoid-repeat-commission-sustainable-development](http://www.iisd.org/library/how-avoid-repeat-commission-sustainable-development).

obligaciones en virtud del derecho de los derechos humanos y por que trabajen en la consecución de los Objetivos.

### C. Asignación de recursos financieros adicionales

57. Los progresos realizados en el marco de la Agenda 2030 se han estancado en gran medida debido a la insuficiencia de fondos. El Fondo Monetario Internacional (FMI) determinó que, para el logro de los Objetivos, se necesitará un gasto adicional en 2030 de 0,5 billones de dólares para los países en desarrollo de bajos ingresos y de 2,1 billones de dólares en el caso de las economías de mercado emergentes<sup>70</sup>. El Equipo de Tareas Interinstitucional sobre la Financiación para el Desarrollo confirma que la movilización de los fondos necesarios sigue representando un importante desafío para la aplicación y señala que las inversiones fundamentales para lograr los Objetivos todavía carecen de la financiación suficiente<sup>71</sup>.

58. No todos los métodos de financiación e inversión presentan el mismo grado de compatibilidad con un enfoque integral y basado en los derechos humanos respecto a la aplicación. Una financiación eficaz de los Objetivos tomará en consideración su naturaleza interconectada y la necesidad de lograr un empoderamiento y una participación de abajo arriba. Los Estados deben examinar cuidadosamente los proyectos sostenibles que atraen a los inversionistas y a los Gobiernos, por ejemplo, los monocultivos industrializados, las represas a gran escala, la infraestructura para el comercio y la exportación a larga distancia o las ciudades verdes que albergan poblaciones migratorias. La realización de una exhaustiva evaluación *ex-ante* de los derechos humanos de los proyectos propuestos que se financien a través de financiación combinada, asociaciones de múltiples partes interesadas e inversiones privadas debería garantizar su compatibilidad con los derechos humanos. Lo mismo ocurre con los instrumentos basados en deuda, como los bonos verdes y los bonos para los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que aumentan el nivel de endeudamiento de los países y el riesgo de incumplimiento.

59. Los países donantes deberían asignar una mayor cantidad de recursos financieros a los Objetivos de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que obliga a los Estados a asignar los máximos recursos disponibles para la realización progresiva de los derechos humanos. Solo 8 de los 25 países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos representaron el 78 % de la ayuda asignada a los “derechos humanos” y el 71 % de la ayuda asignada a “la participación y la sociedad civil”, lo que indica un escaso apoyo al enfoque basado en los derechos humanos para los Objetivos<sup>72</sup>. Actualmente, pocos países cumplen la meta del 0,7 % relativa al gasto en ayuda internacional y la promesa de 2015 consistente en 100.000 millones de dólares del Fondo Verde para el Clima, de conformidad con el Objetivo 13.

<sup>70</sup> Vitor Gaspar y otros, “Fiscal policy and development: human, social, and physical investment for the SDGs”, nota de debate del personal del FMI, SDN/19/03 (FMI, enero de 2019).

<sup>71</sup> *Financing for Sustainable Development Report 2019* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta E.19.I.7), pág. xvii.

<sup>72</sup> Brian Tomlinson, AidWatch Canada, “Implementing a human rights-based approach: lessons from the experience of providers of international assistance” en *Policy Research on the Implementation of a Human Rights-Based Approach in Development Partnerships* (Quezon City (Filipinas), Alianza de las Organizaciones de la Sociedad Civil para la Eficacia del Desarrollo, enero de 2018), pág. 26

60. Los Estados deben renovar su compromiso con la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, de 2015, que ofrece un marco mundial para financiar el desarrollo sostenible y fortalecer la acción colectiva, y que ya ha catalizado varios proyectos de desarrollo sostenible relevantes para el derecho a la alimentación, incluido el proyecto relativo a los medios de subsistencia en el monte Elgon, que tiene por objeto empoderar a 30.000 pequeños agricultores de Kenya mediante un modelo de inversión innovador<sup>73</sup>.

61. Las inversiones en agua y energía limpias, acceso a la tierra, igualdad de género, educación, seguridad alimentaria y los demás pilares de los Objetivos pueden brindar oportunidades de generar beneficios, pero también están relacionadas con los derechos humanos fundamentales. Es importante que el derecho a la alimentación no se transforme en una mercancía; que la accesibilidad se ofrezca en función de las necesidades, y no en función de la rentabilidad económica; y que la obtención de beneficios de la agricultura y los sistemas alimentarios no aumente la brecha de desigualdad entre los proveedores y los titulares de derechos<sup>74</sup>.

