



Asamblea General

Distr. general
22 de julio de 2020
Español
Original: inglés

Septuagésimo quinto período de sesiones

Tema 72 b) del programa provisional*

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

El derecho a la alimentación en el contexto de la política comercial y el derecho mercantil internacionales

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, de conformidad con la resolución [73/171](#) de la Asamblea.

* [A/75/150](#).



Informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

Resumen

En su primer informe, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, señala a la Asamblea General que la política comercial ha estado centrada principalmente en marcos económicos y ha hecho caso omiso o ha relegado a un segundo plano las preocupaciones de las personas por los derechos humanos. Al mismo tiempo, la política de derechos humanos ha brindado una elocuente crítica sociopolítica del comercio, pero no ofrece una alternativa institucional al régimen existente. Ninguno de los dos enfoques ha servido para hacer frente adecuadamente al cambio climático. En el presente informe se combinan las perspectivas del comercio y de los derechos humanos y se ofrecen principios y un mapa institucional que pueden ayudar a comprender de otra manera el derecho a la alimentación en términos políticos, económicos y ecológicos.

I. Introducción

1. El mensaje está plasmado en los muros de los edificios de Chile¹, se escucha en los salones sindicales de todo el mundo² y constituye un clamor entre la gente: “No volveremos a la normalidad porque la ‘normalidad’ era el problema”. En el momento de redactar el presente informe, el mundo se halla inmerso en la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19). Nadie sabe cuánto tiempo durará la pandemia ni lo que se avecina; lo que sí está claro es que el virus ya está causando un sufrimiento inmenso y lo peor está por venir. Se están perdiendo puestos de trabajo a ritmos sin precedentes. Están cerrando las escuelas, en las que comen la mayoría de los niños, por lo que muchos están recibiendo menos comidas de lo habitual. A pesar de que muchos Gobiernos se están apresurando a responder, millones de personas siguen sin tener acceso a recursos esenciales. Aunque se trata de un virus nuevo, es previsible que las personas más afectadas sean las pertenecientes a la población marginada y vulnerable. La pandemia exacerba y acelera las mismas desigualdades que persisten desde hace decenios y, en algunos casos, siglos.

2. Las terribles circunstancias de la pandemia justificaron el llamamiento del Secretario General y de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en el que se afirmaba que la protección de las personas y sus derechos eran indispensables para el éxito de la respuesta de salud pública³. Si bien todos los derechos humanos son esenciales y están interconectados, el derecho a la alimentación tiene una función especialmente importante en todas las soluciones a corto y largo plazo.

3. El mundo andaba rezagado en la materialización plena del derecho a la alimentación incluso antes de la pandemia. Si nos guiamos por las estadísticas, el número de personas hambrientas y subalimentadas en el mundo ha ido aumentando desde 2015⁴. Mientras tanto, la biodiversidad en la agricultura está disminuyendo a medida que la dieta mundial se va homogeneizando en torno a un pequeño número de cultivos, lo que incluye un marcado cambio hacia alimentos ultraprocesados⁵. Es más, la COVID-19 solo es la enfermedad vírica más reciente que ha atacado a la humanidad como resultado de nuestra continua alteración de los hábitats animales (lo que aumenta el riesgo de transmisión de enfermedades zoonóticas), si bien no será la última⁶. Por último, el mundo apenas se ha recuperado de la inestabilidad de los precios de los alimentos por la que se vio golpeado entre 2007 y 2010⁷.

¹ Sara Pantuliano: “Covid-19: ‘we won’t get back to normal because normal was the problem’”, Overseas Development Institute (ODI), 1 de abril de 2020.

² Sue Longley, “We won’t get back to normal because ‘normal’ was the problem”, vídeo, 1 de mayo de 2020.

³ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: *Directrices relativas a la COVID-19*, 13 de mayo de 2020; António Guterres, Secretario General de las Naciones Unidas: “Estamos todos juntos en esto: SG de la ONU presenta un informe sobre COVID-19 y los derechos humanos”, declaración de 23 de abril de 2020.

⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (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).

⁵ Julie Bélanger y Dafydd Pilling (eds.): *The State of the World’s Biodiversity for Food and Agriculture* (evaluaciones de la Comisión de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura de la FAO, Roma, 2019). Colin K. Khoury y otros: “Increasing homogeneity in global food supplies and the implications for food security”, *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 111, núm. 11 (marzo de 2014).

⁶ A. Haroon Akram-Lodhi: “Covid-19 and the world food system”, *Journal of Australian Political Economy*, núm. 85 (2020).

⁷ Anna Chadwick: “Regulating excessive speculation: commodity derivatives and the global food crisis”, *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 66, núm. 3 (julio de 2017).

4. El derecho a la alimentación trasciende los debates excesivamente simplistas sobre si la inseguridad alimentaria es un problema de escasez (disponibilidad insuficiente de alimentos) o un problema de distribución (falta de acceso a los alimentos). Sin duda, ello exige que primero entendamos cómo se genera y se distribuye el poder antes de responder a la pregunta sobre el modo de producción y distribución de los alimentos.

5. Hasta ahora, la política comercial ha estado centrada principalmente en marcos económicos y ha hecho caso omiso o ha relegado a un segundo plano las preocupaciones de las personas por los derechos humanos. Al mismo tiempo, la política de derechos humanos ha brindado una elocuente crítica sociopolítica del comercio, pero no ha ofrecido una alternativa institucional al régimen existente. Ninguno de los dos enfoques ha servido para hacer frente adecuadamente al cambio climático.

6. El presente informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Michael Fakhri, constituye un primer paso para superar este estancamiento, al enmarcar el derecho a la alimentación en el contexto de la política comercial y el derecho mercantil internacionales. El comercio internacional reviste especial importancia y es un elemento básico que se debe abordar para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la alimentación⁸. En el presente informe se combina la política comercial con la política derechos humanos y se ofrecen principios y un mapa institucional que pueden ayudar a los Estados y a los ciudadanos a comprender de otra manera el derecho a la alimentación en términos políticos, económicos y ecológicos. Durante su mandato, el Relator Especial colaborará con los Estados y las partes interesadas para ampliar estos elementos básicos con el fin de generar una política alimentaria internacional eficaz orientada a la construcción de un nuevo régimen comercial.

7. En la parte II del presente informe, se resume el significado del derecho a la alimentación en términos cotidianos, que constituye el fundamento de todo el informe y del mandato del Relator Especial⁹. En la parte III se resume el funcionamiento del actual Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio (OMC), así como su inherente incapacidad para proporcionar resultados comerciales adecuados, y mucho menos resultados en materia de derechos humanos. En la parte IV se impulsan tanto los derechos humanos como la política comercial en una nueva dirección común y se exponen a grandes rasgos los principios de derechos humanos aplicables al comercio internacional. En la parte V se esboza el posible modo de aplicar tales principios en el marco de los nuevos acuerdos internacionales sobre alimentos.

8. Desde el comienzo de su mandato en mayo de 2020, el Relator Especial se ha mantenido en contacto con diversas partes interesadas con miras a recabar sus observaciones generales sobre las dificultades y los obstáculos actuales para la materialización del derecho a la alimentación. Aunque la COVID-19 ha constituido un obstáculo en esas consultas, se han llevado a cabo numerosas conversaciones por medios virtuales. Ante el panorama generado por dicha enfermedad, el Relator Especial, junto con otros titulares de mandatos, solicitó aportaciones a Estados, gobiernos locales y regionales, instituciones nacionales de derechos humanos,

⁸ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11, párr. 2 b), y resolución 43/11 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 20.

⁹ La definición se extrae del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de la observación general núm. 12 (1999) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativa al derecho a una alimentación adecuada, de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, y de la labor de los Relatores Especiales anteriores.

organizaciones de la sociedad civil, círculos académicos, organismos de las Naciones Unidas y otras partes interesadas¹⁰. Mediante un cuestionario, se invitó a todos los agentes a responder a una serie de preguntas relacionadas con los siguientes aspectos: la interrupción de las cadenas nacionales e internacionales de suministro de alimentos durante la pandemia; las medidas adoptadas por las autoridades gubernamentales para garantizar el acceso de toda la población, incluidas las personas en situación de vulnerabilidad, a los alimentos; y las condiciones laborales de los trabajadores del sector de la alimentación, como los trabajadores agrícolas, los trabajadores de las tiendas, los transportistas, los cocineros y los tenderos, así como las medidas tomadas para protegerlos. El Relator Especial manifiesta su agradecimiento a todas las partes interesadas que dedicaron tiempo y recursos a proporcionar una información de inestimable valor.

II. Significado del derecho a la alimentación

A. El carácter fundamental de los alimentos para las comunidades y la soberanía

9. El derecho a la alimentación no es simplemente el derecho a no pasar hambre. Es el derecho de todas las personas a celebrar la vida sentándose a comer con otras. Una de las formas más importantes en que una comunidad se define a sí misma es a través de qué, cómo, cuándo y con quién come. Las comunidades se constituyen compartiendo días festivos, recuerdos, recetas, sabores y maneras de comer. Los seres humanos crean sus instituciones sociales y políticas a través de estas prácticas alimentarias.

10. Los alimentos también determinan en gran medida la relación de las personas con la tierra y, por lo tanto, influyen enormemente en la forma en que se expresa el poder soberano. Los alimentos generan un núcleo en el que se entrecruzan complejas ecologías de ciertos seres humanos, animales, plantas, microbios, entidades espirituales y paisajes dando lugar a relaciones duraderas de cuidado mutuo. Kyle Whyte lo resume de la siguiente manera: la producción, el trabajo, la preparación, el consumo y la eliminación de residuos en el sector alimentario guardan una estrecha relación con la tenencia de la tierra, el modo de vida de una comunidad, la entrega recíproca de regalos y la subsistencia, la conexión entre las personas de una comunidad y el respeto por la vida no humana¹¹.

B. La obligación de garantizar la adecuación, disponibilidad y accesibilidad de los alimentos

11. Desde el punto de vista conceptual, el derecho a la alimentación supone el derecho de todas las personas a contar siempre con alimentos adecuados, disponibles y accesibles¹².

Adecuación

12. Las personas tienen derecho a definir por sí mismas lo que es un alimento cultural, nutricional, social y ecológicamente adecuado en función de su situación

¹⁰ ACNUDH: Issues, Food, “Call for inputs: international trade and the right to food”. Disponible en www.ohchr.org/EN/Issues/Food/Pages/Call-covid19.aspx.

