



Asamblea General

Distr. general
21 de octubre de 2008
Español
Original: inglés

Sexagésimo tercer período de sesiones

Tema 64 b) del programa

Promoción y protección de los derechos humanos: cuestiones relativas a los derechos humanos, incluidos distintos criterios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales

El derecho a la alimentación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir el informe provisional del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, presentado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 33 de la resolución 62/164 de la Asamblea.

* Publicado nuevamente por razones técnicas.



Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación

Resumen

En el presente informe provisional se ponen de relieve algunos de los problemas que actualmente obstaculizan el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada y se exponen las prioridades del mandato del nuevo Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. El Relator Especial procurará prestar la misma atención al establecimiento de un clima internacional que permita a los Estados elaborar estrategias para el cumplimiento del derecho a la alimentación y a la elaboración de esas estrategias a nivel nacional. Durante el primer año de su mandato, el Relator Especial se propone abordar la dimensión internacional del mandato mediante el examen a fondo de cuatro cuestiones: el futuro de la ayuda alimentaria; los efectos del comercio de productos agrícolas básicos sobre el derecho a la alimentación; las consecuencias de la protección de los derechos de propiedad intelectual en la agricultura; y las repercusiones de las actividades del sector agroindustrial en el derecho a la alimentación. El Relator Especial estudiará estas cuestiones en su misión a la Organización Mundial del Comercio y en diversas consultas. En cuanto a las estrategias nacionales que los Estados deberían aplicar para respetar, proteger y garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación, el Relator Especial pasará revista a los instrumentos institucionales que podrían contribuir mejor a este objetivo y prestará especial atención a los derechos humanos relacionados con el uso de la tierra y los derechos humanos de la mujer

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción.....	3
II. Enfoque del mandato.....	5
III. Creación de un entorno internacional propicio.....	7
A. Obligaciones internacionales de los Estados.....	7
B. Cuestiones que deben seguir examinándose.....	9
IV. Creación de un marco nacional para la realización del derecho a la alimentación.....	18
A. Componente institucional.....	19
B. Derechos relativos al uso de la tierra.....	19
C. Derechos de la mujer.....	22
V. Conclusiones.....	23

I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación se estableció mediante la resolución 2000/10, de la Comisión de Derechos Humanos. En septiembre de 2007, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 6/2 revisó y prorrogó por un período de tres años el mandato del Relator Especial, a quien se ha pedido que: a) promueva la plena realización del derecho a la alimentación y la adopción de medidas a nivel nacional, regional e internacional para la realización del derecho de toda persona a una alimentación apropiada y el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, a fin de que pueda desarrollar y mantener plenamente su capacidad física y mental; b) examine los medios apropiados para superar los actuales obstáculos, así como los que puedan presentarse, a la realización del derecho a la alimentación; c) siga incorporando una perspectiva de género y teniendo en cuenta el factor edad en el cumplimiento del mandato, habida cuenta de que las mujeres y los niños se ven desproporcionadamente afectados por el hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza; d) presente propuestas que puedan contribuir a la realización del primer objetivo de desarrollo del Milenio, que consiste en reducir a la mitad y para el año 2015 el número de personas que padecen hambre, así como en la realización del derecho a la alimentación, en particular teniendo en cuenta el papel de la asistencia y la cooperación internacional en la consolidación de las medidas nacionales para aplicar políticas de seguridad alimentaria que sean sostenibles; e) presente recomendaciones sobre posibles medidas destinadas a lograr progresivamente la plena realización del derecho a la alimentación, en particular medidas para promover las condiciones que permitan que ninguna persona padezca hambre y que, tan pronto como sea posible, toda persona pueda disfrutar plenamente del derecho a la alimentación, teniendo en cuenta las enseñanzas obtenidas en la aplicación de los planes nacionales de lucha contra el hambre; f) trabaje en estrecha cooperación con todos los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros actores pertinentes que representen el conjunto más amplio posible de intereses y experiencias, dentro de sus respectivos mandatos, a fin de tener plenamente en cuenta la necesidad de promover la realización efectiva del derecho de toda persona a la alimentación, en particular en las negociaciones en curso en distintos ámbitos; y g) siga participando en las conferencias y actividades internacionales pertinentes y aportando contribuciones a ellas, con miras a promover la realización del derecho a la alimentación.

2. El 26 de marzo de 2008, el Consejo de Derechos Humanos nombró al Sr. Olivier De Schutter (Bélgica) Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. El Sr. De Schutter inició su mandato el 1º de mayo de 2008, sucediendo al Sr. Jean Ziegler, quien había ejercido su mandato durante más de seis años. El nuevo Relator Especial aprovecha esta oportunidad para expresar su profundo agradecimiento por la importante labor realizada por el Sr. Jean Ziegler en la promoción del derecho a la alimentación y el ejercicio de su mandato.

3. El presente informe provisional es el primero que el nuevo Relator Especial presenta a la Asamblea General en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución 62/164 de la Asamblea y la resolución 6/2 del Consejo de Derechos Humanos. En él se ofrece una descripción inicial del marco en que el Relator Especial se propone cumplir su mandato y se explica qué prioridades se han escogido y por qué.

4. Al presentar las prioridades del mandato, el informe se centra en las dimensiones estructural y a largo plazo del derecho a una alimentación adecuada. El objetivo del informe no es examinar la situación actual del ejercicio del derecho a la alimentación en el mundo. Como bien se sabe, el pasado año se registró un aumento espectacular de los precios de los alimentos en los mercados internacionales en todo el mundo. Durante los tres meses primeros de 2008, los precios nominales internacionales de los principales productos alimenticios alcanzaron sus niveles más altos en casi 50 años, al tiempo que los precios en términos reales fueron los más altos en casi 30 años y, como resultado, en más de 40 países se dieron situaciones de descontento social. El nombramiento del nuevo Relator Especial tuvo lugar en este contexto de aumento vertiginoso de los precios de los alimentos. Inmediatamente después de asumir su mandato, el Relator Especial presentó una nota de antecedentes¹ sobre los factores subyacentes a la crisis y exhortó al Consejo de Derechos Humanos a que celebrara un período extraordinario de sesiones sobre la crisis alimentaria mundial, que se celebró el 22 de mayo de 2008 (véase A/HRC/S-7/2). El Consejo pidió al Relator Especial que le presentara un informe en su noveno período de sesiones (8 a 26 de septiembre de 2008; véanse la resolución S-7/1 y el documento A/HRC/9/23) sobre las respuestas de la comunidad internacional a la crisis alimentaria mundial. A fin de reducir al mínimo las posibilidades de duplicación, el presente informe no se detiene en esos acontecimientos inmediatos, por importantes que sean. En cambio, en él se describen las opiniones del Relator Especial sobre cómo ejercer su mandato y qué problemas convendría abordar. El Relator Especial agradecería cualquier observación que las partes interesadas desearan formular en relación con estas propuestas.

5. De conformidad con lo dispuesto en la resolución 6/2 del Consejo de Derechos Humanos, se alienta al Relator Especial a que coopere estrechamente con todos los interesados, entre ellos agentes no estatales, en el cumplimiento de su mandato. Desde el comienzo de su mandato, se han dado al Relator Especial oportunidades de comprender mejor las expectativas de los miembros del Consejo de Derechos Humanos en relación con el mandato, como en el caso de los intercambios que ha sostenido con el Consejo durante su séptimo período extraordinario de sesiones, dedicado al tema de la crisis alimentaria mundial. Además, el Relator informó al Consejo en su octavo período de sesiones, celebrado el 18 de junio de 2008, acerca de su participación en la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, que tuvo lugar en Roma del 3 al 5 de junio de 2008, y al Consejo de Derechos Humanos en su noveno período de sesiones.

6. El Relator Especial también celebró consultas con otros muchos agentes. Entre el 1º de mayo y el 1º de agosto de 2008, se reunió con representantes de alto nivel del Banco Mundial y de la Organización Mundial del Comercio. Sostuvo intercambios no sólo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, sino también con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, la Secretaría de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación y el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria. Asimismo, se puso en contacto con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (en particular con la Dependencia del Derecho

¹ Véase <http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm>.

a la Alimentación, entre otros), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Comité Permanente de Nutrición, e inició consultas con el sector empresarial, incluida la Alianza para una Revolución Verde en África. Celebró además una serie de consultas con organizaciones no gubernamentales y expertos académicos. El Relator Especial quedó impresionado por el grado de compromiso de esos agentes respecto de la realización del derecho a la alimentación y por las grandes expectativas que depositaban en el mandato. El Relator expresa su agradecimiento a todos los interlocutores que participaron en las consultas y espera profundizar en ellas el próximo año.