#### D. Conciliación de las metas fragmentadas y contrapuestas

62. La fragmentación, la duplicación y las contradicciones entre los Objetivos han estancado su consecución, pero los Estados deben desarrollar políticas que subrayen las sinergias, o vínculos positivos, entre los Objetivos, en lugar de los sacrificios percibidos<sup>75</sup>. Las metas asociadas a la erradicación del hambre están vinculadas con la erradicación de la pobreza extrema y el progreso de otros objetivos económicos y sociales<sup>76</sup>. Los objetivos relacionados con la pobreza y la salud, que están inextricablemente relacionados con el derecho a la alimentación y la nutrición, son algunos de los que más se suelen asociar al progreso en la consecución de otros objetivos<sup>77</sup>. La importancia relativa de estos vínculos y el hecho de que constituyan sinergias o sacrificios pueden variar según la región o el contexto socioeconómico. No obstante, los Estados deben adoptar políticas que equilibren los tres pilares del desarrollo sostenible, a saber: el económico, el social y el ambiental.

63. En la Agenda 2030 no se aconseja a los Estados cuáles son los Objetivos de Desarrollo Sostenible que deben abordar en primer lugar, pero, en general, los Estados han aplicado los objetivos de acuerdo con el paradigma tradicional de desarrollo no sostenible, es decir, dando prioridad a los objetivos que se refieren al desarrollo económico para mejorar el bienestar, pero ignorando la sostenibilidad ambiental<sup>78</sup>. Los tres sacrificios más habituales se encuentran entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible 3, 12 y 15, lo que indica que los países invertirán en una mejora de la atención de la salud o las medidas de protección ambiental y el consumo y la producción responsables, pero no en los tres<sup>79</sup>. Otros sacrificios son la conversión de tierras agrícolas para la producción de biocombustibles, lo que amplía el acceso a la

<sup>73</sup> Gobierno de Suecia, "Implementing the Addis Ababa Action Agenda to achieve the 2030 Agenda for Sustainable Development: a selection of innovative examples", pág. 18.

<sup>74</sup> Tomaso Ferrando, "COP24: ten years on from Lehman Brothers, we can't trust finance with the planet", *The Conversation*, 3 de diciembre de 2018.

<sup>75</sup> *Report of the expert group meeting on advancing the 2030 Agenda: interlinkages and common themes at the HLPF 2018*, enero de 2018, pág. 9.

<sup>76</sup> Brijesh Mainali y otros, "Evaluating synergies and trade-offs among Sustainable Development Goals (SDGs): explorative analyses of development paths in South Asia and Sub-Saharan Africa", *Sustainability*, vol. 10, núm. 3, marzo de 2018.

<sup>77</sup> Prajal Pradhan y otros, "A systematic study of Sustainable Development Goal (SDG) interactions", *Earth's Future*, vol. 5, pág. 1174.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *Ibid.*, págs. 1175 y 1177.

energía (Objetivo 7), pero mina las metas en materia de producción de alimentos del Objetivo 2.

64. Debido a la inclusión de los objetivos ambientales entre los Objetivos de Desarrollo Sostenible finales, se puede llegar a la conclusión errada de que la sostenibilidad ambiental es menos importante que el desarrollo económico y social, o que es ajena a este. El Objetivo 2 promueve un enfoque respecto a los sistemas alimentarios y la nutrición orientado hacia la producción, pero, para garantizar una calidad y una cantidad adecuadas como parte del derecho a la alimentación, es necesario ir más allá del productivismo y reconocer los vínculos positivos con la salud de los ecosistemas terrestres y oceánicos (Objetivos 14 y 15). Un medio natural funcional es un requisito imprescindible para alcanzar los objetivos económicos y sociales y el derecho a la alimentación. El Objetivo 13, relativo a la acción contra el cambio climático, en particular, es un objetivo clave, ya que la realización del derecho a la alimentación depende de que los sistemas alimentarios dejen atrás la agricultura industrializada, que tiene efectos perjudiciales para el medio ambiente y la salud humana y es uno de los principales motores del cambio climático (véase [A/70/287](#)).