¹¹ Kyle Powys Whyte: “Indigenous food sovereignty, renewal, and US settler colonialism”, en *The Routledge Handbook of Food Ethics*, Mary C. Rawlinson y Caleb Ward (eds.) (Londres, Routledge, 2017).

¹² Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12.

particular. Es decir, las personas son quienes deciden qué es un “buen alimento”, lo que incluye el derecho a determinar qué alimento o alimentos deberían considerarse necesarios. Los Estados están obligados a satisfacer las demandas existentes, así como a ser generosos con las generaciones futuras¹³.

Disponibilidad

13. A fin de garantizar la disponibilidad de buenos alimentos, las personas deben contar siempre con fuentes fiables para su obtención. La disponibilidad se refiere a la posibilidad de alimentarse directamente de los frutos obtenidos trabajando la tierra u otros recursos naturales¹⁴. Por ello, los Estados deben garantizar que el acceso de la población a la tierra y otros recursos naturales se distribuya de manera justa y equitativa¹⁵.

14. Los alimentos también deberían estar a la venta en mercados y tiendas. Por consiguiente, la disponibilidad requiere sistemas de distribución, elaboración y comercialización que funcionen bien y puedan trasladar los alimentos desde donde se producen hasta donde se necesitan, en función de la demanda¹⁶. En estos casos, los Estados también deben garantizar que los mercados sean justos, estables y competitivos. De ahí la necesidad de que el poder sobre los mercados nacionales y mundiales no se concentre en manos de unos pocos. Los productores de alimentos deben cobrar un precio remunerativo a cambio de sus productos o su trabajo, o bien recibir ayuda pública en su labor.

15. Para garantizar la disponibilidad de alimentos, los trabajadores de todos los campos, vías de navegación, fábricas y cocinas deben tener condiciones de trabajo saludables y seguras. La pandemia de COVID-19 ilustra que una de las razones de la existencia de personas al borde de una crisis de hambre es que los indispensables trabajadores del sector alimentario se están viendo obligados a poner en peligro su salud, ya que sus empleadores no les están proporcionando lugares de trabajo seguros y los Estados no están brindando la ayuda adecuada durante la pandemia. Sin trabajadores sanos, el mundo no puede tener un suministro de alimentos estable y con disponibilidad garantizada.

Accesibilidad

16. Los Estados deben garantizar que los alimentos sean siempre accesibles, desde el punto de vista económico, a todas las personas. Ello significa que las personas deberían ser siempre capaces de obtener buenos alimentos, lo que puede lograrse mediante comidas escolares gratuitas, mercados justos o un sistema social que asegure que las personas dispongan del tiempo y los recursos necesarios para cocinar en casa y alimentar a sus comunidades.

17. Los alimentos también deben ser físicamente accesibles. Ello supone la obligación de que los Estados garanticen la inclusividad universal de todos los sistemas e instituciones del ámbito alimentario. Independientemente de las capacidades físicas, el estado de salud, la condición jurídica o la situación

¹³ *Ibid.*, párr. 7.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Lorenzo Cotula (ed.): *El derecho a la alimentación y el acceso a los recursos naturales. Utilización de argumentos y mecanismos basados en los derechos humanos para mejorar el acceso a los recursos por parte de la población desfavorecida de las zonas rurales* (Roma, FAO, 2008).

¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general núm. 12.

habitacional de las personas, los Estados deben velar por que todas ellas tengan acceso a una cocina con el fin de obtener o preparar una comida adecuada¹⁷.

C. Obligaciones de los Estados y obligación universal de rendir cuentas

18. Los Estados tienen la obligación de trabajar conjuntamente y de manera solidaria para que el sistema internacional garantice los derechos humanos de todas las personas¹⁸. Ello incluye asegurarse de que las instituciones públicas (tanto internacionales como nacionales) y los organismos privados (incluidas las empresas) rindan cuentas públicamente a la población a la que prestan servicio y de la que dependen.

19. Es importante señalar que la “seguridad alimentaria” no genera obligaciones jurídicas y constituye un término más restringido que el de “derecho a la alimentación”. La seguridad alimentaria se refiere únicamente a la disponibilidad y la accesibilidad, haciendo hincapié en el mantenimiento de la estabilidad política. Las políticas de seguridad alimentaria suelen centrarse en garantizar que las personas dispongan de una cantidad suficiente de alimentos necesarios para vivir y sobrevivir (es decir, para subsistir).

20. Al incluir una definición amplia que abarca la adecuación, el derecho a la alimentación exige que los Estados garanticen que las personas siempre coman con dignidad, con lo que se hace hincapié en la nutrición y el sustento, y no solo en la subsistencia. La alimentación ha de fortalecer a las personas, no solo físicamente, sino también política y culturalmente. En este sentido, el derecho a la alimentación plantea cuestiones fundamentalmente políticas sobre la forma en que producimos, distribuimos y consumimos alimentos que no pueden ser subsumidas en la esfera de la seguridad alimentaria ni respondidas utilizando su lenguaje, a menudo técnico.

21. En resumen, todas las personas tienen derecho a definir qué es una alimentación adecuada para su comunidad; asimismo, la totalidad de las instituciones nacionales e internacionales, incluidas las instituciones económicas, tienen el deber de garantizar que toda la población tenga siempre acceso a una alimentación adecuada.

III. Acuerdo sobre la Agricultura de la Organización Mundial del Comercio

A. El comercio internacional y la agricultura en la actualidad

22. El Acuerdo sobre la Agricultura, que entró en vigor dentro de la OMC en 1995, ha sido un obstáculo para el pleno ejercicio del derecho a la alimentación¹⁹. En vez de centrarse en las personas como titulares de derechos, el Acuerdo considera a las personas en función de su actividad y potencial económicos. En el Acuerdo se hace referencia a las personas como “productores” (en particular “productores con ingresos bajos o pobres en recursos”) y “consumidores”, aunque también como “sectores pobres de la población urbana y rural” y “sectores de la población que [...] necesiten [ayuda alimentaria interna]”.

¹⁷ El término “cocina” se usa en el sentido más amplio para hacer referencia a cualquier lugar donde se prepare comida antes de comerla.

¹⁸ Véase el documento [A/71/280](#).

¹⁹ Véase el documento [A/HRC/10/5/Add.2](#).

23. El objetivo a largo plazo del sistema multilateral de comercio “es establecer un sistema de comercio agropecuario equitativo y orientado al mercado”, dando por supuesto que se conseguirá mediante “reducciones progresivas sustanciales de la ayuda y la protección a la agricultura”²⁰. Se supone que los miembros de la OMC, que tienen otras obligaciones jurídicas internacionales, solo deben tomar “en consideración las preocupaciones no comerciales, entre ellas la seguridad alimentaria y la necesidad de proteger el medio ambiente”, en vez de centrar la agenda comercial en estas cuestiones²¹. En este sentido, el sistema comercial actual considera la seguridad alimentaria como excepción y las transacciones mercantiles como norma, y deja de lado la perspectiva más amplia del derecho a la alimentación.

24. Desde 1982 y mantenidas en el marco del Acuerdo sobre la Agricultura, las negociaciones sobre el comercio agrícola existentes se sustentan en tres “pilares”:

a) Aumentar el acceso a los mercados mediante la prohibición de las restricciones cuantitativas, la conversión de las políticas dentro de las fronteras en aranceles y la reducción gradual de todos los aranceles agrícolas.

b) Reducir gradualmente a cero las subvenciones a la exportación;

c) Limitar el alcance de la ayuda interna permisible²².

25. Tanto los críticos como los defensores de la OMC coinciden en señalar que, en la práctica, el Acuerdo sobre la Agricultura no ha creado un mercado mundial liberal ni ha beneficiado a los países más pobres, cuyas economías dependen del sector agrícola, y que, en cambio, ha protegido a los países poderosos y a las grandes empresas²³.

B. Excepciones a lo dispuesto en el Acuerdo sobre la Agricultura

26. El Acuerdo sobre la Agricultura contiene una serie de disposiciones relativas a excepciones que podrían atenuar las consecuencias perjudiciales del comercio para determinados países o grupos concretos de población dentro de los diversos países. Los países especialmente vulnerables frente a los mercados internacionales han intentado aumentar el número de medidas de este tipo. A continuación se exponen tales excepciones y las razones por las que su aplicación no ha sido satisfactoria.

- **Trato especial y diferenciado.** Su objetivo es permitir a los países en desarrollo más flexibilidad en la aplicación de las normas de la OMC, en reconocimiento de las desventajas a las que se enfrentan dentro del régimen de comercio mundial. El Acuerdo sobre la Agricultura, por ejemplo, exime a los países en desarrollo de las obligaciones de reducción de la ayuda interna proporcionada a los productores con ingresos bajos para incentivar el desarrollo rural. Sin embargo, las concesiones derivadas de este trato especial y diferenciado (como la ampliación de los períodos de aplicación y la disminución de las tasas de reducción de las obligaciones acordadas) suelen ser insignificantes o apenas útiles para la población más pobre y vulnerable (por ejemplo, las concesiones

²⁰ Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, preámbulo.

²¹ *Ibid.*

²² Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, comunicado de prensa GATT/1328, 29 de noviembre de 1982.

²³ Michael Fakhri: “A history of food security and agriculture in international trade law, 1945-2017”, en *New Voices and New Perspectives in International Economic Law*, John D. Haskell y Akbar Rasulov (eds.), (Cham, Suiza, Springer International Publishing, 2020); Christian Häberli: “Agricultural trade: how bad is the WTO for development?”, *European Yearbook of International Economic Law 2016*, Marc Bungenberg y otros (eds.) (Cham, Suiza, Springer International Publishing, 2016).

de gasto ilimitado en agricultura a países que se enfrenten a un volumen de deuda insostenible y a déficits presupuestarios crónicos). Además, los países en desarrollo que han ingresado en la OMC desde su creación solo han tenido un escaso acceso a dicho trato especial y diferenciado. En general, este tipo de trato se ha utilizado para instaurar políticas de base perjudiciales para los Estados en desarrollo, al tiempo que solo les permite un reducido número de desviaciones, normalmente de poca utilidad.