II. Enfoque del mandato

7. El Relator Especial considera que el cumplimiento del primer objetivo de desarrollo del Milenio es un paso fundamental hacia la realización del derecho a una alimentación adecuada. La comunidad internacional debe centrarse en las necesidades de los 900 millones de personas que padecen hambre². Aunque parezca obvio, contrasta con la idea de que para resolver el problema del hambre bastaría con aumentar el nivel de la producción agrícola, y de que para lograrlo bastaría luchar contra la pobreza en general. Por importante que sea aumentar los niveles de producción agrícola, ello no garantiza que se beneficien ni los pobres, que carecen de medios para comprar alimentos, ni los pequeños agricultores, que no siempre están en condiciones de obtener como es debido los insumos necesarios para producir alimentos o que carecen de acceso al crédito, el agua o una infraestructura adecuada. Luchar contra la pobreza, huelga afirmarlo, es de por sí un objetivo de enorme importancia, pero no constituye una garantía de que las personas que padecen hambre se beneficien en medida proporcional. Esto se debe a que el hambre es no sólo consecuencia de la pobreza, sino también una de sus causas³. La pobreza guarda relación con múltiples carencias, entre ellas la desnutrición, por lo que luchar contra la pobreza en general, si por ello se entiende abordar en primer lugar sus otras dimensiones, no siempre se traduce directa o rápidamente en la reducción de la desnutrición.

8. Consiguientemente, debemos ser conscientes en todo momento de quién padece hambre. La mayoría de las personas que padecen hambre en el mundo viven en zonas rurales. Cerca de la mitad viven en pequeñas explotaciones agrícolas familiares. Aproximadamente dos de cada diez carecen de tierra. Tal vez una de cada diez se dedique al pastoreo, la pesca o la explotación de los bosques. Las dos décimas partes restantes son personas pobres de las zonas urbanas⁴. Debemos dirigir nuestros esfuerzos hacia esos grupos de personas. Por otro lado, no debemos

² En 2005, según estimaciones de la FAO, ascendían a 852 millones las personas que padecían malnutrición crónica o aguda, mayormente en los países en desarrollo. Las regiones afectadas eran Asia, particularmente la India (221 millones) y China (142 millones); en el África al Sur del Sáhara, única región del mundo donde el hambre iba en aumento, había 204 millones de hambrientos. De acuerdo con las estimaciones de la FAO, en 2007 aumentó en alrededor de 50 millones el número de personas hambrientas como resultado de los altos precios de los alimentos.

³ *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2006* (Roma, FAO, 2006), pág. 13.

⁴ Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, *Halving Hunger: It Can Be Done*, versión resumida (Nueva York, PNUD, 2005), págs. 4 a 6.

conceder prioridad a los intereses de ninguna de estas categorías en detrimento de las demás (como cuando se habla de la necesidad de reducir los precios de los alimentos en los mercados internos a fin de satisfacer las necesidades de los pobres de las zonas urbanas, a pesar de que ello perjudicaría a los productores agrícolas), sino reconocer la necesidad de desarrollar todo un conjunto de estrategias que puedan atender simultáneamente todas sus necesidades. Para satisfacer las necesidades de los diferentes grupos de personas hambrientas necesitamos no una, sino varias estrategias combinadas.

9. El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla (véase E/C.12/1999/5, párr. 6). No se trata sólo de ser alimentado, sino también de tener garantizado el derecho a alimentarse, para lo cual no sólo es necesario que haya alimentos disponibles (es decir, que se produzcan alimentos en suficiente cantidad para alimentar a toda la población), sino además que sean accesibles, de modo que cada familia disponga de los medios para producir sus propios alimentos o posea suficiente poder adquisitivo para comprar los alimentos que necesite. El derecho a la alimentación adecuada se reconoce en instrumentos concretos, como la Convención sobre los Derechos del Niño (apartado c) del párrafo 2 del artículo 24 y párrafo 3 del artículo 27), la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (párrafo 2 del artículo 12) y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (apartado f) del artículo 25 y párrafo 1 del artículo 28), si bien su formulación más explícita, a un nivel más general, aparece en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este último deberá leerse teniendo en cuenta la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tanto en sus observaciones finales sobre los informes presentados por los Estados partes en el Pacto como en su Observación general No. 12 sobre el derecho a una alimentación adecuada. Complementan además estas recomendaciones las *Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas en noviembre de 2004 por los 178 Estados miembros del Consejo de la FAO. Las Directrices son un conjunto de recomendaciones que los Estados han aprobado para contribuir a la realización del derecho humano a una alimentación adecuada. Ofrecen a los Estados orientaciones prácticas sobre el mejor modo de cumplir la obligación, contraída en virtud del derecho internacional, de respetar el derecho a una alimentación adecuada y asegurar que las personas no padezcan hambre.

10. Como se reconoce tanto en esas disposiciones como en el derecho internacional consuetudinario, el derecho a la alimentación impone obligaciones a todos los Estados no sólo respecto de las personas que vivan en sus respectivos territorios nacionales, sino también de la población de otros Estados. Estos dos conjuntos de obligaciones se complementan entre sí. La realización plena del derecho a la alimentación es posible sólo a condición de que se cumplan tanto las obligaciones nacionales como las internacionales. Las actividades que se lleven a cabo a nivel nacional en ese ámbito seguirán teniendo un efecto limitado en la lucha contra la malnutrición y la inseguridad alimentaria a menos que la comunidad internacional facilite y recompense los esfuerzos nacionales no sólo mediante la asistencia para el desarrollo y la cooperación, sino también mediante regímenes o

actividades en materia de comercio e inversión para hacer frente al cambio climático a nivel mundial; a la inversa, la eficacia de cualquier esfuerzo que realice la comunidad internacional para contribuir al logro de esos objetivos dependerá del establecimiento de marcos jurídicos e institucionales a nivel nacional y de la aplicación de políticas debidamente orientadas a promover la realización del derecho a la alimentación en el país de que se trate. Esta dependencia recíproca entre las obligaciones internacionales y nacionales en relación con el derecho a la alimentación está claramente expresada en los artículos 22 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en los que se establece un nexo entre las dificultades a que hacen frente los Estados en la aplicación del Pacto y la conveniencia de adoptar medidas internacionales que sea probable que contribuyan a dicha aplicación y las acciones que deberán emprenderse a nivel internacional para realizar los derechos consagrados en el Pacto.

III. Creación de un entorno internacional propicio

A. Obligaciones internacionales de los Estados

11. En el párrafo 2 del Artículo 11 del Pacto se hace referencia a la necesidad de tener en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan y se impone a los Estados la obligación de asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades. Esta formulación confirma por sí misma que los Estados tienen obligaciones “internacionales” que van más allá del territorio nacional, además de las que cada Estado tiene con su propia población. En efecto, de conformidad con el derecho internacional público general, los Estados no pueden menospreciar las repercusiones que las actividades que se realicen en el territorio bajo su jurisdicción tengan en los territorios de otros Estados⁵. En consonancia con esa obligación, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado que los Estados partes en el Pacto deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso; asegurarse de que en los acuerdos internacionales que concierten se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada; y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales (véase E/C.12/1999/5, párr. 36, E/CN.4/2005/47 y A/HRC/4/WG.2/2)⁶. En su resolución 7/14, el Consejo de Derechos Humanos consideró que todos los Estados deben tomar todas las disposiciones necesarias para garantizar que sus políticas internacionales en las esferas política y económica, en particular los acuerdos comerciales internacionales, no tengan efectos negativos sobre el derecho a la alimentación en otros países.

⁵ Véanse el caso *Trail Smelter (Estados Unidos/Canadá)*, *United Nations Reports of International Arbitral Awards*, vol. III, pág. 1905, y el caso del *Canal de Corfú (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte/Albania)*, fallo de 9 de abril de 1949, *I.C.J. Reports 1949*, pág. 4 en pág. 18.

⁶ Véase también Margot E. Salomon, *Global Responsibility for Human Rights* (Oxford, Oxford University Press, 2007) y Margot E. Salomon, Arne Tostensen y Wouter Vandenhole (eds.), *Casting the Net Wider: Human Rights, Development and New Duty-Bearers* (Mortsel, Bélgica, Intersentia, 2007).