## **E. Desarrollo de la capacidad de reunión de datos y los mecanismos de presentación de informes**

65. A fin de ajustar los planes nacionales de desarrollo y las políticas relativas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible a las obligaciones en materia de derechos humanos, los Estados necesitan reunir, medir y organizar los datos relevantes, en especial acerca de las poblaciones que se suelen quedar atrás. A diferencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Objetivos de Desarrollo Sostenible requieren el uso de indicadores estadísticos del desempeño para controlar el progreso mundial, al tiempo que la adopción de decisiones con base empírica para asegurar la coherencia de las políticas. El marco de indicadores mundiales, un producto del Grupo Interinstitucional y de Expertos sobre los Indicadores de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Comisión de Estadística, contiene 232 indicadores únicos que sirven como criterio para medir el progreso y comunicar los resultados a las diversas partes interesadas (véase la resolución [71/313](#) de la Asamblea General). Sin embargo, si no se dispone de datos suficientes, los indicadores carecen de sentido. Los Estados también deberían aprovechar las consultas en curso con el Grupo de Expertos para promover las modificaciones apropiadas del marco de indicadores mundiales.

66. Según lo dispuesto por la Comisión de Estadística, los indicadores de todos los objetivos deben desglosarse por ingresos, sexo, edad, raza, etnia, estatus migratorio, discapacidad y ubicación geográfica. La reunión de datos desglosados es esencial para lograr un enfoque basado en los derechos humanos y para identificar y comprender la desigualdad entre los grupos de población. Los análisis desglosados basados en el género han demostrado ser esenciales en las situaciones de conflictos o emergencias, cuando las mujeres son más vulnerables al hambre, la malnutrición y la violencia por razón de género<sup>80</sup>. La Asamblea General ha reiterado además el papel de los Estados en la reunión de datos totalmente desglosados conforme a los instrumentos de derechos humanos (véase la resolución [68/261](#)). Para que las mediciones sean eficaces, deben incluir consultas reales con las partes interesadas, ya que la invisibilidad estadística puede dar lugar a una mayor marginación y abandono ([A/HRC/31/54](#), párr. 73).

67. Desafortunadamente, son pocos los Estados que disponen de los recursos y la capacidad necesarios para reunir suficientes datos desglosados a fin de completar los

<sup>80</sup> Food Security Information Network, *Global Report on Food Crises 2019: Joint Analysis for Better Decisions*, pág. 23

indicadores del marco. A fecha de mayo de 2018, menos de la mitad de los indicadores seleccionados podían completarse debido a la escasez de datos precisos y oportunos<sup>81</sup>. Los Estados deben basarse en la reunión de datos externos, incluidos los exámenes periódicos universales y la reciente iniciativa “Datos para acabar con el hambre: 50 x 2030”, de la FAO, el FIDA, la Alianza Mundial para los Datos sobre el Desarrollo Sostenible y la Fundación Bill y Melinda Gates, para recopilar datos mejorados y colmar las lagunas de información sobre las poblaciones más marginadas, aisladas y olvidadas.

## F. Promoción de una participación equilibrada del sector privado

68. La Agenda 2030 prevé una amplia participación de las partes interesadas, pero los Estados deben velar por que la implicación del sector privado y, en particular, de la industria, sea equilibrada y esté debidamente regulada. La consolidación empresarial, la expansión de los sistemas de propiedad intelectual y la impunidad extraterritorial de que gozan los agentes empresariales de las cadenas de suministro siguen siendo obstáculos importantes para el disfrute del derecho a la alimentación. La falta de una rendición de cuentas impuesta a los agentes empresariales por las violaciones de los derechos humanos y laborales en las cadenas de suministro, especialmente las empresas transnacionales que operan fuera de la jurisdicción del Estado afiliado, debilita el aumento de los resultados en materia de Objetivos de Desarrollo Sostenible y la justiciabilidad de los derechos humanos (véase [A/HRC/28/65](#) y [A/73/164](#)).