- **Salvaguardia especial.** Excepción a disposición de países sometidos a aranceles. Su finalidad es ofrecer protección temporal a los agricultores nacionales cuando se produzcan aumentos repentinos de las importaciones o caídas de los precios mundiales. Esta salvaguardia podría ayudar a los agricultores locales, ya que proporciona a los mercados nacionales cierta protección frente al *dumping*, si bien no protege del *dumping* crónico. No obstante, la principal deficiencia de la salvaguardia especial es que solo está a disposición de 21 países en desarrollo; muchos otros países de esa categoría no se habían sometido a aranceles porque, de entrada, carecían de barreras no arancelarias.
- **Medida de salvaguardia especial.** Durante casi dos decenios, un grupo de países en desarrollo conocido como el Grupo de los 33 ha presentado múltiples propuestas para la adopción de una medida de salvaguardia especial, distinta de la salvaguardia especial indicada anteriormente, que brinde protección frente a los aumentos repentinos de las importaciones o las caídas de los precios en los mercados mundiales, si bien las negociaciones al respecto han sido en vano. Algunos países en desarrollo exportadores, como el Paraguay y el Uruguay, han sostenido que el mecanismo podría menoscabar los medios de vida de sus propios pequeños productores.
- **Productos especiales.** Mecanismo para proteger y promover la producción de alimentos, las garantías de subsistencia y el desarrollo rural, también propuesto por el Grupo de los 33. La propuesta permitiría a los países en desarrollo designar cierto número de productos como “especiales” y eximirlos de los requisitos de reducción de aranceles y otras disciplinas. La cuestión es compleja desde el punto de vista tanto técnico (¿qué cultivos deberían optar a tal designación?) como político (¿cuántos cultivos?, ¿qué países optarán a ello?, ¿cuánta protección se concederá?)²⁴.
- **Atención especial a las necesidades alimentarias de los países menos adelantados y de los países en desarrollo importadores netos de alimentos.** Los negociadores que redactaron el Acuerdo sobre la Agricultura reconocieron que el Acuerdo tendría consecuencias perjudiciales para los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos. Por ello, en 1994 aprobaron, como parte del Acuerdo, la Decisión Ministerial de Marrakech sobre las Medidas Relativas a los Posibles Efectos Negativos del Programa de Reforma en los Países Menos Adelantados y en los Países en Desarrollo Importadores Netos de Alimentos, en la que se contemplaba una indemnización para los países pertenecientes a tales categorías en caso de que se vieran perjudicados por el aumento de los precios de los alimentos o por la reducción de la ayuda alimentaria a raíz de la aplicación del Acuerdo. No obstante, los miembros de la OMC no han implementado debidamente esa Decisión.

²⁴ Institute for Agriculture and Trade Policy: “Agreement on Agriculture glossary” (2005).

C. Limitaciones inherentes

27. En los últimos 25 años ha quedado demostrado que estas excepcionales y aliviadoras disposiciones del Acuerdo sobre la Agricultura no garantizan la equidad de los mercados internacionales ni estabilizan los mercados nacionales. Por otra parte, las negociaciones de la OMC no han hecho avanzar la política comercial en lo referente a la agricultura desde 1995²⁵. A lo largo de los sucesivos decenios, la información detallada sobre quién cultiva qué alimentos, dónde y para quién ha cambiado considerablemente. No obstante, las disciplinas vigentes en la OMC conllevan irremediamente una serie de resultados profundamente desiguales²⁶ y mantienen pautas comerciales de hace siglos en cuyo contexto los Estados anteriormente colonizados, los pueblos indígenas, los trabajadores agrícolas y los campesinos se ven denigrados por el régimen comercial²⁷.

28. Además, en lugar de impulsar la política comercial para promover el desarrollo y los derechos humanos, el Acuerdo sobre la Agricultura ha favorecido a los Estados y las empresas que ya tienen acceso a recursos, infraestructura, crédito y mercados extranjeros. Más concretamente, la liberalización del comercio y las políticas nacionales de los países más ricos han aumentado el poder de mercado de las empresas de transformación y los comerciantes transnacionales de productos básicos. El Acuerdo ha contribuido a consolidar el poder empresarial al pasar por alto el papel predominante de un pequeño grupo de grandes empresas en todos los niveles del sistema alimentario.

29. El grado de concentración de los mercados en el sector de los insumos a nivel mundial (incluidas las semillas, los fertilizantes, los productos químicos, la maquinaria y los piensos) ha aumentado considerablemente en los últimos decenios. Entre 1994 y 2009, por ejemplo, al menos el 50 % de las ventas mundiales correspondió a las cuatro empresas más grandes de dicho sector. Dicha concentración fue más rápida en el sector de las semillas, donde la cuota de mercado de las cuatro empresas más grandes se duplicó con creces en el mencionado período²⁸.

30. Las fusiones y adquisiciones intensifican aún más la concentración de los mercados en la industria agroalimentaria y están transformando los suministros mundiales de alimentos. En 2015 las empresas Dupont y Dow Chemical Company decidieron fusionarse. En 2016 Bayer adquirió Monsanto por 66.000 millones de dólares en una oferta pública. Ese mismo año ChemChina, una de las mayores empresas químicas estatales de China, adquirió el agronegocio suizo Syngenta por

²⁵ Una excepción notable fue el Paquete de Nairobi, aprobado en la Décima Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio en 2015, en el que se abordaron temas como las subvenciones a la exportación y los mecanismos de salvaguardias especiales para países en desarrollo y se flexibilizaron las normas relativas a la constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria (WT/MIN(15)/DEC).

²⁶ Carin Smaller: "Planting the rights seed: a human rights perspective on agriculture trade and the WTO", *Backgrounder* núm. 1 de la serie THREAD (Mineápolis, Minesota, Institute for Agriculture and Trade Policy, 2005).

²⁷ Michael Fakhri: *Sugar and the Making of International Trade Law* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2014); Michael Fakhri: "A history of food security and agriculture in international trade law, 1945-2017"; John Borrows y Risa Schwartz (eds.): *Indigenous Peoples and International Trade: Building Equitable and Inclusive International Trade and Investment* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2020).

²⁸ Keith O. Fuglie y otros: *Research Investments and Market Structure in the Food Processing, Agricultural Input, and Biofuel Industries Worldwide*, Economic Research Report núm. 130 (Washington D. C., Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Servicio de Investigaciones Económicas, diciembre de 2011).

43.000 millones de dólares, y dos grandes empresas canadienses de fertilizantes, Potash y Agrium, acordaron fusionarse²⁹.

31. Esta situación no sería tan grave si los Gobiernos fueran capaces de garantizar que los agricultores que compran insumos a las empresas que dominan el mercado y los venden en mercados sumamente concentrados pudieran negociar un precio justo. Los Estados podrían lograrlo modificando las leyes empresariales y de competencia o sancionando el comportamiento de las empresas. Sin embargo, muchos Gobiernos no quieren o no son capaces de contener el poder de las empresas, sin que este problema se reconozca en las normas de la OMC.

D. Fin de la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura

32. Es preciso cambiar las normas vigentes, si bien existen desacuerdos y divisiones irreconciliables acerca de lo que debe modificarse y cómo. Resulta improbable que los miembros de la OMC puedan reformar el Acuerdo sobre la Agricultura para atender las exigencias de equidad que se vienen reclamando desde hace tiempo. Por ello, es necesario concluir definitivamente la aplicación del Acuerdo. De ese modo, los Gobiernos y los pueblos podrían negociar nuevos acuerdos internacionales sobre alimentos que estuvieran basados en los principios que se describen a continuación.

IV. Principios de derechos humanos aplicables al comercio internacional

A. Dignidad

La dignidad y el derecho a la alimentación

33. La dignidad constituye un aspecto esencial de los derechos humanos reconocidos internacionalmente que también se contempla en numerosas constituciones y leyes nacionales. Aun frente a la existencia de fuerzas muy poderosas que superen a una persona y le impidan ejercer sus derechos inalienables, esta mantiene el control sobre su dignidad inherente como última barrera contra la opresión. En las calles de Egipto y Túnez surgió una reciente y poderosa invocación de la dignidad cuando la gente reclamó “pan, libertad y dignidad” o “pan, libertad y justicia social” a sus Gobiernos³⁰.

34. La dignidad proviene del “valor inherente de todo ser humano y el respeto que se le debe simplemente por su condición de ser humano”³¹. En la protesta pública por las condiciones de vida, la reclamación de pan fue una respuesta al aumento del costo de los alimentos básicos y a la prevalencia del hambre. La reclamación de libertad era una reivindicación de derechos civiles y políticos. La dignidad era intercambiable con la justicia social: formaba parte de una reclamación de puestos de trabajo que no denigraran a las personas con salarios bajos y malas condiciones laborales o, en términos más generales, una reclamación de un sistema económico justo. Las tres

²⁹ Carin Smaller: “Bayer tightens control over the world’s food supply”, International Institute for Sustainable Development, 23 de septiembre de 2016.

³⁰ Gilbert Achcar: *The People Want: A Radical Exploration of the Arab Uprising* (Oakland, California, University of California Press, 2013).

³¹ Susan Marks: “Have you seen dignity?”, Conferencia Anual de 2020 del Centro de Derecho Internacional Crítico de la Facultad de Derecho de Kent, video, 31 de marzo de 2020.

eran reclamaciones inseparables de una exigencia de requisitos mínimos para llevar una vida decente³².

35. Dentro del proceso político, centrarse en la dignidad sirve a las personas para relacionarse entre sí, debatir los términos de valores comunes y acordar un mínimo adecuado de obligaciones internacionales y nacionales. Los Estados deben crear las condiciones necesarias para que las personas expresen su valía personal al resto como iguales.

36. En cuanto al derecho a la alimentación, todo el mundo tiene derecho a comer siempre dignamente. La noción de dignidad siempre ha desempeñado una función en las decisiones cotidianas sobre la elaboración de los alimentos. Las personas siempre valoran su situación en función de cierta noción común de dignidad para determinar qué comer y si tienen suficiente comida adecuada desde el punto de vista cultural.

37. Es importante señalar que el derecho a la alimentación no es lo mismo que la caridad; prestar atención a la alimentación con dignidad ayuda a ilustrar por qué. La caridad siempre ha dependido de la misericordia y los dictados de quienes poseen el poder y la riqueza. Por eso, las instituciones de beneficencia han sido el instrumento con el que los que tienen el poder han intentado controlar a la población, sobre todo en el contexto de las conquistas coloniales³³. Dicha dinámica se mantiene en la actualidad³⁴.

38. La pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve que la dignidad de las personas está intrínsecamente relacionada con el acceso a los alimentos. La forma en que la gente obtiene su comida es tan importante como la propia comida que necesitan. Informes recientes indican que, debido al cierre de las escuelas, muchos niños tienen que saltarse comidas; con los despidos por parte de las empresas, mucha gente se ve obligada a recurrir a bancos de alimentos; y a causa del desbordamiento de los programas públicos de socorro alimentario por el aumento de la demanda, muchas personas apenas tienen qué comer, pese a la disponibilidad de alimentos suficientes. La pérdida de dignidad surge cuando las personas pierden el control y el poder sobre uno de los aspectos más fundamentales de su vida cotidiana. No obstante, no hay que avergonzarse de no poder comer.