12. La referencia que se hace en el artículo 23 del Pacto a las diversas medidas de orden internacional que pudiesen adoptarse para asegurar el respeto de los derechos que se reconocen en el Pacto da a entender claramente que, para cumplir con sus obligaciones internacionales, los Estados no sólo deben abstenerse de adoptar medidas que tengan efectos negativos sobre el derecho a la alimentación de otros países, sino que, además pueden verse en la necesidad de adoptar medidas positivas que protejan y hagan realidad el derecho a la alimentación en el extranjero. Como indica la referencia del artículo 23 a la conclusión de convenciones, dichas obligaciones internacionales pueden exigir no sólo la adopción de medidas unilaterales, sino también la cooperación internacional, por ejemplo, el suministro de bienes públicos a escala mundial. En última instancia, el objetivo ha de ser el establecimiento de un orden social e internacional en que los derechos y libertades proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos se hagan plenamente efectivos, a lo que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 28, tiene derecho toda persona. En principio, para que un Estado cumpla con sus obligaciones internacionales mediante la prestación de asistencia internacional y la cooperación, se precisa el consentimiento del Estado receptor. Ello se infiere no sólo de la referencia al “libre consentimiento” que figura en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, sino también del principio de la competencia exclusiva del Estado en relación con su propio territorio (véase, por ejemplo, el párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas)⁷. La única excepción a este principio es que la falta de disposición del Estado de que se trate a aceptar ayuda pueda dar lugar a la violación del derecho a la alimentación de su propia población, en medida suficientemente grave y generalizada como para justificar que se imponga a la comunidad internacional la responsabilidad de proteger a esa población.

13. Existe otra trampa en la que no se deberá caer a la hora de aclarar el alcance de las obligaciones internacionales contraídas en virtud del artículo 11 del Pacto. Llamémosla la paradoja de las muchas manos: cuanto mayor es el número de Estados que han contribuido a crear una situación que resulta en la violación del derecho a la alimentación, tanto mayor es la dificultad de asignar la responsabilidad correspondiente a cada Estado de que se trate por la situación así creada. Esta paradoja es particularmente obvia en aquellos casos en que la cooperación internacional conduce al establecimiento de organizaciones internacionales a las que se transfieren determinadas facultades para adoptar decisiones, pero que no se supone que hereden las obligaciones preexistentes en materia de derechos humanos de sus Estados partes, por cuanto las mismas poseen una personalidad jurídica propia y derechos y obligaciones establecidos con independencia de los derechos y obligaciones de esos Estados. Como mínimo, los Estados deberían sopesar cuidadosamente las repercusiones de cualquiera de esos acuerdos en el derecho a la alimentación y asegurarse de que éstos no eluden sus obligaciones al confiarse a una organización internacional competencias, que la organización ejerza de una manera que resulte en la negación del derecho a la alimentación, lo que, constituiría una grave violación de los derechos humanos imputable directamente al Estado (véase A/61/10, párr. 90, artículo 28 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales). Todo ello, como es natural, sin perjuicio de las obligaciones de la organización internacional en cuanto tal, que sigue estando

⁷ Véase también el caso de la *Isla de Palmas (Países Bajos/Estados Unidos)*, sentencia de 4 de abril de 1928, *United Nations Reports of International Arbitral Awards*, vol. II, págs. 829 a 871, en pág. 838.

obligada por las normas generales del derecho internacional, sus propios estatutos o cualquier acuerdo internacional en el que sea parte⁸.

14. El derecho a una alimentación adecuada no es un derecho que ningún Estado pueda hacer realidad de manera aislada. Todos los Estados comparten la responsabilidad, basada en el derecho internacional, de asegurar que el entorno internacional en que operan los Estados permita a éstos respetar, proteger y hacer realidad el derecho a la alimentación en beneficio de su propia población. Durante el primer año de su mandato, el Relator Especial se propone ayudar a los Estados a comprender el alcance de sus respectivas responsabilidades a ese respecto, para lo cual se concentrará en cuatro esferas que a su juicio son de particular relevancia en el contexto actual.

B. Cuestiones que deben seguir examinándose

1. Ayuda alimentaria

15. Durante 2008/2009 se renegociarán varios instrumentos relativos a la ayuda alimentaria. Por otro lado, las respuestas al vertiginoso aumento de los precios de los alimentos han puesto de relieve las dificultades existentes a la hora de combinar las respuestas de emergencia con la necesidad de promover los mercados nacionales de alimentos y la seguridad alimentaria en los países que reciben ayuda alimentaria. Existe consenso sobre la necesidad de pasar de la ayuda en especie a la ayuda en forma de transferencias de efectivo que permitan adquirir bienes y servicios en los mercados locales y regionales y sobre la importancia de que la prestación de la ayuda alimentaria se base en una estrategia clara de salida, a fin de evitar la dependencia. Al mismo tiempo, dado que el PMA y otros organismos internacionales no son compradores solventes en muchos mercados, su capacidad para contribuir al desarrollo de los mercados sigue siendo limitada; en algunos casos, la importancia del PMA para los mercados locales es tal que el Programa no podría retirarse sin que ello repercutiera en los grandes comerciantes y la capacidad del sector exportador para seguir desarrollándose. En las políticas de adquisición de organismos como el PMA, se debe lograr un equilibrio entre la necesidad de apoyar a los pequeños agricultores y los costos que conlleva la necesidad de supervisar un gran número de contratos, cada uno de los cuales se refiere a un volumen limitado (véase WFP/EB.1/2006/5-c). Éstos son algunos de los retos a que debe hacer frente la iniciativa “compras para el progreso”, dirigida a optimizar los efectos de las compras de alimentos locales por el PMA (que ascendieron a 600 millones de dólares de los EE.UU. en 2007). Otras cuestiones se refieren a la necesidad de establecer un fondo mundial de alimentos para garantizar la satisfacción de las necesidades en situaciones de emergencia, sin que por ello empeoren las condiciones del mercado; la gestión de la ayuda alimentaria bilateral; y el seguimiento de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al Desarrollo, en la medida en que se refiera a los alimentos y en que la asistencia oficial para el desarrollo pueda contribuir al derecho a la alimentación. A fin de que esas consideraciones le sirvan de guía a su labor, el Relator Especial celebrará una

⁸ Interpretación del Acuerdo de 25 de marzo de 1951 entre la OMS y Egipto, Opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1980*, párr. 37. Para ampliar detalles en el contexto del derecho a la alimentación, véase Smita Narula, “The right to food: holding global actors accountable under international law”. *Columbia Journal of Transnational Law*, vol. 44, 2006, pág. 691.

consulta en Ottawa en noviembre de 2008, en colaboración con la organización Rights and Democracy y el Canadian Foodgrains Bank. La consulta se centrará en el futuro del Convenio sobre la Ayuda Alimentaria y en la aplicación de la directriz 15 de las *Directrices Voluntarias* de la FAO sobre el derecho a la alimentación. Se espera que las conclusiones se presenten en el informe del Relator Especial al Consejo de Derechos Humanos en su décimo período de sesiones, que se celebrará en marzo de 2009.

2. La liberalización del comercio en la agricultura y el derecho a la alimentación

16. En junio de 2008, el Relator Especial efectuó una misión a la Organización Mundial del Comercio. El Relator desea agradecer en particular a Pascal Lamy, Director General, y a la secretaría de la Organización Mundial del Comercio su disposición a contribuir al éxito de la misión, a la que brindaron su plena cooperación. La preparación de la misión se llevó a cabo en dos reuniones de expertos: una, celebrada en cooperación con la Universidad de París 1 Panthéon-Sorbonne, tuvo lugar en París el 16 y el 17 de junio de 2008, y la segunda con la organización no gubernamental 3D – Trade, Human Right, Equitable Economy en Ginebra, el 19 de junio de 2008, centrada en la cuestión de los derechos de propiedad intelectual en el sistema alimentario. El Relator Especial se propone sostener consultas bilaterales con otros interesados, en particular los embajadores ante la Organización Mundial del Comercio, antes de finalizar su informe al Consejo de Derechos Humanos en su décimo período de sesiones.