69. El marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible no responde a la posible influencia indebida ni incluye medidas para evitar que la influencia de las empresas comprometa la integridad de la colaboración. Por el contrario, el Objetivo 17 promueve las alianzas público-privadas, entre otras formas de participación de múltiples interesados, lo que puede reforzar las asimetrías de poder existentes, exacerbar los conflictos entre los intereses públicos y privados, y propiciar el aprovechamiento de los recursos financieros como medio de influir de manera indebida en la adopción de decisiones o políticas públicas<sup>82</sup>. Estas alianzas tienen pocas probabilidades de transformar las prácticas empresariales, ya que las compañías solo participarán en las plataformas de múltiples interesados y las alianzas que sean favorables para las estrategias empresariales o se ajusten a ellas<sup>83</sup>.

---

<sup>81</sup> Steve MacFeely y Bojan Nastav, “You say you want a [data] revolution: a proposal to use unofficial statistics for the SDG global indicator framework”, Global Policy Watch.

<sup>82</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 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” (Roma, junio de 2018), pág. 41.

<sup>83</sup> Nora McKeon, “Are equity and sustainability a likely outcome when foxes and chickens share the same coop? Critiquing the concept of multi-stakeholder governance of food security”, *Globalizations*, vol. 14, núm. 3 (2017), pág. 384.

70. Las asociaciones de múltiples partes interesadas a menudo carecen de transparencia y están sujetas a jurisdicciones internacionales que no deben rendir cuentas. También pueden contribuir al aumento de las desigualdades dentro de los países y entre estos, ya que el 56 % de las asociaciones incluidas no cuentan con un asociado estatal del mundo en desarrollo<sup>84</sup>. La participación de los grupos marginados es mínima: una encuesta realizada en 2006 entre las asociaciones inscritas en las Naciones Unidas reveló que menos del 1 % disponía de alianzas con agricultores, trabajadores y sindicatos, pueblos indígenas, mujeres, jóvenes o niños y niñas<sup>85</sup>. No obstante, los Estados están recurriendo a esas asociaciones para financiar megaproyectos de infraestructuras que pueden tener efectos devastadores en los hábitats naturales y las comunidades locales, y pueden debilitar la legislación social y ambiental para atraer a los inversionistas.

71. Los Estados no pueden equiparar la sociedad civil a los actores del Estado y del mercado ni ignorar el poder concentrado y los conflictos de intereses que están arraigados en el sector privado. La promoción de un espacio de gobernanza más equilibrado, inclusivo y participativo debe comenzar con la afirmación por parte de los Estados de una mayor autoridad reguladora sobre la industria para garantizar que los derechos humanos, las medidas de protección ambiental y las normas laborales se respeten y se protejan de acuerdo con los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Por otra parte, también exige asegurar el acceso a la justicia, especialmente para aquellos que se suelen quedar atrás<sup>86</sup>. El examen del Objetivo 16 en el foro político de alto nivel, en julio de 2019, revelará los avances en la promoción de este acceso, así como los retos pendientes.

## V. Conclusión y recomendaciones

72. **En el presente informe se adopta la posición de que la Agenda 2030 y, en concreto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible tienen el potencial de transformar los sistemas alimentarios mundiales y de promover significativamente el derecho a la alimentación, así como otros derechos económicos, sociales y culturales. Frente al aumento del hambre y la malnutrición, los Estados deben demostrar la voluntad política de aplicar los Objetivos de manera integral y desde un enfoque basado en los derechos humanos, otorgando un carácter central en el proceso normativo a la desigualdad y a las personas que se han quedado atrás. El compromiso con un programa mundial para el cambio exigirá además que los Estados den prioridad a los intereses del mundo antes que a los de una sola nación, que comercien con políticas impulsadas por el mercado para encontrar soluciones centradas en el ser humano y que asignen los recursos suficientes para apoyar la consecución de los Objetivos.**

73. **En el presente informe, figuran diferentes recomendaciones destinadas a la comunidad internacional y a los Estados para mejorar la eficacia de los Objetivos de Desarrollo Sostenible desde la perspectiva del derecho a la alimentación. Las buenas prácticas consisten en soluciones a nivel de todo el sistema, y no en remedios graduales *ad hoc*. La lista no exhaustiva de recomendaciones que figura a continuación ayudará a crear sistemas alimentarios mundiales más inclusivos,**

<sup>84</sup> Susan Bragdon y Carly Hayes, “Reconceiving public-private partnerships to eradicate hunger: recognizing small-scale farmers and agricultural biological diversity as the foundation of global food security”, *Georgetown Journal of International Law* (2018).