39. Lo que resulta vergonzoso es que dicha situación se dé cuando el hambre es, casi siempre, evitable.

40. El hambre y la hambruna se deben al fracaso de las políticas, no a una carencia objetiva de suministro o un desastre natural³⁵. La gente pasa hambre por dos razones. A veces se debe a que quienes tienen el poder controlan el suministro de alimentos y los retienen a propósito como táctica cínica para mantener o aumentar su poder. Esto sucede en tiempos tanto de guerra como de paz. La gente también pasa hambre porque las instituciones públicas y privadas no son democráticas ni responden a las demandas de la población, sino que están diseñadas para controlarla concentrando el poder y manteniendo el orden. En general, se da una combinación de ambos escenarios. De

³² Achcar: *The People Want*; Noha Aboueldahab: *Transitional Justice and the Prosecution of Political Leaders in the Arab Region: A Comparative Study of Egypt, Libya, Tunisia and Yemen*, colección *Studies in International and Comparative Criminal Law* (Londres, Hart Publishing, 2017).

³³ Antony Anghie: *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2005).

³⁴ Comisión de la Verdad y la Reconciliación del Canadá: *Canada's Residential Schools: The Final Report of the Truth and Reconciliation Commission of Canada*, vols. 1 a 6 (Montreal, McGill-Queen's University Press, 2015).

³⁵ Amartya Sen: *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 1981).

hecho, el hambre ha sido el resultado de una “miseria planificada”, y este análisis sigue siendo válido hoy en día³⁶.

El comercio y la economía política de la dignidad

41. El régimen comercial suele medirse a escala nacional en términos de balanza comercial o balanza de pagos, o bien a escala mundial en términos de volumen. El principio subyacente al cálculo de estos parámetros se basa en la bondad del aumento del comercio. De ello se deduce que cuantas más personas comercien y más bienes consuman, más crecerá la economía; todo se convierte en un producto básico cuyo valor depende de que se compre y se venda. El comercio de productos alimenticios se mide de la misma manera que el comercio de cualquier otro artículo. En definitiva, a través de este sistema se valora a las personas y los Estados en función de cuánto pueden producir e intercambiar económicamente a nivel mundial.

42. En cambio, si el régimen de comercio de alimentos y otros productos agrícolas partiera de la premisa de que los alimentos están intrínsecamente vinculados a la dignidad y de que deberían evaluarse en esos términos, la función y el propósito del comercio cambiaría. El comercio de alimentos y otros productos agrícolas se convertiría entonces en una forma de cooperación entre los Estados y los pueblos con vocación de reivindicación, reconocimiento y preservación de la dignidad humana.

43. Con el régimen comercial actual, dado que el valor subyacente es el crecimiento económico, las personas se relacionan principalmente en calidad de vendedores y compradores en su interacción cotidiana. Sin embargo, si la dignidad sustituye al crecimiento económico como valor, serán las relaciones sociales y culturales de las personas las que determinen las conversaciones e interacciones en el día a día. Cuando las personas intercambian bienes y servicios con dignidad, actúan en calidad de amigos, vecinos o familiares.

44. El régimen comercial debería dejar de considerar a las personas “compradores” y a los países “importadores” en un sentido comercial estricto. El derecho a la alimentación se traduce en que todo el mundo tiene derecho a estar en disposición de recibir bienes y servicios en condiciones de igualdad y cortesía. El conjunto concreto de culturas de cada persona ya abarca una serie de normas comunes e informales sobre cómo se supone que uno debe compartir los alimentos mediante prácticas de cordialidad y hospitalidad.

45. En la medida en que la práctica de la hospitalidad constituye un tipo de gestión de suministros, se necesitan existencias abundantes y una reserva fácilmente disponible de alimentos, ya que lo ideal es ser un anfitrión generoso. A su vez, retener alimentos, acapararlos e imponer embargos constituyen prácticas perversas y crueles de dudosa legalidad.

46. En estos términos, la perspectiva del derecho a la alimentación proporciona una forma de analizar, evaluar y modificar los sistemas existentes de producción, distribución y consumo de alimentos en un marco de igualdad y generosidad. Ello incluye investigar la economía política de los alimentos con miras a garantizar que todas las personas puedan comer siempre dignamente, así como plantear preguntas de este tipo:

- ¿Qué constituye una comida digna para cada pueblo y Estado? Por consiguiente, ¿qué productos alimenticios son necesarios o básicos? (adecuación);

³⁶ Susan Marks: “Human rights and root causes”, *Modern Law Review*, vol. 74, núm. 1 (enero de 2011); Anna Chadwick: *Law and the Political Economy of Hunger* (Oxford, Reino Unido, Oxford University Press, 2019).

- ¿Cuándo se considera que el suministro y las existencias son abundantes? (disponibilidad);
- ¿Quién debería controlar las reservas y existencias de alimentos? ¿Dónde deberían guardarse estas reservas y existencias? (accesibilidad);
- En períodos de abundancia, ¿qué normas hay que seguir para compartir los alimentos? (disponibilidad y acceso en forma de ayuda);
- ¿Cuándo se convierte en acaparamiento la obtención de una reserva abundante de alimentos? (disponibilidad y acceso).

47. A veces las respuestas a estas preguntas son claras e invariables. Sin embargo, dado que las circunstancias ecológicas no dejan de transformarse radicalmente con el cambio climático, los pueblos y los Gobiernos deberían renegociar estas cuestiones fundamentales.

La agronomía de la dignidad y la agroecología

48. Una de las preguntas más apremiantes que muchos hacen hoy en día es: ¿cómo podemos asegurarnos de que nuestros sistemas alimentarios sean resilientes frente al cambio climático³⁷? Es más, si la agricultura es responsable de aproximadamente un tercio de las emisiones humanas de gases de efecto invernadero, así como de más del 40 % de las de metano, ¿cómo debemos transformar nuestras prácticas agrícolas para mitigar estas emisiones³⁸?

49. Las posibles respuestas a esas preguntas no son fáciles de conciliar. La resiliencia consiste en mantener la estabilidad frente a los cambios. Por lo tanto, a la hora de investigar la resiliencia se estudia cómo medir y comprender la estabilidad y el cambio ecológicos³⁹. Sin embargo, la investigación de la mitigación del cambio climático (y la adaptación a este) hace hincapié en la transformación de las prácticas y tecnologías agrícolas⁴⁰.

50. Aun así, la resiliencia, la mitigación y la adaptación se pueden combinar desde la perspectiva de los derechos humanos. La pregunta unificadora viene a ser: ¿cómo podemos garantizar que nuestros sistemas alimentarios se adapten a los profundos cambios ecológicos manteniendo la dignidad de todas las personas?

51. El énfasis en la dignidad vincula la comprensión de la resiliencia y la estabilidad social y ecológica a un enfoque centrado en las personas que propicie una transformación rápida. Este enfoque garantiza que los planes de mitigación del cambio climático y de adaptación a este sean inseparables de las cuestiones relacionadas con el acceso equitativo a los recursos y la justicia social. El cambio climático no puede solucionarse solo con la ciencia y la tecnología.

³⁷ Nicolas Urruty, Delphine Tailliez-Lefebvre y Christian Huyghe: “Stability, robust, vulnerability and resilience of agricultural systems: a review”, *Agronomy for Sustainable Development*, vol. 36, núm. 1 (febrero de 2016).

³⁸ Pete Smith y otros: “Sector agrícola”, en *Cambio Climático 2007: mitigación del cambio climático*, Bert Metz y otros (eds.) (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2007).

³⁹ Tracy-Lynn Humby: “Law and resilience: mapping the literature”, *Seattle Journal of Environmental Law*, vol. 4, núm. 1 (2015); Dave Hodgson, Jenni L. McDonald y David J. Hosken: “What do you mean, ‘resilient’?”, *Trends in Ecology and Evolution*, vol. 30, núm. 9 (septiembre de 2015).

⁴⁰ Anne Saab: *Narratives of Hunger in International Law: Feeding the World in Times of Climate Change*, colección *Cambridge Studies in International and Comparative Law* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2019).

52. Por lo que respecta a la resiliencia alimentaria, está surgiendo un consenso en cuanto a que los mejores modos de resistir las transformaciones futuras pasan por la agroecología y el énfasis en la diversidad. Ello incluye aumentar la diversidad biológica, potenciar la diversidad cultural, variar los cultivos agrícolas en los diferentes paisajes y a lo largo del tiempo, y mantener fuentes de reserva de suministro de alimentos⁴¹. A menudo se pasa por alto que eso también incluye comprender el panorama jurídico de la agroecología como conjunto de ordenamientos jurídicos fusionados entre sí o espacios “interjurídicos”, así como detectar oportunidades para que las personas hagan valer su dignidad en tales espacios⁴².

B. Autosuficiencia

53. La autosuficiencia constituye un valor que puede proporcionar una orientación cualitativa y basada en principios a las autoridades gubernamentales, las personas y las instituciones a la hora de tomar decisiones y elaborar planes estratégicos en los contextos de las diferentes políticas que influyen en el derecho a la alimentación, incluida la política comercial.

54. En un contexto de derechos humanos, la autosuficiencia constituye un principio relacional en el que la noción de uno mismo es colectiva y no individualista, nacionalista o tendente a la autarquía. Para las naciones, y dentro de ellas, la autosuficiencia tiene que ver con la alimentación y la comunidad y con su lugar simbiótico en relación con los sistemas alimentarios y ecológicos del mundo. En el marco de la interacción entre las naciones y los sistemas políticos, se trata de un principio de coexistencia horizontal. En todas esas relaciones, la autosuficiencia hace hincapié en la autonomía, la armonía, la coexistencia y el respeto.