17. La misión realizada a la Organización Mundial del Comercio se apoyó en la labor anteriormente realizada para investigar los efectos de la liberalización del comercio, particularmente en virtud de los acuerdos de la Organización, sobre el derecho a la alimentación (véase, por ejemplo, E/CN.4/2002/54). Su objetivo era examinar la relación entre las obligaciones de los Estados de asegurar una alimentación adecuada y el régimen establecido en virtud de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, en particular el Acuerdo sobre la Agricultura, así como el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios. El propósito no era sólo superponer diferentes conjuntos de compromisos a fin de identificar posibles incompatibilidades, sino también, lo que era más importante, de determinar si la reducción de los obstáculos al comercio de productos agrícolas podría limitar la capacidad del Estado en cuestión para proteger el derecho a la alimentación, ya sea porque se viesan amenazados los medios de vida de sus productores agrícolas (particularmente en el caso de los países importadores netos de alimentos) o porque parte de su población carecería del poder adquisitivo necesario para comprar alimentos adecuados en cantidades suficientes, debido al efecto inflacionario de la apertura de las exportaciones (en el caso de los países exportadores netos de alimentos). En esta primera fase de su investigación de estas cuestiones, el Relator Especial se limitará a destacar en su informe los aspectos que, en su opinión, merezcan especial atención, y los problemas metodológicos encontrados.

18. Una proporción relativamente pequeña, estimada en el 15%, de la producción mundial de alimentos se comercializa internacionalmente. Los porcentajes son del

6,5% para el arroz, el 12% para el maíz, el 18% para el trigo y el 35% para la soja⁹. No obstante, los precios fijados en los mercados internacionales tienen repercusiones importantes en la capacidad de los agricultores del mundo para ganarse la vida decentemente, ya que, como resultado de la liberalización del comercio, existe una tendencia a la convergencia de los precios nacionales y mundiales, por ejemplo, porque los bienes importados compiten en los mercados locales con los producidos en el país. Históricamente, se ha venido registrando una disminución de esos precios, particularmente desde 1979, pues guardan correspondencia con los costos marginales de producción, determinados por los costos de producción por unidad de los grandes productores agrícolas altamente competitivos de países como la Argentina, el Brasil, la India y Sudáfrica, países en los que los costos de producción por unidad son bajos porque las condiciones agroecológicas son adecuadas para la producción a gran escala con un uso intensivo de capital y un uso extensivo de la tierra, situación que acentúan las importantes inversiones anteriores y a la que contribuye el hecho de que los salarios son más bajos que en los países desarrollados en que se aplica un modelo similar de agricultura. En estos últimos países, productores agrícolas menos productivos sólo podían competir a nivel internacional gracias a las grandes subvenciones del Estado, como en la Unión Europea o los Estados Unidos de América. Por el contrario, en las regiones en que no se habían hecho suficientes inversiones o los agricultores carecen de apoyo, como el África al Sur del Sáhara (donde la productividad por trabajador agrícola activo es una fracción de la de Europa o los Estados Unidos), la agricultura sufrió severos daños (y en ciertos casos quedó destruida) como consecuencia de la competencia internacional. De lo que se trata es de determinar si la liberalización del comercio de los productos agrícolas como tal está llamada a conducir a esos fracasos, debido a las considerables diferencias entre la productividad (y, por tanto, de competitividad) de los productores de diferentes regiones, o si es posible concebir un sistema multilateral de comercio de productos agrícolas que permita cosechar los frutos del comercio sin causar los efectos perturbadores registrados hasta ahora. La liberalización del comercio no es un fin en sí mismo. Como se confirma en los preámbulos del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la Organización Mundial del Comercio y del Acuerdo sobre la Agricultura, es un fin para lograr el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria y mejorar el nivel de vida.

19. La liberalización del comercio encierra la promesa de que la creación de incentivos a los productores de diferentes Estados para que se especialicen en los productos o servicios respecto de los cuales posean ventajas comparativas beneficiará a todos los socios comerciales, ya que se traducirá en un aumento de la eficiencia dentro de cada país y, en general, de los niveles de producción mundial. De acuerdo con algunas extensiones de la teoría “estática” de la ventaja comparativa, la liberalización del comercio podría generar crecimiento económico y mitigar la pobreza. Ello presupone tanto que en los Estados de que se trate exista un sector empresarial suficientemente robusto y suficientemente flexible para reaccionar a las señales de precios del mercado, como que el crecimiento económico se traducirá en la mitigación de la pobreza en virtud de un efecto “de filtración”, si bien la existencia automática de tal efecto sigue siendo objeto de polémica entre los economistas. En cuanto al derecho a la alimentación, sin embargo, lo importante no

⁹ M. Ataman Aksoy and John c. Beghin (eds.), *Global Agricultural Trade and Developing Countries* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2005), págs. 177 a 179.

es si se produce o comercia más, ni si la liberalización del comercio conduce al crecimiento económico. Son otras dos cuestiones las que revisten, en cambio, una importancia fundamental. En primer lugar, desde la perspectiva de los derechos humanos la pregunta que hay que hacerse es quiénes son los perdedores cuando los países se especializan en productos respecto de los cuales poseen ventajas comparativas, como resultado de la reducción de los obstáculos al comercio, y si esas pérdidas se pueden evitar aplicando otras políticas nacionales e internacionales. El argumento económico en favor de la liberalización del comercio se centra en los resultados agregados (a nivel nacional) y a largo plazo, mientras que la perspectiva de los derechos humanos lo hace en las consecuencias inmediatas y los efectos sectoriales dentro de cada país. Un enfoque basado, más específicamente, en el derecho a la alimentación debería garantizar que, como resultado de la reducción de los obstáculos al comercio, mejorase la situación de las personas que padecen hambre o malnutrición en el país de que se trate. A ese respecto, se debe tomar nota del modo en que se ha desarrollado la cadena de suministro mundial en el sector de la alimentación. Si bien un mayor acceso a los mercados mundiales puede constituir un poderoso incentivo para que determinadas categorías de agricultores produzcan e inviertan, al recompensar cualquier aumento de la productividad que alcancen, también puede excluir a quienes no posean suficiente capital para hacer las inversiones necesarias y aumentar su dependencia respecto de las grandes procesadoras industriales y cadenas de minoristas del sector de la alimentación, a menudo extranjeras, con las que difícilmente pueden negociar en pie de igualdad. Los grandes productores agroindustriales que favorece la cadena de suministro mundial a menudo recurren al monocultivo para obtener los productos que destinan a la exportación. Las economías de escala que se logran gracias a ese enfoque no están al alcance de los pequeños agricultores marginados, que tropiezan con obstáculos para integrarse en las cadenas de suministro mundiales. Por otro lado, el apoyo que los países industrializados ofrecen a sus productores agrícolas, sumado a la falta de protección arancelaria de los países en desarrollo, ha tenido efectos muy perniciosos para los productores de los países en desarrollo, particularmente en la medida en que ello se tradujo en aumentos rápidos de las exportaciones contra los que no estaban suficientemente protegidos¹⁰. Lejos de eliminar esas distorsiones, el Acuerdo sobre la Agricultura ha permitido en gran medida que continúen denegando así a los productores de los países en desarrollo los beneficios de un comercio libre y sin distorsiones. También ha hecho que a esos productores les sea difícil seguir siendo competitivos en sus propios mercados nacionales, ya que los precios que podían recibir por sus productos eran insuficientes y sumieran en deudas a muchos de ellos, lo que provocó un éxodo rural.

20. En segundo lugar, una perspectiva basada en los derechos humanos ayuda a identificar los riesgos que entraña el que los países se especialicen exclusivamente en determinados productos respecto de los cuales hayan demostrado poseer ventajas

¹⁰ Para planteamientos generales, véase FAO, informe del Comité de Problemas de Productos Básicos, “Algunas cuestiones de política comercial relativas a las tendencias de las importaciones agrícolas en el contexto de la seguridad alimentaria” (CCP/03/10), y FAO Import Surge Project Working Paper No. 7, “Extent and impact of food import surges in developing countries: an analytical approach and research methodology for country case studies”. Para ejemplos recientes, basados en parte en las conclusiones de la FAO, véase Armin Paasch (ed.), Frank Garbers y Thomas Hirsch, “Trade Policies and Hunger: the impact of Trade Liberalisation on the Right to Food of Rice Farming Communities in Ghana, Honduras and Indonesia” (Ginebra, Ecumenical Advocacy Alliance, 2007).

comparativas. A menudo, tales ventajas comparativas son artificialmente construidas; no son simplemente resultado de la existencia de un patrimonio natural de factores productivos, sino de políticas públicas concretas o del orden en que los respectivos socios comerciales han logrado economías de escala en líneas de producción específicas. Si bien cada país se ve constreñido por factores naturales en sus posibilidades de producir esto o aquello, que sean o no competitivos en la producción de productos agrícolas depende también en medida considerable de decisiones políticas: de cuánto se invierta en infraestructura rural, en riego o en facilitar el acceso al microcrédito o de cuánto apoyo se brinde a los agricultores en compensación por precios insuficientemente remunerativos. La dependencia respecto de las ventajas comparativas no debe convertirse en un pretexto para impedir el ascenso de los países en desarrollo por la escalera del desarrollo, incluido el sector agrícola, mediante el aumento de la exportación de bienes con más valor añadido, como los alimentos elaborados¹¹.