<sup>85</sup> *Ibid.*

<sup>86</sup> Grupo de Trabajo sobre empresas y derechos humanos, “The business and human rights dimension of sustainable development: embedding ‘protect, respect and remedy’ in SDGs implementation,” (29 de junio de 2017).

orientados a la nutrición, sostenibles y que refuercen los derechos humanos. Para que las reformas en virtud de los Objetivos den sus frutos, deben acabar con la compartimentación, garantizar los compromisos mensurables y promover la cooperación con todas las partes interesadas correspondientes.

74. Debido a las restricciones ligadas a la cantidad de palabras, en el informe no se analizan los motores externos del hambre y la malnutrición que agravan la desigualdad y socavan el derecho a la alimentación. Por ejemplo, los conflictos, el cambio climático y un régimen económico internacional que apoya la mercantilización y la industrialización de la agricultura por encima de los derechos humanos. La realización del derecho a la alimentación y el logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible exigen la adopción de medidas inmediatas para hacer frente a esos motores.

75. Con la opinión de que la realización del derecho a la alimentación se beneficiará de la correcta aplicación de los Objetivos y de la Agenda 2030, la Relatora Especial recomienda que las organizaciones internacionales:

a) Incluidos los organismos con sede en Roma, la FAO, el Programa Mundial de Alimentos, el FIDA y el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, se asocien con los gobiernos estatales y municipales para mejorar la aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por ejemplo, mediante la reunión y el análisis de datos desglosados sobre las poblaciones que sufren las tasas más altas de desigualdad, hambre y malnutrición, y la facilitación de una mayor colaboración entre los gobiernos y la sociedad civil en la elaboración de políticas relativas a los Objetivos;

b) Los mecanismos de derechos humanos con sede en Ginebra, como el Consejo de Derechos Humanos, los procedimientos especiales, los órganos creados en virtud de tratados y el examen periódico universal, se deben integrar de un modo más activo en el proceso de puesta en práctica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de forma que se coordinen con los Estados y el foro político de alto nivel a fin de brindar más apoyo y recursos a la reunión de datos y el seguimiento, la rendición de cuentas, la supervisión y la aplicación de un enfoque basado en los derechos humanos.

76. Los Estados deberían:

a) Reconocer que los Objetivos de Desarrollo Sostenible y los derechos económicos, sociales y culturales se refuerzan mutuamente, adoptar un enfoque basado en los derechos humanos para la aplicación de los Objetivos, ratificar todos los instrumentos de derechos humanos y ajustar las leyes y políticas nacionales a los principios de derechos humanos de igualdad, no discriminación, participación, universalidad, indivisibilidad, rendición de cuentas y estado de derecho;

b) Incorporar de manera sistemática los mecanismos de derechos humanos en la planificación y adaptación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en el plano nacional, y velar por una acción más coordinada y cohesiva entre Nueva York y Ginebra;

c) Adoptar una visión global de la desigualdad que se centre en las causas profundas de la exclusión, aplicar medidas macroeconómicas que conduzcan a un crecimiento equitativo, inclusivo y sostenible, medir los efectos distributivos plenos de las políticas fiscales en todos los grupos de riqueza y redistribuir la riqueza mediante políticas fiscales progresivas;

d) Ampliar las medidas de protección social y las inversiones en los servicios públicos de conformidad con la Recomendación de la OIT sobre los

**Pisos de Protección Social, 2012 (Núm. 202), y evitar las medidas de austeridad neoliberales y otras políticas económicas que desmantelan las redes de seguridad social existentes;**

**e) Adoptar intervenciones normativas estratégicas que empoderen e involucren a las mujeres que han quedado rezagadas desde el punto de vista estructural al incorporar la igualdad de género en las políticas económicas, tales como la presupuestación con perspectiva de género, la eliminación de las barreras al acceso a los alimentos y los recursos productivos, y la compensación justa a las mujeres por el trabajo no remunerado e informal, de conformidad con la recomendación general núm. 34 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, relativa a los derechos de las mujeres rurales;**

**f) Regular la participación de los niños en el sector agrícola de conformidad con los requisitos de edad mínima de la OIT y la Convención sobre los Derechos del Niño, proteger el derecho de los niños a la educación y prohibir la publicidad de productos que no sean saludables dirigidos a niños y adultos jóvenes;**