55. La autosuficiencia se centra en las comunidades, por lo que requiere que la política y la planificación sean lo más localizadas posible. La escala es importante para entender lo que está funcionando. En teoría, el mundo en su conjunto dispone de suficientes alimentos para todos sus habitantes y es “autosuficiente”, pero existen 800 millones de personas crónicamente subalimentadas (que son muchas más si tenemos en cuenta el número de personas con malnutrición)⁴³. La autosuficiencia se centra en las comunidades locales y a una escala ajustada a estas y sitúa la toma de decisiones sobre las principales dimensiones de la producción, distribución y consumo de alimentos, así como el reciclaje o la eliminación de desperdicios de alimentos, en las

⁴¹ Véase el documento [A/70/287](#); 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, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 2019); Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sustentables: *From Uniformity to Diversity: A Paradigm Shift from Industrial Agriculture to Diversified Agroecological Systems* (junio de 2016); Ari Paloviita, “Food processing companies, retailers and climate-resilient supply chain management”, en *Climate Change Adaptation and Food Supply Chain Management*, Ari Paloviita y Marja Järvelä (eds.), colección *Advances in Climate Change Research* (Abingdon, Reino Unido, Routledge, 2017).

⁴² Boaventura de Sousa Santos: *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*, 2ª ed. (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2002); Irene I. Hadiprayitno: “Who owns the right to food? Interlegality and competing interests in agricultural modernisation in Papua, Indonesia”, *Third World Quarterly*, vol. 38, núm. 1 (2017); Matthew C. Canfield: “Claiming food sovereignty: legal mobilization in an era of global governance”, en *Studies in Law, Politics, and Society*, vol. 82, Austin Sarat (ed.) (Bingley, Reino Unido, Emerald Publishing Limited, 2020).

⁴³ Jennifer Clapp: “Food self-sufficiency: making sense of it, and when it makes sense”, *Food Policy*, vol. 66 (2017).

comunidades locales, en primer lugar, las comunidades nacionales, en segundo lugar, y las comunidades internacionales, en tercer lugar.

56. El término “autosuficiencia” se utiliza con otro significado en otros contextos. La FAO lo ha definido como “la medida en que un país puede satisfacer sus necesidades alimentarias con su propia producción nacional”⁴⁴. Con este significado, la autosuficiencia mide las necesidades alimentarias nacionales satisfechas con la producción nacional o la proporción entre los alimentos consumidos y los alimentos producidos, pudiendo intercambiarse ambos aspectos. Otros agentes que han formulado observaciones al respecto utilizan el término “autosuficiencia” para referirse a una orientación política en favor del cierre completo de fronteras a los alimentos importados. Una interpretación conexas a esta es la que da a entender que el término “autosuficiencia” se refiere a la prioridad de las consideraciones políticas sobre las económicas en las deliberaciones sobre cuestiones de política alimentaria. Sin embargo, ninguna de estas distinciones es estable, necesaria o realista: toda elección en materia de política es tanto política como económica, ningún país depende al 100 % de alimentos de producción propia, y depender de indicadores basados en proporciones reduce la autosuficiencia a una cantidad. En vez de tratar la autosuficiencia como indicador de la autarquía o como tendencia a esta, se debería plantear como ideal normativo con el que sortear los riesgos específicos y los objetivos holísticos que enmarcan el ejercicio del derecho a la alimentación.

57. El ejercicio del derecho a la alimentación en la actualidad se suele presentar como un conjunto de opciones contrapuestas entre las que tienen que elegir las personas y los encargados de formular políticas. Hay quien afirma que la creación de leyes que favorezcan la producción y el consumo nacionales desvirtúa el mercado (mundial) hasta el punto de generar un “riesgo sistémico” de colapso de dicho mercado; no obstante, esta perspectiva se deriva de una imagen poco realista de los mercados. Una de las preocupaciones a la hora de formular políticas es que depender únicamente de la producción nacional o local de alimentos para satisfacer las necesidades nacionales o locales de alimentos adecuados expone a un país a situaciones graves como las malas cosechas, la sequía y los conflictos políticos. Otra preocupación es el riesgo de depender demasiado de los mercados mundiales para disponer de un suministro estable de alimentos: el peligro en este caso es la dependencia del comercio y la exposición a la inestabilidad de los precios de los alimentos.

58. La realidad es más compleja. Los riesgos no se presentan únicamente como parte de un continuo sino también de forma conjunta y de manera diferente en los distintos países, dependiendo de sus respectivas historias y dotaciones de recursos. El principio de autosuficiencia ofrece orientación para sortear estos riesgos. Dicho principio se basa en la premisa de que los mercados locales siempre se entienden en relación con los mercados mundiales (y viceversa) e invita a los Gobiernos a elaborar políticas que eviten una dependencia totalmente nacional o internacional. La autosuficiencia hace hincapié en la adopción de decisiones a nivel local, con el fin de garantizar que las políticas se calibren a una escala en la que las personas puedan organizarse eficazmente e influir en los resultados de aquellas.

59. Una vez definido lo que es la autosuficiencia, lo que no es y por qué resulta útil, es importante describir a grandes rasgos cuatro elementos: la autonomía, la armonía, la coexistencia y el respeto. Cada uno de estos elementos se da tanto dentro de los Estados como entre ellos.

⁴⁴ Anne Thomson y Manfred Metz: *Implications of Economic Policy for Food Security: A Training Manual*, colección *Training Materials for Agricultural Planning*, núm. 40/rev.1 (Roma, FAO, 1999).

60. La autosuficiencia da prioridad a la autonomía local. Lejos de tratarse de una idea caricaturizada de la autarquía, la autonomía consiste en la autoridad de cada comunidad para decidir por sí misma cómo desea interactuar en la compleja ecología formada por los seres humanos, los animales, las plantas, los microbios, las entidades espirituales y los paisajes que rodean a un determinado alimento (o conjunto de alimentos) en un lugar concreto⁴⁵. La pregunta es: ¿quién toma esa decisión? Este elemento del principio opera a dos niveles. A nivel local, el principio reconoce la existencia de una pluralidad de planteamientos culturales, incluso cosmologías, que se acaban plasmando en prácticas alimentarias y expresando a través de ellas. Esta pluralidad existe dentro de los Estados. El reconocimiento de la diversidad en sí mismo tiene poco sentido si no va acompañado de una esfera significativa en la que uno determine sus propias normas y leyes, siga sus propias costumbres y observe sus propias tradiciones. La autosuficiencia como principio normativo exige que las comunidades locales y nacionales colaboren en la formulación de las políticas comerciales relacionadas con la alimentación y la agricultura. A nivel nacional, el principio normativo de autosuficiencia y su hincapié en la autonomía permite a todos los Estados decidir por sí mismos qué políticas adoptar y determinar la política adecuada entre la producción de alimentos para la exportación o para el consumo interno, así como el volumen y los parámetros de importación de alimentos. No existe, ni podría existir, un consenso efectivo sobre estas cuestiones. A falta de dicho consenso, y salvo que las normas comerciales protejan la autonomía de los Estados en materia de políticas (junto con las debidas garantías procesales), los agentes más poderosos serán quienes decidan por defecto.

61. La autosuficiencia consiste en procurar la armonía normativa, más que la armonización, entre las leyes indígenas, locales, nacionales, regionales e internacionales. Respetar el derecho a la alimentación significa respetar los derechos de los pueblos a seguir leyes, costumbres y prácticas alimentarias diferentes. Las políticas que dan prioridad a la eficiencia tratan la diversidad de las leyes alimentarias como algo secundario (o incluso antagónico) con respecto al objetivo desmesurado de bajar los precios. La promesa de alimentos más baratos justifica la armonización, pero respetar el derecho a la alimentación es algo más que asegurar que los alimentos sean lo más baratos posible: significa crear condiciones en las que las personas puedan acceder a alimentos, prepararlos, cultivar plantas y criar animales que les sirvan de alimento de maneras culturalmente apropiadas a un costo social y ambiental razonable. En el contexto de la priorización de la autonomía, el respeto de la pluralidad significa que, en primer lugar, las políticas comerciales deberían procurar proteger las ecologías alimentarias existentes a través de leyes y costumbres que las apoyen y, *a priori*, no deberían promover la estandarización de las buenas prácticas y rituales alimentarios.

62. Ser autosuficiente también consiste en coexistir con otros. Desde la perspectiva del derecho a la alimentación, dar prioridad a la autosuficiencia de la comunidad en la que uno vive, ya sea local o nacional, no significa “mendigar al vecino”, ni promulgar la agresividad táctica a través de la política comercial. El ejercicio del derecho a la alimentación por parte de una persona no puede producirse a expensas de otra. Eso significa que la autosuficiencia debe alentar la coexistencia con otras personas y sus sistemas alimentarios, no la competencia. Tratar el objetivo colectivo del comercio de alimentos como coexistencia también podría desalentar el desperdicio, la sobreproducción y la sobreconcentración. La coexistencia como principio incluye estar atento a la diversidad de productores de alimentos, desde grandes multinacionales hasta millones de pequeños agricultores y trabajadores agrícolas de todo el mundo. En este caso, la autosuficiencia puede servir para

⁴⁵ Whyte: “Indigenous food sovereignty, renewal, and US settler colonialism”.

reorientar las instituciones y las normas de protección y apoyo a los productores en pequeña escala, así como a otros mecanismos que respalden tanto la seguridad alimentaria como los medios de vida rurales. La coexistencia reconoce que el derecho a la alimentación corresponde a las personas en su totalidad (productores, consumidores, ciudadanos, migrantes y agricultores), no solo a un consumidor. La coexistencia también implica aspirar a relaciones dentro del entorno natural y con un mundo que no es solamente humano. El derecho a la alimentación no puede expresarse a través de la degradación o la extracción de recursos de la biosfera.

63. Por último, desde la perspectiva del derecho a la alimentación, la autosuficiencia hace hincapié en el respeto. Este se debe a los miembros de la comunidad de la que cada Gobierno es responsable; se muestra a través de la escucha, ya se traduzca oficialmente en representación, expresión de opiniones o participación democrática. El respeto se acerca al elemento de la autonomía y constituye el fundamento de la necesidad de que los encargados de formular políticas escuchen primero a las comunidades locales, a fin de descubrir y comprender las ecologías alimentarias existentes, antes de proponer cambios que puedan perturbar estos sistemas. El respeto a través de las fronteras refuerza el valor de la coexistencia, invitando a los encargados de formular políticas a tomarse en serio las diferencias entre los Estados. Tales diferencias existen, no solo en términos de riqueza, sino también en términos de cultura y circunscripción, así como en cuanto a los diversos imperativos que determinan cada formulación nacional del derecho a la alimentación.