21. Estas dos consideraciones apuntan en la misma dirección. El comercio internacional de productos agrícolas puede reportar grandes beneficios para algunos, es decir, para los más competitivos, si se tiene en cuenta el apoyo público que reciben y el tipo de entorno en el que operan. No obstante, sólo contribuirá a que se haga realidad para todos el derecho a la alimentación si se cumplen dos condiciones. En primer lugar, los gobiernos deben tener la flexibilidad política necesaria tanto para proteger a sus productores agrícolas cuyos medios de vida se vean amenazados por los aumentos rápidos de las importaciones o la contención de los precios, como para permitir un grado suficiente de diversidad en los diferentes tipos de producción. En segundo lugar, los pequeños agricultores de los países en desarrollo, que son la mayoría de las personas que padecen hambre en el planeta, no deben ser marginados como consecuencia de la propagación de cadenas de suministro mundiales, por lo que o bien deberán integrarse mejor en esas cadenas (a condición de que obtengan los medios necesarios para beneficiarse de la reducción de los obstáculos al comercio), o bien se deberá permitir que prosperen basándose en los mercados locales y regionales, a los que habrá que aislar de los efectos nocivos de la liberalización del comercio mundial. Más que cualquier otro sector de la producción, la agricultura constituye una fuente de medios de vida, así como una fuente de subsistencia para los pobres del mundo. Deberá, por tanto, disfrutar de una condición especial en el sistema comercial mundial.

22. Que se cumplan o no estas condiciones dependerá no sólo del régimen de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, sino también de otros regímenes internacionales y de las políticas que se apliquen a nivel nacional. Una de las dificultades principales estriba en el hecho de que no es posible examinar las repercusiones de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio sin tener en cuenta las decisiones políticas que se adopten en otros ámbitos. El Relator Especial prestará particular atención no sólo a las cuestiones del acceso a los mercados, la ayuda interna y las subvenciones a las exportaciones en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura, sino también a las cláusulas de salvaguardia como la cláusula especial de salvaguardia abierta a los países en desarrollo en los que se han convertido en

¹¹ Véase Ha-Joon Chang, "Kicking away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective" (Londres, Anthem Press, 2002).

aranceles las medidas no arancelarias¹² (artículo 5 del Acuerdo sobre la Agricultura) o a 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 que son importadores netos de alimentos (“Decisión de Marrakech”). Por esta última decisión se establecen mecanismos de respuesta a los efectos de la liberalización del comercio de productos agrícolas en la disponibilidad de cantidades “suficientes” de productos alimentarios básicos procedentes de fuentes externas en condiciones razonables. En el informe se examinará si la Decisión de Marrakech permite a los Estados proteger el derecho de sus poblaciones a una alimentación adecuada, particularmente como componente del derecho a un nivel de vida adecuado de sus pequeños productores agrícolas. También se examinará el cumplimiento del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, a fin de determinar si su aplicación crea obstáculos desproporcionados al acceso de los productores agrícolas de los países en desarrollo, particularmente los pequeños agricultores, a los mercados de los países industrializados y, de ser ése el caso, cómo podrían superarse esos obstáculos, teniendo en cuenta a ese respecto la importante contribución aportada por el Servicio de Elaboración de Normas y Fomento del Comercio, creado en septiembre de 2002. Por último, en el informe se analizarán las repercusiones del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, particularmente en los pequeños agricultores de los países en desarrollo que enfrentan la competencia de redes mundiales de minoristas en sus mercados internos.

23. No obstante, es esencial observar que tanto las políticas comerciales aplicadas por cualquier Estado como sus políticas económicas, sociales y fiscales, de las que dependen en gran medida los efectos del comercio internacional, no se derivan directamente de los propios acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, si bien estos acuerdos sirven de marco para los Estados miembros, sino que son resultado de las decisiones adoptadas por los gobiernos interesados teniendo en cuenta factores internos, o que les han impuesto como condiciones las instituciones financieras internacionales¹³ o que forman parte de acuerdos comerciales concertados a nivel bilateral o regional; además, esas políticas dependen de los recursos presupuestarios a disposición de los gobiernos para financiarlas, incluidos los medios necesarios para hacer inversiones en la agricultura y la infraestructura rural. Los efectos del marco de la Organización Mundial del Comercio apenas se pueden aislar de esas otras influencias (o limitaciones) que pesan sobre las políticas gubernamentales. El Relator Especial procurará brindar a los Estados orientaciones sobre cómo pueden maximizar los beneficios que se derivan del marco existente y asegurar que las nuevas medidas que se adopten en materia de liberalización del comercio no repercutan negativamente en el derecho a una alimentación adecuada, sino que contribuyan a que se haga realidad. En última instancia, proteger el derecho a una alimentación adecuada es responsabilidad de los Estados, que están obligados en virtud del derecho internacional a tener en cuenta ese derecho en la concertación y aplicación de los acuerdos comerciales. Una de las maneras en que el Relator Especial puede contribuir a ello es poner de relieve los riesgos que entraña la

¹² Procedimientos relativos a la facilitación del acceso al mercado agrícola que figuran en el Acuerdo sobre la Agricultura, en virtud de los cuales todas las medidas no arancelarias se convierten en aranceles.

¹³ Según ciertas estimaciones, más del 80% de las reducciones arancelarias aceptadas por los Estados en desarrollo para productos agrícolas fueron resultado de exigencias concretas formuladas por instituciones financieras internacionales.

liberalización del comercio y hallar posibles soluciones. Sin embargo, que se respete o no el derecho a la alimentación dependerá no sólo de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio, sino de los efectos combinados de esos acuerdos y de las políticas internas del Estado de que se trate.

3. Los derechos de propiedad intelectual en el sistema alimentario

24. La integración de los derechos de propiedad intelectual en el marco de la Organización Mundial del Comercio merece un comentario por separado (véase además E/CN.4/Sub.2/2001/13). El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio exige que los Estados miembros de la Organización Mundial del Comercio adopten normas mínimas de alcance amplio de protección de la propiedad intelectual en diversos campos, entre ellos la protección del derecho de autor, las marcas comerciales, las patentes y las variedades de plantas, todos los cuales tienen consecuencias de gran importancia en el sistema de producción y comercialización de alimentos. En particular, dicho acuerdo exige que todos los inventos disfruten de una protección de patente por un mínimo de 20 años, lo mismo de productos que de procedimientos, en casi todos los ámbitos de la tecnología. La protección de plantas y animales (con excepción de los microorganismos), así como de procesos esencialmente biológicos para la producción de plantas y animales (que no sean procesos microbiológicos) es de carácter facultativo. No obstante, los Miembros de la Organización Mundial del Comercio deben proteger las variedades de plantas, ya sea mediante patentes o un sistema eficaz *sui generis* o mediante una combinación de ambos (párr. 3 b) del artículo 27).

25. En ese contexto, surgen varias cuestiones. El resultado del reforzamiento de la protección de los derechos de propiedad intelectual a nivel mundial, de hacerse extensiva en efecto a las variedades de plantas y las semillas, debería ser el fortalecimiento del control de las empresas que reclaman esos derechos en el mercado mundial de alimentos¹⁴ y el aumento de los precios de los insumos para los agricultores que usen variedades de plantas protegidas¹⁵. La ampliación de las patentes a las variedades de plantas, en particular, aceleraría la “verticalización” de la cadena de producción de alimentos, ya que los productores agrícolas se volverían dependientes de los precios fijados por las empresas a las semillas de cuyas patentes son titulares y se verían privados del derecho tradicional a vender e intercambiar semillas entre ellos, así como a guardar parte de sus cosechas para tener semillas para la siguiente temporada de siembra, ya fuese como consecuencia de la protección de patentes¹⁶ o de la aplicación por las empresas que venden semillas de “acuerdos sobre el uso de tecnologías”. Ello conllevaría, además, una disminución de la diversidad biológica, ya que las patentes se conceden a variedades estables o fijas que, a pesar de venir acompañadas por la promesa de mayores rendimientos, alientan el uso de modalidades de monocultivo en la agricultura.