**g) Invertir en el desarrollo y la revitalización del medio rural mediante el fortalecimiento de la integración rural-urbana, el aumento del acceso a los mercados para los pequeños agricultores y la financiación de la infraestructura rural y la investigación y los servicios de extensión agrícolas;**

**h) Proteger los derechos de los campesinos y las comunidades rurales a la tierra y a los recursos reproductivos, incluidos los derechos consuetudinarios, de conformidad con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, aprobada recientemente;**

**i) Prestar mayor atención a los pueblos indígenas en el proceso ligado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al implicar y consultar a los pueblos indígenas con respecto a las estrategias de mitigación del cambio climático y el desarrollo sostenible, con arreglo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y garantizar el trabajo decente y la educación, en especial para las mujeres y las niñas indígenas;**

**j) Reevaluar y cuestionar los intereses creados, los incentivos y las relaciones de poder inherentes a los sistemas alimentarios que dependen de la industria agroquímica, y lograr un entorno seguro, inclusivo y libre de pobreza para los pequeños productores a través de un aumento de las inversiones en agroecología;**

**k) Rechazar la retórica xenófoba, divisiva y falsa hacia las personas migrantes, incluidos los refugiados y los desplazados internos, y ampliar todas las medidas de protección de los derechos humanos a aquellas personas que no sean ciudadanas de un determinado país, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos;**

**l) Proteger a las personas migrantes, en calidad de titulares de derechos, frente a la discriminación en todas las etapas del proceso migratorio, y proporcionarles acceso a la justicia sin restricciones, en particular en lo que respecta a su derecho a la alimentación;**

**m) Presentar estrategias a corto y largo plazo para garantizar que las poblaciones migrantes puedan alimentarse de manera digna y tengan acceso a oportunidades de trabajo decente y a planes de protección social;**

**n) Participar activamente en el proceso de seguimiento y examen de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, cooperando con todas las partes interesadas**

y presentando un examen nacional de carácter voluntario al foro político de alto nivel todos los años, donde figuren los progresos realizados en cada uno de los Objetivos;

o) Desarrollar la capacidad de las autoridades nacionales para que pongan en práctica una supervisión, una rendición de cuentas y, lo que es más importante, unos mecanismos de reparación adecuados, y coordinarse con los agentes no gubernamentales para contribuir al seguimiento;

p) Llevar a cabo evaluaciones *ex-ante* sobre los derechos humanos de las propuestas de proyectos de desarrollo sostenible que se financien a través de una financiación combinada, y velar por que los proyectos promuevan realmente el derecho a la alimentación y no se perciban como una mera oportunidad de obtener beneficios;

q) Asignar más recursos financieros a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, en particular a los que se refieren al derecho a la alimentación, y renovar el compromiso con el Programa de Acción de Addis Abeba y otros acuerdos multilaterales en materia de financiación;

r) Llevar a cabo un análisis sistemático basado en datos de los vínculos existentes dentro del marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para establecer prioridades estratégicas al respecto, maximizando al mismo tiempo las sinergias y evitando los sacrificios perjudiciales. Es necesario dar prioridad a los objetivos relacionados con el cambio climático y la protección del medio ambiente, junto con los objetivos económicos y sociales;

s) Nombrar a oficiales jefes de datos y desarrollar la capacidad de las oficinas nacionales de estadística para reunir datos desglosados, en especial sobre las poblaciones que sufren mayores desigualdades, y colaborar con agentes no estatales que tengan la capacidad de apoyar las actividades de recopilación de datos;

t) Regular la participación de los agentes del sector empresarial privado en el proceso de aplicación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y velar por que los grupos que sufren mayores desigualdades, como las mujeres, los niños y las niñas, los pueblos indígenas, los campesinos y los migrantes, puedan participar en los procesos de gobernanza y adopción de decisiones;

u) Establecer las salvaguardas adecuadas para prevenir influencias corporativas negativas en la gobernanza de la nutrición y exigir cuentas a las empresas por la manipulación y la desinformación, como parte de un enfoque basado en los derechos humanos para el Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición (2016-2025);

v) Abordar las amenazas del cambio climático, los conflictos y las políticas económicas con relación al derecho a la alimentación y a los sistemas alimentarios mundiales, de conformidad con los informes de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación que figuran en los documentos [A/HRC/37/61](#), [A/72/188](#) y [A/70/287](#).