C. Solidaridad

64. Una economía basada en la solidaridad depende de la existencia de organizaciones regidas por principios de cooperación y coordinación horizontal, no por el lucro y el crecimiento incesante. La idea de la economía solidaria se inspira directamente en las prácticas de millones de personas de diferentes Estados que han organizado su poder a través de entidades tales como sociedades de beneficio mutuo, fideicomisos y cooperativas⁴⁶. El propósito subyacente es crear mercados que funcionen para satisfacer las necesidades humanas en lugar de buscar el lucro por sí mismo, organizar el comercio a través de empresas gobernadas democráticamente y suavizar las fronteras entre la esfera económica y los ámbitos del cuidado, el ocio o la cultura. En lo que a esto respecta, la economía solidaria difiere tanto de la intervención de la empresa privada, que da prioridad al lucro, como de la del Estado, que suele ser burocrática, lejana y excluyente. Es importante señalar que estas ideas y prácticas ya están claramente presentes en el ámbito de la producción de alimentos.

Límites del crecimiento económico

65. Desde la creación de las Naciones Unidas, el logro del desarrollo, con especial hincapié en el crecimiento económico, ha constituido un objetivo fundamental del derecho y las instituciones internacionales⁴⁷. Las cuestiones relativas a la alimentación y el hambre también han seguido esta tendencia. Por una parte, se ha argumentado que el crecimiento económico erradicará el hambre y generará niveles de nutrición más elevados. Por otra parte, a veces se considera que la erradicación del hambre es una condición previa para el crecimiento económico. Vincular el hambre

⁴⁶ Peter Utting: *Public Policies for Social and Solidarity Economy: Assessing Progress in Seven Countries* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2017); Yvon Poirier, Françoise Wautiez y Béatrice Alain: *Legislación y políticas públicas a favor de la economía social y solidaria (ESS): primeros pasos y elementos de una guía práctica* (enero de 2018).

⁴⁷ Sundhya Pahuja: *Decolonising International Law: Development, Economic Growth, and the Politics of Universality* (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 2011).

con el crecimiento económico de cualquier manera implica considerar que la erradicación del hambre es casi lo mismo que la erradicación de la pobreza extrema.

66. Este énfasis en el crecimiento es limitado por varios motivos.

67. En primer lugar, da por sentado la noción de mercado. Ciertos estudios han demostrado de manera convincente que en los últimos años, dentro de los Estados, se ha dado una correlación entre el aumento del hambre y la ralentización del crecimiento económico (medido como producto interno bruto real per cápita). En esos mismos estudios se señala que la relación directa entre el crecimiento económico y el hambre o la malnutrición sigue sin estar clara. Para complicar aún más las cosas, los beneficios del crecimiento económico no siempre se reparten de manera equitativa, y la reducción de la pobreza extrema no siempre se traduce en una mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición. De hecho, quienes se ven aquejados por la inseguridad alimentaria y la malnutrición no siempre pertenecen a los hogares más pobres⁴⁸. Así pues, desde la perspectiva del crecimiento económico, el interrogante relativo al hambre y la nutrición no solo consiste en determinar cómo aumentar el crecimiento económico, sino más concretamente en determinar cómo las desigualdades económicas hacen que a las personas que padecen inseguridad alimentaria y malnutrición les resulte más difícil beneficiarse de ese crecimiento y protegerse de las recesiones de la economía⁴⁹.

68. El interrogante de cómo hacer que el crecimiento económico funcione en beneficio de las personas es importante y, por supuesto, hace mucho tiempo que se debate el modo de medir tanto el crecimiento como el hambre⁵⁰. No obstante, la perspectiva del derecho a la alimentación pone en duda, para empezar, que exista una correlación entre el hambre o la nutrición y el mercado.

69. No hay ninguna razón inherente por la que los ingresos y los precios deban determinar si las personas tienen acceso a una alimentación adecuada o no. La tarea consiste en investigar cuándo y por qué el acceso de las personas a los alimentos está vinculado a los mercados, y comprender mejor cómo se construyen esos mercados.

70. Desde la perspectiva del derecho a la alimentación también se entiende la economía de una manera más amplia, en el sentido de que no se trata solo de transacciones comerciales de mercado. La economía también incluye la labor que se realiza en los hogares y en los mercados no estructurados, que no está recogida en las mediciones del crecimiento económico y que normalmente llevan a cabo las mujeres. Las personas también suelen obtener alimentos a través de otras instituciones aparte de los mercados, por ejemplo, en forma de regalos, en escuelas, centros de atención, bancos o dispensas de alimentos y centros penitenciarios.

71. Además, el cambio climático está poniendo en peligro insistentemente incluso la viabilidad a corto plazo del crecimiento como medio para el ejercicio pleno del derecho a la alimentación. El agravamiento de las sequías, el aumento de la frecuencia de los fenómenos meteorológicos extremos y la alteración de patrones meteorológicos observados desde hace mucho tiempo afectan y afectarán a todas las fases de la producción, la distribución y el consumo de alimentos.

72. El cambio climático exige que los Estados se replanteen el paradigma centrado en el crecimiento en lo que respecta a los alimentos. En virtud del Acuerdo de París sobre el cambio climático, los Estados se han comprometido a mantener el aumento de la temperatura por debajo de 2 °C con respecto a los niveles preindustriales, y se

⁴⁸ FAO y otros: *El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019*, pág. 51.

⁴⁹ *Ibid.*, pág. 79.

⁵⁰ Frances Moore Lappé y otros: "How we count hunger matters", *Ethics and International Affairs*, vol. 27, núm. 3 (2013).

proponen limitar aún más el aumento de la temperatura, a 1,5 °C⁵¹. La producción de alimentos, especialmente la agricultura industrializada y la producción de carne, constituye una fuente importante de emisiones de gases de efecto invernadero. En un estudio reciente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, se estima que la agricultura, la silvicultura y otros usos de la tierra son responsables de aproximadamente el 23 % del total de las emisiones antropógenas de gases de efecto invernadero⁵². La mera magnitud y tendencia en aumento de las emisiones relacionadas con los alimentos significan que la reforma de la manera en que producimos, comercializamos y consumimos estos debería ser parte indispensable de nuestros esfuerzos colectivos por hacer frente al cambio climático.

73. El Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático ha enumerado más de 100 escenarios de mitigación, en la mayoría de los cuales se da por supuesto un crecimiento económico constante. Sin embargo, el crecimiento económico y los compromisos climáticos de París solo se pueden combinar en previsiones sumamente optimistas y confiando mucho en las tecnologías de captura y almacenamiento de dióxido de carbono. Estas tecnologías no están diseñadas para utilizarlas de manera generalizada, y tanto su eficacia como sus consecuencias en otros ámbitos están muy poco estudiadas⁵³. Otros planes de “crecimiento ecológico” dependen en gran medida de la extracción, el procesamiento y el uso intensivos de minerales de tierras raras⁵⁴. Estos materiales, que a menudo se encuentran en las tierras de pueblos categorizados como racializados e indígenas, contienen elementos radiactivos que hacen que su extracción y procesamiento requieran mucha energía y resulten sumamente peligrosos tanto para los seres humanos como para el medio ambiente⁵⁵.

74. Del mismo modo, las denominadas “apropiaciones verdes” son especialmente preocupantes cuando se trata del ejercicio del derecho a la alimentación. El fenómeno consiste en apropiarse de recursos, sobre todo en Estados en desarrollo, con fines ambientales, al tiempo que se supone que las emisiones de carbono de los Estados desarrollados se compensan mediante la financiación de proyectos con menores emisiones de carbono en Estados en desarrollo⁵⁶. Además de la ineficacia de estos mecanismos basados en el mercado para reducir realmente las emisiones, las apropiaciones verdes con fines ecológicos también menoscaban el derecho a la alimentación al perturbar las prácticas locales de producción de alimentos y usar la tierra para otros fines en vez de la agricultura, la caza o la recolección. A menudo, la apropiación de tierras se lleva a cabo sin cumplir los siguientes requisitos de derechos humanos: obtener el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas; cooperar y colaborar de buena fe con los campesinos y otras personas que trabajan en las zonas rurales; y hacer que las empresas rindan cuentas de sus obligaciones en materia de derechos humanos⁵⁷.

⁵¹ Véase [FCCC/CP/2015/10/Add.1](#), decisión 1/CP.21, anexo, art. 2.

⁵² Priyadarshi R. Shukla y otros: “Resumen para responsables de políticas”, en *El cambio climático y la tierra: informe especial del IPCC sobre el cambio climático, la desertificación, la degradación de las tierras, la gestión sostenible de las tierras, la seguridad alimentaria y los flujos de gases de efecto invernadero en los ecosistemas terrestres*, Priyadarshi R. Shukla y otros (eds.) (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, 2020), pág. 7.

⁵³ Jeremy Baskin: *Geoengineering, the Anthropocene and the End of Nature* (Palgrave MacMillan, 2020).

⁵⁴ Julie Michelle Klinger: *Rare Earth Frontiers: From Terrestrial Subsoils to Lunar Landscapes* (Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 2016).

⁵⁵ [A/HRC/41/54](#).

⁵⁶ Ntina Tzouvala: “A false promise? regulating land-grabbing and the post-colonial state”, *Leiden Journal of International Law*, vol. 32, núm. 2 (junio de 2019).

⁵⁷ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las

75. En definitiva, la confianza optimista en posibles “soluciones” tecnológicas para lograr un crecimiento ecológico solo retrasa las transformaciones necesarias de las economías, incluidos nuestros sistemas alimentarios. Estos sistemas deben dejar de tener objetivos centrados en el crecimiento con el fin limitar los efectos del cambio climático, forjar relaciones verdaderamente sostenibles con nuestros ecosistemas y empoderar a quienes tienen menos recursos para asumir el control de sus vidas. Cualquier retraso limitará enormemente la capacidad de todos para ejercer plenamente el derecho a la alimentación. Las personas con discapacidad, las mujeres, la juventud, la infancia, los pueblos indígenas, las personas racializadas y las personas que viven en la pobreza se ven y seguirán viéndose afectadas de manera desproporcionada por estos trastornos inducidos por el clima.

Transformación de la economía

76. Si la transformación de nuestros sistemas alimentarios es fundamental, también debería serlo nuestro replanteamiento de la economía política de los alimentos y el hambre. Dar prioridad al crecimiento, aun en los casos en que se incluían redes de protección social, no ha dado los resultados esperados, llegando incluso a agravar el cambio climático. En cambio, la materialización del derecho a la alimentación para todos exige un enfoque fundamentalmente diferente centrado en la cooperación entre los productores y la solidaridad entre todos los participantes en el cultivo, la caza, la recolección, el transporte, la preparación y el consumo de alimentos.