¹⁴ Estos titulares de patentes provienen en su mayor parte de países industrializados. El PNUD, en su *Informe sobre desarrollo humano 1999*, calcula que los países industrializados son propietarios del 97% de las patentes de todo el mundo.

¹⁵ Geoff Tansey y Tasmin Rajotte (eds.) “The Future Control of Food: a Guide to International Negotiations and Rules on Intellectual Property, Biodiversity and Food Security” (Londres, Earthscan, 2008).

¹⁶ Véase, por ejemplo, *Monsanto Canada Inc. contra Schmeiser* [2004] 1 S.C.R. 902.

26. Queda abierta la cuestión de si es viable o no la opción *sui generis*, por cuanto el contenido concreto de esta obligación sigue siendo objeto de disputa. En ocasiones se ha argüido que, para cumplir con este requisito, los miembros de la Organización Mundial del Comercio deben aprobar leyes nacionales en consonancia con la versión de 1991 de la Convención internacional para la protección de nuevas variedades de plantas, cuyo objetivo es conceder y proteger derechos de obtentor de conformidad con un régimen que garantice un nivel considerablemente más elevado de protección que las versiones anteriores de la Convención y haga ilícita la venta e intercambio de semillas de variedades protegidas. En el otro extremo del espectro, varios países, principalmente del grupo africano de la Organización Mundial del Comercio (aunque muchos de ellos no han adoptado un sistema *sui generis* en su legislación), han expresado el criterio de que el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio se debe conciliar con las necesidades en materia de seguridad alimentaria y, por tanto, con las prácticas bien establecidas de guardar, intercambiar y volver a sembrar semillas, así como con las prácticas igualmente tradicionales de las comunidades agrícolas locales de conservar y hacer un uso sostenible de la diversidad biológica, entre otras vías, mediante la selección y obtención de variedades de plantas¹⁷.

27. Se ha ejercido presión sobre varios países en desarrollo para que promulguen leyes nacionales que se ajusten a la versión de 1991 de la Convención, en particular dentro de acuerdos comerciales concertados por esos países¹⁸ o como resultado de presiones ejercidas sobre éstos a través de la “asistencia técnica” que reciben. Se ha disuadido a esos países de hacer uso de la flexibilidad *sui generis* para promover la seguridad alimentaria facilitando el acceso a los recursos genéticos para la agricultura, por ejemplo mediante un régimen de “acceso y participación en los beneficios”.¹⁹ Al mismo tiempo, se han elaborado iniciativas para oponerse a esa tendencia. La Organización de la Unidad Africana (en la actualidad, la Unión Africana) elaboró una Ley modelo africana para la protección de los derechos de las comunidades, los agricultores y los obtentores locales y la regulación del acceso a los recursos biológicos²⁰, que tiene por objeto lograr un equilibrio entre la protección de los obtentores y la preservación de los derechos de los agricultores locales en beneficio del uso sostenible de la diversidad biológica. El Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, del que son partes 119 Estados, fue aprobado por la Conferencia de la FAO en noviembre de 2001 y entró en vigor el 29 de junio de 2004. El Tratado tiene como propósito establecer un sistema multilateral para facilitar el acceso a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura y compartir, de manera justa y equitativa, los beneficios. Se trata de un sistema prometedor y único de ordenación del patrimonio mundial, dirigido a garantizar la seguridad alimentaria, pero se aplica solamente a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la

¹⁷ Sobre estos diferentes criterios, véase el documento IP/C/W/370/Rev.1 del Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio de la Organización Mundial del Comercio.

¹⁸ Véase http://www.grain.org/rights_Files/TRIPS-plus-march-2008.pdf, así como el acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos de América y Chile, art. 17.1, párr. 3.

¹⁹ Véase Philippe Cullet, “Intellectual property rights and food security in the South” *Journal of World Intellectual Property*, vol. 7, No. 3 (2004), pág. 261; e *Integrating Intellectual Property Rights and Development Policy* (Londres, Comisión de Derechos de Propiedad Intelectual, 2002), cap. 3.

²⁰ Véase http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/HRST/biosafety/AU_Biosafety_I.htm.

agricultura enumerados en el anexo I del tratado que están bajo la administración y el control de las Partes Contratantes y son del dominio público (art. 11.2), si bien los Estados habrán de tomar las medidas apropiadas para alentar a las personas físicas y jurídicas dentro de su jurisdicción que poseen recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura enumerados en el anexo I a que incluyan dichos recursos en el sistema multilateral (art. 11.3). A pesar del énfasis que pone en la libre circulación de germoplasma (“libre acceso”), el Tratado reconoce los derechos de propiedad intelectual respecto de cualquier recurso que no esté “en la forma recibida” (art. 12.3), para que se pueda conceder a los fitogenetistas el derecho de sembrar variedades desarrolladas a partir de material genético obtenido de los espacios públicos multilaterales. Por consiguiente, es limitada su utilidad para compensar la privatización, mediante la protección de la propiedad intelectual, de los recursos energéticos usados en la agricultura. Por otro lado, sigue siendo desigual la aplicación por los Estados de las disposiciones relativas a los derechos de los agricultores.

28. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones (párr. 1 b) del artículo 15). Aunque en el Pacto también se garantiza el derecho de todos a beneficiarse de la protección de los intereses morales y materiales por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sean autores, este derecho humano beneficia solamente a las personas naturales, no a las jurídicas. Además, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su observación general 17, considera que no deberían privilegiarse indebidamente los intereses privados de los autores y debería prestarse la debida consideración al interés público en el disfrute de un acceso generalizado a sus producciones, y que, en definitiva, la propiedad intelectual es un producto social y tiene una función social. Así pues, los Estados tienen el deber de impedir que se impongan costos irrazonablemente elevados para el acceso a semillas u otros medios de producción de alimentos (E/C.12/GC/17, párr. 35). Es evidente que la privatización de los recursos genéticos para la agricultura como consecuencia de la ampliación de los derechos de propiedad intelectual a las variedades de plantas, las plantas y las semillas, puede poner en riesgo ese equilibrio. El Relator Especial se propone estudiar en profundidad esta cuestión, así como otras en que la propiedad intelectual se relaciona con otras partes del sistema alimentario, a fin de ayudar a los Estados a asegurar que la aplicación del Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, y la protección de los derechos de propiedad intelectual respecto de las variedades de plantas en sentido general, siga siendo compatible con su obligación de proteger el derecho a la alimentación, incluido el derecho de los agricultores a producir alimentos en condiciones que aseguren un nivel de vida adecuado. Con este objetivo en mente, ampliará sus consultas, que se harán extensivas no sólo a la secretaría de la Organización Mundial del Comercio, expertos académicos y organizaciones no gubernamentales, sino además a la secretaría de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual y de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales. De esas consultas emanarán recomendaciones concretas.

4. Repercusiones de las actividades del sector agroindustrial

29. Un tercer ámbito en que los Estados pueden tener responsabilidades más allá de sus fronteras nacionales en lo que atañe a la protección del derecho a una

alimentación adecuada es el de la reglamentación de las actividades de las empresas transnacionales en la cadena de producción y distribución de alimentos. Conforme a la solicitud formulada por el Consejo de Derechos Humanos en su resolución 7/14, el Relator Especial se propone estudiar esta cuestión en estrecha cooperación con el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales y las empresas comerciales. El Relator Especial espera, de disponerse de los fondos necesarios, poder convocar una consulta con la participación de múltiples interesados para examinar la contribución del sector privado a la realización del derecho a la alimentación, distinción hecha a ese respecto entre la función de los productores de insumos (semillas, fertilizantes, plaguicidas); la función de las empresas elaboradoras de alimentos y la función de las grandes cadenas de minoristas. Sobre la base de esta consulta y de las investigaciones que ya ha encargado, el Relator Especial ofrecerá un diagnóstico de los obstáculos que se interponen a la realización plena del derecho a la alimentación en el marco de la organización actual de la cadena de producción y distribución de alimentos. Tomando por punto de partida el marco propuesto por el Representante Especial del Secretario General sobre los derechos humanos y las empresas transnacionales y las empresas comerciales (A/HRC/8/5), el Relator Especial tratará de dilucidar las repercusiones tanto para las empresas como para los Estados del derecho a una alimentación adecuada. Además, identificará las mejores prácticas de reciente aparición, en particular en lo que se refiere al acceso a los insumos y la participación de los pequeños productores en la cadena de suministro mundial, que contribuyen a la realización del derecho a la alimentación. Se procurará activamente que las empresas colaboren para lograr un consenso sobre estas cuestiones.