77. Las prácticas económicas solidarias han surgido y se han difundido a raíz del fracaso tanto de los Estados como de las entidades del sector privado. La aparición de grupos de ayuda mutua y el aumento de la dependencia de las redes sociales durante la pandemia de COVID-19 ilustran este fenómeno, así como las circunstancias sociales y políticas que dan lugar a tales prácticas. Volviendo la mirada atrás, la desindustrialización y el retroceso del estado de bienestar en los Estados desarrollados después de la década de 1980 desembocaron en el surgimiento de cooperativas, así como de servicios gestionados por las comunidades, sobre todo de cuidado infantil. En los Estados en desarrollo, la exclusión de amplios sectores de la sociedad de la economía “formal” y de la política “oficial” dio lugar asimismo a la creación de cooperativas, las cuales ofrecen, no solo medios de vida, sino también un sentido de pertenencia y agencia⁵⁸.

78. Frustradas por los regímenes comerciales internacionales, que se consideraban fundamentalmente perjudiciales para los intereses de los Estados en desarrollo y sus ciudadanos, algunas personas crearon prácticas de “comercio justo”. Este tipo de prácticas aunó los esfuerzos de cooperativas de Estados tanto desarrollados como en desarrollo para garantizar unas condiciones justas de intercambio y empleo, minimizando o eliminando el papel de los intermediarios y dando a los consumidores una idea de la historia, las relaciones sociales y la importancia cultural implícitas en los bienes adquiridos. El etiquetado se ha convertido en un importante instrumento de política para promover tales iniciativas experimentales cooperativistas. Sin embargo, pese a su importancia, el etiquetado depende de la coexistencia, lo que implica mantener una buena relación con la naturaleza y con el mundo no solo humano, y no altera los fundamentos del derecho mercantil internacional. Por ello, para que esta clase de prácticas se extienda y transforme el núcleo de nuestros sistemas alimentarios, se requieren infraestructuras nacionales e internacionales que

Zonas Rurales; Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos: Puesta en Práctica del Marco de las Naciones Unidas para “Proteger, Respetar y Remediar” (A/HRC/17/31, anexo).

⁵⁸ Ana Margarida Esteves: “Decolonizing livelihoods, decolonizing the will: solidarity economy as a social justice paradigm in Latin America”, en *Routledge International Handbook of Social Justice*, Michael Reisch (ed.), (Abingdon, Reino Unido, Routledge, 2014).

umenten la escala de dichas iniciativas y faciliten las relaciones regionales e internacionales.

79. La producción, distribución y preparación de alimentos ya han demostrado su papel fundamental en diversos ejemplos locales de economía solidaria. Ello se debe, en parte, a que los mercados (nacionales e internacionales) de alimentos sin restricciones y la concentración mundial del poder de mercado en unas pocas empresas han dado lugar a una gran fluctuación de los precios. Además, el papel exagerado de los intermediarios crea cadenas de suministro excesivamente largas. Pero además, por su propia naturaleza, los alimentos trascienden y cuestionan la presunción de que la economía de los bienes es distinta de la economía del cuidado.

80. La transición hacia una economía solidaria también constituye un elemento necesario para materializar el derecho a la alimentación en su sentido más amplio, más allá de la simple eliminación del hambre. Por ejemplo, en *Los 10 elementos de la agroecología* de la FAO se resalta la importancia de las economías circulares y solidarias, así como de la creación conjunta y el intercambio de conocimientos⁵⁹. La tríada conformada por la disponibilidad, la adecuación y la accesibilidad, en la que se cimenta el derecho a la alimentación, exige que las personas controlen la producción, la distribución y el consumo de sus alimentos. También requiere que todos estos pasos permanezcan abiertos al diálogo democrático y a la reformulación a medida que las circunstancias evolucionen.

81. La experiencia ha demostrado que una economía solidaria sirve, no solo para satisfacer necesidades inmediatas, sino también para enseñar a sus participantes a forjar nuevas relaciones. La idea central es que la economía solidaria constituye una manera de “prefigurar” o construir los cimientos de una sociedad radicalmente distinta mediante la implementación de diferentes formas de coexistencia aquí y ahora⁶⁰. Por definición, la economía solidaria surge de los ensayos, errores y éxitos de los movimientos sociales y las autoridades gubernamentales que la respaldan, sin que pueda estar dirigida por leyes o instituciones internacionales. Cuarenta años de experimentación en Estados tanto desarrollados como en desarrollo demuestran que, no obstante, las políticas internacionales pueden favorecer (u obstaculizar) este tipo de iniciativas.

82. Las iniciativas de los Gobiernos de Ghana y el Brasil son ejemplos de cómo los Estados pueden poner en marcha proyectos económicos solidarios y combatir eficazmente el hambre. En ambos casos, los Gobiernos nacionales no se centraron exclusivamente en las “redes de protección social”. En lugar de ello, las iniciativas relacionadas con la alimentación en Ghana a principios de la década de 2000 moldearon los mercados mediante el empoderamiento de los pequeños agricultores gracias a los programas participativos impulsados por el Gobierno, como las escuelas de campo y cooperativas. Uno de los resultados fue el aumento de las cooperativas agrícolas en un 251 % en el transcurso de tan solo seis años⁶¹. Por su parte, el Brasil ayudó a los colectivos agrícolas ordenando a las escuelas estatales que compraran un porcentaje considerable de los alimentos para las comidas escolares al sector de la economía solidaria⁶².

⁵⁹ FAO: *Los 10 elementos de la agroecología: guía para la transición hacia sistemas alimentarios y agrícolas sostenibles* (Roma, 2018).

⁶⁰ Hilary Charlesworth: “Prefiguring feminist judgment in international law”, en *Feminist Judgments in International Law*, Loveday Hodson y Troy Lavers (eds.) (Oxford, Reino Unido, Hart Publishing, 2019).

⁶¹ Frances Moore Lappé y otros: “Framing hunger: a response to food insecurity in the world 2012” (Cambridge, Massachusetts, Small Planet Institute, 2013), pág. 14.

⁶² Esteves: “Decolonizing livelihoods, decolonizing the will”.

83. En general, la centralidad de la economía solidaria permite una visión transformadora de los derechos humanos que no prioriza únicamente la suficiencia y los niveles mínimos de bienestar. En lugar de ello, el enfoque planteado en el presente informe da prioridad al control democrático de los alimentos (incluida la producción, la circulación y el consumo) como forma de forjar relaciones equitativas y sostenibles entre los seres humanos, los animales no humanos y el ecosistema en su conjunto.

V. Acuerdos internacionales sobre alimentos

84. Elaborar nuevos acuerdos sobre alimentos y agricultura que se basen en los principios de derechos humanos no solo garantizará que el régimen comercial atienda las necesidades de las personas, sino que también transformará las características de los mercados internacionales. El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) presenta una visión del mundo como conjunto de mercados nacionales interconectados, y la OMC se propuso construir un mercado global. Los acuerdos internacionales sobre alimentos seguirán estando anclados en el GATT, así como en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Dicho tipo de acuerdos reflejarán los diferentes contextos alimentarios socioecológicos con el fin de generar centros regionales o multilaterales de alimentos.

A. Una nueva geografía jurídica del comercio internacional

85. Poner paulatinamente fin al Acuerdo sobre la Agricultura nos deja con el GATT como punto de anclaje de las leyes mercantiles. El GATT por sí solo difiere de la OMC⁶³, ya que constituye un sistema de “interfaz” en el que se reconocen diferentes tipos de economías y se alivian las tensiones internacionales causadas por esas diferencias, sin tener que resolver nada armonizando los reglamentos⁶⁴. Ello crea el marco flexible necesario para llegar a nuevos tipos de acuerdos comerciales: unos acuerdos inspirados en general en los derechos humanos y en los que se priorice específicamente el derecho a la alimentación.

86. El GATT contempla dos formas jurídicas de acuerdo internacional sobre alimentos: los acuerdos comerciales regionales y los acuerdos internacionales sobre productos básicos. Los acuerdos internacionales sobre alimentos podrían crearse reorientando la función de estos tipos de acuerdos de manera que den prioridad al derecho a la alimentación.

87. Los acuerdos comerciales regionales son más conocidos por su abundancia y porque los países siguen negociando nuevos acuerdos de este tipo. El GATT permite a los países hacer una serie de excepciones con respecto a los principios rectores de la no discriminación⁶⁵ y favorecer el comercio de bienes con asociados regionales en lugar de con otros miembros de la OMC⁶⁶.

88. Sin embargo, los acuerdos comerciales regionales tienen limitaciones, ya que se centran principalmente en aumentar el flujo comercial entre los Estados Miembros. Los países articulan sus economías mediante acuerdos de este tipo por infinidad de

⁶³ La OMC no constituye un único acuerdo, sino un conjunto de acuerdos integrados en el Acuerdo de Marrakech por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio.

⁶⁴ John H. Jackson: *Restructuring the GATT System* (Nueva York, Council on Foreign Relations Press, 1990), págs. 82 a 84.

⁶⁵ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, art. I.

⁶⁶ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, art. XXIV; Decisión sobre el Trato Diferenciado y Más Favorable, Reciprocidad y Mayor Participación de los Países en Desarrollo (cláusula de habilitación).

motivos geopolíticos y económicos, por lo que sus propósitos son variables⁶⁷. Y lo que es más importante, los acuerdos comerciales regionales no han demostrado ser eficaces para mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo y a menudo vuelven a consolidar relaciones desiguales entre los países⁶⁸.

89. Los acuerdos internacionales sobre productos básicos resultan más prometedores. El GATT se negoció inicialmente como parte de la Organización Internacional de Comercio en general. Según el plan de dicha Organización (la Carta de La Habana), el comercio internacional de productos agrícolas debía regirse por acuerdos internacionales sobre productos básicos (capítulo VI), y no por el GATT (capítulo IV). Esta estructura sigue siendo válida hoy en día, y cualquier nuevo acuerdo internacional sobre productos básicos tendría que ajustarse a ciertos principios: solo se podría llegar a tales acuerdos para hacer frente a una grave perturbación del mercado; su objetivo se limitaría a la estabilización de los precios y no a su aumento; y los países importadores y exportadores tendrían igual poder de voto⁶⁹.

90. Por tanto, el artículo XX h) del GATT exime a los acuerdos internacionales sobre productos básicos del cumplimiento de sus normas y proporciona la flexibilidad necesaria para futuros acuerdos internacionales sobre alimentos. Por otra parte, en el artículo 11 2) b) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se exige un comercio equitativo de alimentos. Combinando estas dos disposiciones y partiendo de los principios de dignidad, autosuficiencia y solidaridad, se podría replantear la finalidad de los acuerdos internacionales sobre productos básicos y convertirlos en acuerdos internacionales sobre alimentos. Nada impide que los Estados actualicen su interpretación de ambas disposiciones con el fin de asegurarse un fundamento jurídico para los acuerdos internacionales sobre alimentos.