IV. Creación de un marco nacional para la realización del derecho a la alimentación

30. A nivel nacional, se deberán aplicar estrategias que aseguren la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Los Estados hacen una contribución importante a la realización de ese derecho mediante su apoyo a la agricultura local, en particular proporcionando un nivel adecuado de inversiones públicas en ese sector gracias a la construcción de la infraestructura necesaria para el transporte y las comunicaciones y la facilitación del acceso al crédito, a mecanismos de seguro —especialmente, planes de seguro indizados en función de los fenómenos climáticos que reduzcan los riesgos para los pequeños agricultores— y a insumos a precios asequibles, sobre todo a los pequeños productores. A ese respecto, el repentino aumento de los precios de los alimentos en los mercados internacionales representa una buena oportunidad. En los últimos 25 años se ha descuidado el sector agrícola, a pesar de que el desarrollo agrícola desempeña un papel particularmente importante en la reducción de la pobreza²¹. El reciente aumento de los precios puede inducir a los Estados a reinvertir en la agricultura, con lo cual se cambiaría radicalmente esa tendencia. Aun así, las estrategias nacionales dirigidas a asegurar la realización del derecho a una alimentación adecuada deben ir más allá del aumento del nivel de la producción agrícola y del mejoramiento de la situación de los productores agrícolas. Conviene examinar aquí tres dimensiones de esas estrategias.

²¹ Véase, *Informe sobre el desarrollo mundial, 2008: Agricultura para el desarrollo* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2007), pág. 6.

A. Componente institucional

31. Las estrategias nacionales dirigidas a asegurar la realización del derecho a una alimentación adecuada deberán poseer, en primer lugar, una dimensión institucional. Éste es un complemento esencial tanto de la creación de un entorno internacional propicio como de las políticas de agricultura nacionales. Incluso en el caso de que un Estado produzca alimentos suficientes para nutrir a toda su población, posea la capacidad de exportar alimentos o disponga de medios para adquirir alimentos de otros Estados, los alimentos disponibles podrían seguir siendo inasequibles para determinados segmentos de la población. En general, ello se deberá a que esos grupos no poseen el poder adquisitivo necesario para comprar los alimentos que se producen o se venden en los mercados. Ello a su vez podría reflejar el hecho de que en la elaboración de las políticas nacionales no se comprendan debidamente o no se tengan suficientemente en cuenta las necesidades de esos grupos, como consecuencia de prácticas discriminatorias o de que no se ejerza el control adecuado sobre los agentes privados que producen o distribuyen alimentos. Sean cuales fueren las razones de los factores que amenazan la realización de su derecho a una alimentación adecuada, los miembros de esos grupos deben ser debidamente protegidos contra tales riesgos. Ello es condición indispensable para que exista *seguridad* alimentaria, que consiste en algo más que ser alimentado.

32. El propósito del presente informe preliminar no es analizar en detalle las estrategias nacionales para la realización del derecho a una alimentación adecuada, ni tampoco examinar las cuestiones metodológicas e institucionales que plantea la aplicación de tales estrategias. El Relator Especial se propone examinar esas cuestiones en el transcurso de sus misiones a los países y sus deliberaciones con las instituciones nacionales que se ocupan de la promoción y la protección de los derechos humanos, con las que tratará de examinar su posible contribución a esas estrategias nacionales. Está previsto que la Dependencia del Derecho a la Alimentación de la FAO presente, antes de que finalice el año 2008, una guía para la elaboración de leyes relativas al derecho a la alimentación, en que se delinearán en detalle los tres niveles en los que los Estados podrían mejorar el marco normativo del derecho a una alimentación adecuada (mediante disposiciones constitucionales, la aprobación de una ley marco y analizando la compatibilidad de los elementos más importantes de la legislación factibles de repercutir en el derecho a la alimentación). La publicación de esa guía deberá constituir una oportunidad única para iniciar un debate sobre cómo se habrán de tener en cuenta esas prescripciones en diversos contextos nacionales.

B. Derechos relativos al uso de la tierra

33. Existe una relación directa entre la seguridad de la tenencia de la tierra y el derecho humano a una alimentación adecuada (véase A/57/356, párrs. 24 y 30). La mitad de las personas que carecen de seguridad alimentaria viven en pequeñas explotaciones agrícolas familiares y cerca del 20% de ellas son trabajadores agrícolas que no poseen tierras: la seguridad de la tenencia de la tierra y el acceso a la tierra en tanto recurso productivo son esenciales para la protección del derecho a la alimentación de ambos grupos de personas. En el párrafo 10 de la directriz 8 de las *Directrices Voluntarias* de la FAO sobre el derecho a la alimentación se hace hincapié en la necesidad de proteger y promover la seguridad de la tenencia de la

tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia y se recomienda avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Basándose en esa directriz, en la Conferencia Internacional de la FAO sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural de 2006, los Estados miembros de esa organización destacaron el papel esencial de la reforma agraria en la realización de los derechos humanos fundamentales y la seguridad alimentaria. Reafirmaron que el acceso más amplio, seguro y sostenible a la tierra, el agua y demás recursos naturales relacionados con los medios de vida de las poblaciones rurales, especialmente las mujeres y los grupos indígenas, marginados y vulnerables, era fundamental para la erradicación del hambre y de la pobreza, contribuía al desarrollo sostenible y debería por ello ser parte integral de las políticas nacionales. En efecto, los derechos relacionados con el uso de la tierra también se justifican desde el punto de vista económico: se ha documentado ampliamente que proporcionar a los propietarios o usuarios de tierra seguridad contra la desposesión, aumenta su competitividad al incentivar la inversión relacionada con ésta y disminuye los costos del crédito, mediante el aumento de la tierra como garantía²².

34. Como se subraya, por ejemplo, en la labor de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra²³, la cuestión de los derechos humanos relacionados con el uso de la tierra es particularmente pertinente por tres razones. En primer lugar, la tendencia hacia la liberalización del comercio en la agricultura provoca una fuerte presión hacia la concentración de la tierra en manos de los grandes productores agrícolas, que están mejor conectados con los mercados mundiales y para quienes es más fácil satisfacer los requisitos sobre volumen y normas para la exportación. Ello crea nuevas amenazas a la seguridad de la tenencia de la tierra entre los pequeños agricultores. En la práctica, la liberalización del comercio en otros sectores también puede hacer que aumente la demanda de tierra. La relación entre la población local que aprovecha los recursos y las grandes industrias se caracteriza por profundos desequilibrios de poder. Se han documentado diversos casos en que se ha expropiado a agricultores para construir plantas industriales en condiciones que equivalen al desalojo forzoso sin ninguna o con muy poca indemnización²⁴. Por este motivo, es importante que la realización de los derechos relacionados con la tierra no se justifique solamente en el plano económico y que, en cambio, se aborde desde el punto de vista de los derechos humanos: si bien el fortalecimiento de los derechos de propiedad es una de las condiciones para que los mercados transfieran tierras a usos y usuarios más productivos, ello se debe alentar sólo en la medida en que no lleve a que se siga marginando a los más pobres, por ejemplo como resultado de la venta de tierras a precios desfavorables por agricultores endeudados.

35. En segundo lugar, el uso cada vez mayor de agrocombustibles puede agravar la inseguridad de la tenencia. En un estudio reciente del Instituto Internacional para el

²² *Ibíd.*, pág. 139.

²³ Véase <http://www.landcoalition.org>.

²⁴ Véase, por ejemplo, Malcom Langford y Ujjaini Halim, "Expropriation and eviction: grassroots and human rights perspectives on compulsory acquisition", documento de trabajo de la Red mundial de instrumentos relacionados con la tierra, septiembre de 2007.