B. Forma y función de los acuerdos internacionales sobre alimentos

91. El nuevo tipo de acuerdos sobre alimentos orientados a los derechos humanos constituirían espacios cooperativos de autosuficiencia y solidaridad regional, unidos por una perspectiva común de la dignidad.

92. Parte de la tarea consistiría entonces en idear una interfaz para los diferentes centros regionales de alimentos, lo que requeriría crear mecanismos que permitieran la coexistencia de diferentes tipos de sistemas alimentarios. La cuestión política estribaría en qué institución intergubernamental albergaría en exclusiva el proceso de interfaz entre los diferentes acuerdos internacionales sobre alimentos, de forma muy similar al modo en que la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo sirvió de base para varios acuerdos internacionales autónomos sobre productos básicos.

93. Para garantizar un enfoque centrado en las personas, la institución de referencia tendría que velar por la participación de todas las partes pertinentes, sobre la base de instituciones inclusivas como el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, la OIT y el Consejo Ártico. Tales instituciones han establecido diferentes formas de

⁶⁷ Michael Fakhri: "Images of the Arab World and Middle East: debates about development and regional integration", *Wisconsin International Law Journal*, vol. 28, núm. 3 (2011).

⁶⁸ Clair Gammage: *North-South Regional Trade Agreements as Legal Regimes: A Critical Assessment of the EU-SADC Economic Partnership Agreement* (Northampton, Massachusetts, Edward Elgar Publishing, 2017).

⁶⁹ Comisión Interina de Coordinación de los Convenios Internacionales sobre Productos Básicos, resolución 30 (IV) del Consejo Económico y Social; Índice Analítico del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (revisado) BISD 3S/239 (1955); Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, documento TRE/W/17.

participación, no solo de los Estados, sino también de los campesinos, los empleadores, los trabajadores sindicados y los pueblos indígenas. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial es el más adecuado para esta tarea, si bien necesita algunas mejoras. Dicho Comité constituye un espacio internacional único en el que los Gobiernos, los organismos internacionales, el sector privado y la sociedad civil coordinan sus esfuerzos contra el hambre y la malnutrición. Los titulares de derechos tienen un puesto efectivo en la mesa del Comité a través del Mecanismo de la Sociedad Civil y Pueblos Indígenas. El Mecanismo es un espacio autónomo en el que los diferentes movimientos sociales, pueblos indígenas, sindicatos y organizaciones de promoción pueden colaborar y definir las políticas del Comité. Fuera cual fuera la institución de referencia, esta tendría que garantizar, como mínimo, dicho grado de participación.

94. El núcleo central de cualquier posible acuerdo internacional sobre alimentos también debe venir determinado por la aplicación de un enfoque de derechos humanos. Por definición, los acuerdos internacionales sobre alimentos deberían centrarse en tres elementos: la tierra, la mano de obra y la migración.

Tierra: mantenimiento de una relación adecuada con esta

95. Uno de los principios generales del derecho que protege a los pueblos indígenas y los campesinos es que las comunidades tienen derecho a disponer de la autoridad y los recursos necesarios para mantener una relación adecuada con la tierra y, por lo tanto, entre los miembros de dichos colectivos⁷⁰. En este sentido, se puede aprender mucho de la labor de Kim Tallbear y su experiencia con el “entendimiento sencillo de la existencia en Dakota, centrado en ‘mantener una relación adecuada’”⁷¹. En general, “mantener una relación adecuada”, al igual que el concepto de “buenos alimentos”, constituye una cuestión que cada comunidad debe determinar por sí misma, a través de su concepción singular de la dignidad. Ahora bien, es importante señalar que una relación adecuada es aquella que se basa en prácticas alimentarias en armonía con la tierra, no en relaciones extractivas o de control de recursos.

96. Gracias a los instrumentos de política y las prácticas agroecológicas, el derecho a la alimentación se presta muy bien a la universalización del principio de mantener una relación adecuada con la tierra como forma de cuidarla⁷². En lo que respecta al comercio, ello supondría la necesidad de que los acuerdos internacionales sobre alimentos garanticen que la tenencia de la tierra por parte de la población local nunca se vea alterada, y que dicha población siempre sea capaz de mantener una relación adecuada tanto con la tierra como entre sus miembros.

⁷⁰ Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas; Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales; Declaración de Nyéléni, aprobada en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria celebrado en marzo de 2007 en Nyéléni (Mali) (2007); Declaración Circumpolar Inuit sobre la Soberanía en el Ártico (abril de 2009); Tratado de las Tribus del Norte de Búfalo (2014), véase Sheryl R. Lightfoot y David MacDonald: “Treaty relations between Indigenous Peoples: advancing global understandings of self-determination”, *New Diversities*, vol. 19, núm. 2 (2017); Declaración de Uluru desde el Corazón (2017).

⁷¹ Kim TallBear: “Caretaking relations, not American dreaming”, *Kalfou*, vol. 6, núm. 1 (mayo de 2019).

⁷² Véanse el documento [A/HRC/16/49](#); FAO, *Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional* (Roma, 2012); Comité Internacional de Planificación para la Soberanía Alimentaria: *Manual Popular de las Directrices sobre la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques: guía para la promoción, la aplicación, el monitoreo y la evaluación* (2016).

Trabajo: garantía de una legislación laboral eficaz

97. Los acuerdos internacionales sobre alimentos pueden aprovechar los tratados y las herramientas de la OIT para establecer unas normas mínimas que garanticen la protección de todos los trabajadores del sector alimentario. Los acuerdos sobre alimentos obligarían a los Estados a promulgar normativas claras, coherentes y eficaces que protegieran la salud, la seguridad y la vida de los trabajadores. A diferencia de los acuerdos comerciales, que velan por que todos los bienes similares reciban el mismo trato, los acuerdos internacionales sobre alimentos se basarían en la universalidad de la dignidad humana y garantizarían que todos los trabajadores recibieran el mismo trato.

Migración: circulación de personas y productos

98. El alcance del acuerdo vendrá determinado por lo que los Estados Miembros consideren productos alimenticios básicos, al margen de que solo quieran centrarse en los alimentos básicos o de que deseen abarcar una amplia gama de productos alimenticios. Los acuerdos internacionales sobre alimentos garantizarán la disponibilidad de estos creando un mercado alimentario estable y proporcionando a los Gobiernos las herramientas necesarias para garantizar que las personas tengan acceso a suministros diversificados (redundantes) de alimentos.

99. Los acuerdos internacionales sobre alimentos podrían abordar cuestiones tales como las siguientes:

a) Crear diferentes tipos de mecanismos de establecimiento de precios que garanticen la seguridad alimentaria (no solo la estabilidad de los precios);

b) Regular los planes nacionales e intergubernamentales de almacenamiento de existencias;

c) Proponer formas de garantizar que la ayuda alimentaria no constituya un *dumping* de productos básicos;

d) Garantizar que los alimentos lleguen a quienes los necesitan en tiempos de crisis, prestando especial atención a la eliminación de todas las barreras al comercio entre los centros alimentarios regionales en tales momentos.

100. Además, para preservar y promover la dignidad, el comercio reflejará la manera real de comer de la población. La mayoría de las personas depende en gran medida de mercados no estructurados y economías de reparto a nivel local⁷³. En lugar de tratar de dismantlar estas prácticas existentes, habría que diseñar los acuerdos internacionales sobre alimentos de tal manera que garantizaran que esos mercados locales posibilitasen el ejercicio del derecho de las personas a la alimentación. Solo entre el 10 % y el 12 % de la totalidad de los productos agrícolas se comercializa en el mercado internacional⁷⁴. Por tanto, se considerará que los mercados locales son la norma y el comercio, la excepción.

101. Un elemento clave de los acuerdos internacionales sobre alimentos sería la elaboración de un sistema de aranceles de temporada y normas de migración que creasen un mercado justo. Muchos países ya disponen de normativas estacionales que regulan la circulación de productos y personas, si bien tales normativas ahondan en la protección de los productores nacionales o la infravaloración de la mano de obra

⁷³ James Thuo Gathii: *Scoping Study – Designing the Continental Free Trade Area (CFTA): An African Human Rights Perspective* (Ginebra, ACNUDH, Comisión Económica para África y Friedrich-Ebert-Stiftung, 2016); Sylvia Kay y otros: “Connecting smallholders to markets: an analytical guide” (Mecanismo de la Sociedad Civil, 2016).

⁷⁴ Kay y otros: “Connecting smallholders to markets”.

migrante. Los acuerdos internacionales sobre alimentos harán que el funcionamiento de las fronteras se ajuste a las estaciones y las circunstancias ecológicas para que quienes dispongan de alimentos en abundancia puedan compartirlos y venderlos a quienes los necesitan.

102. En resumen, los acuerdos internacionales sobre alimentos controlarían el mercado para que se pudiera ejercer el derecho a la alimentación, en lugar de dejar el control al mercado.

VI. Conclusión

103. **En su primer informe a la Asamblea General, el Relator Especial concluye que el actual Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC no ha sido capaz de aportar resultados comerciales adecuados, y mucho menos en materia de seguridad alimentaria. El Relator Especial invita a los Estados a impulsar la política comercial desde la perspectiva del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta las siguientes recomendaciones:**

- a) **Poner paulatinamente fin al Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC;**
- b) **Actualizar su interpretación del artículo XX h) (convenios de productos básicos) del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio junto con el artículo 11 2) b) (comercio equitativo de alimentos) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre la base de los principios de derechos humanos de dignidad, autosuficiencia y solidaridad;**
- c) **Negociar nuevos acuerdos internacionales sobre alimentos basados en las disposiciones y principios descritos en el presente informe.**

104. **El objetivo final es garantizar que toda la población pueda alimentarse con dignidad y nadie padezca hambre. Para ello, entre otras cosas, habría que dar una respuesta al cambio climático que se alejase de objetivos centrados en el crecimiento y se acercase al establecimiento de relaciones verdaderamente sostenibles con nuestros ecosistemas, y que empoderase a quienes tienen menos recursos para asumir el control de sus vidas.**

105. **El Relator Especial dedicará su mandato a impulsar nuevos diálogos sobre el comercio internacional que se centren en garantizar el empoderamiento de todas las personas para acceder a un suministro amplio y diverso de alimentos adecuados.**