Medio Ambiente y el Desarrollo y la FAO²⁵ se señala que aunque el desarrollo de agrocombustibles puede tener efectos positivos bajo determinadas condiciones, también acarrea competencia en torno a los recursos entre la población local, los gobiernos y los nuevos productores de agrocombustibles que hacen uso de los mismos, por lo que allí donde no existen las condiciones adecuadas, la rápida expansión de la producción comercial de agrocombustibles puede traer como resultado, como de hecho sucede, que los grupos más pobres pierdan su acceso a la tierra de la que dependen. En ese contexto, la expansión del cultivo de plantas para la producción comercial de agrocombustibles puede tener efectos negativos de consideración para la seguridad alimentaria a nivel local y las dimensiones económica, social y cultural del uso de la tierra. Por consiguiente, los autores instan a los gobiernos a que elaboren salvaguardias en relación con los procedimientos existentes para la asignación de tierras a la producción a gran escala de materia prima para agrocombustibles y a que no hagan un uso indiscriminado de conceptos como “subutilizado”, “improductivo” y “degradado”, entre otros, en relación con la tierra, con el objetivo de evitar que se sigan asignando tierras de las que grupos locales de usuarios dependen para su subsistencia.

36. En tercer lugar, el reciente aumento de los precios de los productos agrícolas básicos en los mercados internacionales ha llevado a que los inversionistas adquieran, con fines especulativos, tierras cultivables cuyo valor podría seguir aumentando en el futuro. Esto podría traer aparejado que los usuarios más pobres se vean expulsados del mercado de la tierra por sus precios inasequibles. Otra de las consecuencias de esta situación podría ser la expansión acelerada de los monocultivos en función de la producción de cultivos comerciales y el surgimiento de nuevos riesgos asociados con el agotamiento de los suelos y la pérdida de diversidad biológica. La seguridad de la tenencia constituye una salvaguardia esencial para evitar que estos fenómenos ocurran sin trabas de ningún tipo y marginen todavía más a los más vulnerables.

37. Tras observar que la garantía del derecho a la tierra es fundamental para la mayoría de la población mundial que depende de la tierra y los recursos de la tierra para sus vidas y sustento, el anterior Relator Especial sobre una vivienda adecuada recomendó que se realizaran estudios al respecto que se basaran en la labor de los movimientos organizados de agricultores y poblaciones indígenas (A/HRC/4/18, párr. 31). En estrecha cooperación con otros titulares de mandatos, en particular en relación con la vivienda y los derechos de los pueblos indígenas, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación prestará atención a la cuestión de los derechos relacionados con el uso de la tierra como condición esencial para la realización del derecho a una alimentación adecuada. Asimismo, hará especial hincapié en la protección de los derechos de la mujer en ese contexto. Se deberá proteger a los propietarios y usuarios de tierra contra el desalojo forzoso, para lo que se habrá de tener en cuenta, en particular, los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, presentados por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada (A/HRC/4/18, anexo I). Los Estados deben igualmente proteger los derechos relacionados con el uso de la tierra contra la interferencia de particulares. En determinadas circunstancias, además, se deberá facilitar el acceso a la tierra, particularmente a los trabajadores agrícolas sin tierras.

²⁵ Lorenzo Cotula, Nat Dyer y Sonja Vermeulen, *Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People's Access to Land* (Londres, Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, 2008).

C. Derechos de la mujer

38. El fortalecimiento de los derechos de la mujer es decisivo para la aplicación eficaz de estrategias nacionales sobre la realización del derecho a una alimentación adecuada. Como se señala en la Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo, la proporción de mujeres en la producción agrícola y las actividades posteriores a las cosechas oscila entre el 20% y el 70%, y es cada vez mayor su participación en el sector agrícola de muchos países en desarrollo, particularmente con el auge de la agricultura de riego orientada a la exportación, que genera una demanda creciente de mano de obra femenina, incluidas las trabajadoras migratorias. Además, la mayoría de los comerciantes rurales son mujeres y son éstas quienes, en general, se dedican a la venta en los mercados.

39. En el artículo 13 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone la eliminación de la discriminación contra la mujer en la vida económica y social, particularmente en lo que respecta al derecho a obtener préstamos bancarios e hipotecarios y otras formas de crédito financiero. Si bien se ha avanzado en la realización de la igualdad entre los géneros en el plano jurídico, se sigue discriminando a la mujer en varias esferas²⁶. Las mujeres no disfrutan del mismo acceso que los hombres a los recursos económicos, sobre todo en lo que atañe a la propiedad de la tierra. En varios Estados existen leyes discriminatorias relativas a la familia que restringen la capacidad jurídica de las mujeres casadas para administrar o heredar bienes. En algunos casos, las leyes de reforma agraria restringen el disfrute de esos derechos a las mujeres que son cabeza de familia. Incluso en los casos en que se reconoce plenamente la igualdad de derechos, las mujeres son víctimas de una discriminación de facto en sus hogares en lo relativo al acceso a los recursos (por ejemplo, las mujeres son propietarias de sólo el 2% de toda la tierra), las oportunidades de empleo o remuneración, al acceso a los servicios de salud, educación e información, así como a la participación. A ello se suma el hecho de que las mujeres de determinados grupos pueden sufrir de múltiples formas de discriminación. Según la Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo, esta discriminación podría verse perpetuada de continuar las tendencias actuales. La competencia cada vez mayor por los mercados agrícolas hace que aumente la demanda de mano de obra flexible y barata. Aumentan las presiones y surgen conflictos en torno a los recursos naturales. En los últimos años, se ha reducido el apoyo de los gobiernos a la agricultura en pequeña escala y se han reasignado recursos económicos en beneficio de grandes empresas agroalimentarias. Se ha documentado violaciones de los derechos de la mujer en las cadenas de suministro mundiales²⁷.

40. También en este caso, el argumento en favor de los derechos humanos se ve reforzado por consideraciones de tipo económico. Por cuanto con su participación en el cultivo, la producción y la venta de alimentos, las mujeres desempeñan un papel clave en la alimentación y la agricultura, representan una oportunidad para la realización del derecho a la alimentación y posibilidades no aprovechadas de desarrollo: el mejoramiento de la situación de la mujer y el fortalecimiento de su

²⁶ Véase *Las Mujeres y el Derecho a la Alimentación: Legislación Internacional y Práctica a Nivel Nacional* (Roma, FAO, 2008).

²⁷ Véase Kate Raworth *Trading Away Our Rights. Women Working in Global Supply Chains*, Oxfam Campaign Reports (Oxford, Oxfam, 2004).

acceso a los recursos económicos pueden resultar beneficiosos para toda la sociedad. Por otro lado, a menudo son las mujeres quienes tienen la responsabilidad en sus hogares de garantizar la alimentación, el cuidado de los niños, el agua y la leña. El mejoramiento de la educación de las mujeres puede contribuir sobremedida a mejorar a su vez la nutrición infantil si las mujeres aprenden a manipular y preservar los alimentos y lo que es saludable e inocuo para el consumo.

41. La realización del derecho a la alimentación exige que se priorice el acceso de la mujer a la educación, la ciencia y la tecnología, así como su responsabilidad y control sobre los recursos naturales y económicos. Se deben eliminar todas las medidas discriminatorias, para facilitar, por ejemplo, el acceso a la propiedad de la tierra y los mecanismos de crédito. Además, se debe prestar apoyo a las actividades que generan ingresos para la mujer y fortalecer las organizaciones y redes de mujeres. En la Evaluación internacional de la ciencia y la tecnología agrícolas para el desarrollo se recomienda que en las cadenas de valor se atribuya una clara prioridad a los grupos de agricultoras. Asimismo, se relacionan otras medidas que podrían fortalecer la contribución de la mujer a la producción y la sostenibilidad agrícola. El Relator Especial se apoyará en estas conclusiones en su labor futura.

V. Conclusiones

42. **En el presente informe preliminar se han puesto de relieve algunos de los problemas que actualmente obstaculizan el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. En vista del hecho de que unos 900 millones de personas padecen de hambre, velar por que se ejerza el derecho a una alimentación adecuada debe ser un asunto de máxima prioridad para todos los Estados y la comunidad internacional en su conjunto. El Relator Especial se ha comprometido a trabajar con todas las partes interesadas en la búsqueda de soluciones sostenibles para erradicar el hambre y realizar el derecho a la alimentación.**

43. **En futuros informes se formularán recomendaciones específicas basadas en la labor del Relator Especial, para que la Asamblea General las examine.**