



# Asamblea General

Distr. general  
21 de julio de 2009  
Español  
Original: inglés

---

## Consejo de Derechos Humanos

12º período de sesiones

Tema 3 de la agenda

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

## **Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter\***

**Hacer de la crisis una oportunidad: fortalecer el multilateralismo**

---

\* Debido a la limitada capacidad de edición, el presente informe se presentó con retraso.

*Resumen*

Desde que la crisis alimentaria mundial situara el problema del hambre en lo más alto de la agenda política se han hecho esfuerzos importantes, tanto en el plano nacional como en el internacional, para aumentar la oferta de alimentos. No obstante, producir más alimentos no servirá para reducir el hambre si nos olvidamos de la economía política de los sistemas alimentarios y si nuestra producción y nuestro consumo no se realizan de modos que sean más equitativas y sostenibles. El incremento de la producción tampoco bastará si no dejamos de lado nuestras políticas sobre el derecho a la alimentación, si no cimentamos nuestras políticas en el derecho a la alimentación como un paso para mejorar la orientación, la supervisión, la rendición de cuentas y la participación apropiadas, aspectos todos que pueden incrementar la eficacia de las estrategias empleadas.

En el presente informe, el Relator Especial sobre el derecho a la alimentación trata de explicar por qué eso es así. Describe la situación actual de la crisis mundial del precio de los alimentos y lo que el derecho a la alimentación puede aportar a nivel operacional. El Relator Especial afirma que los Estados deben velar por que la reinversión en agricultura contribuya de forma eficaz a la lucha contra el hambre y la malnutrición evaluando la contribución de los distintos modos de desarrollo agrícola a la realización del derecho a la alimentación. Explica también por qué debemos acelerar el avance hacia el logro de un consenso internacional sobre la producción y utilización de agrocombustibles y sobre la adquisición o arrendamiento de tierras en gran escala. Hace hincapié en la necesidad de garantizar el derecho a la seguridad social y en el papel que la comunidad internacional podría desempeñar en el ámbito del fortalecimiento de la protección social por los países. Analiza la forma en que los países pueden hacer frente a la mayor volatilidad de los precios en los mercados internacionales y cómo se podría luchar contra las causas de esa volatilidad mediante la cooperación internacional. El Relator Especial concluye el informe con un llamamiento a favor del mejoramiento de los mecanismos de gobernanza de la seguridad alimentaria a nivel mundial. En tiempos de crisis más que nunca, únicamente fortaleciendo el multilateralismo podemos esperar que el derecho a la alimentación se convierta en realidad. Si lo conseguimos, podremos hacer de la crisis una oportunidad.

## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–2	4
II. El desarrollo de la crisis alimentaria mundial .....	3–6	5
III. El papel del derecho a la alimentación en la lucha contra la crisis alimentaria mundial.....	7–12	7
IV. Reinvertir en agricultura y desarrollo rural .....	13–25	8
A. Reinvertir en agricultura: qué nos jugamos .....	15–18	9
B. Disciplina en las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala ...	19–22	11
C. Velar por que los agrocombustibles favorezcan el desarrollo sostenible.....	23–25	14
V. Proteger los derechos de los más pobres: el papel de la protección social.....	26–32	15
VI. El papel de los mercados internacionales: hacer frente a la volatilidad y combatirla.....	33–40	18
VII. Reforma de los mecanismos de gobernanza a nivel mundial .....	41–45	22
VIII. Conclusiones y recomendaciones.....	46–50	23

## I. Introducción

1. El Relator Especial sobre el derecho a la alimentación presentó su primer informe acerca de la crisis alimentaria mundial (A/HRC/9/23) en septiembre de 2008. El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 9/6 del Consejo de Derechos Humanos, relativa al seguimiento del séptimo período extraordinario de sesiones del Consejo sobre el efecto negativo del empeoramiento de la crisis mundial de alimentos en la realización del derecho a la alimentación para todos, que el Consejo aprobó en su noveno período de sesiones. En el informe<sup>1</sup>, el Relator Especial resume los esfuerzos realizados desde entonces por los gobiernos y los organismos internacionales para fomentar la capacidad de resistencia ante el riesgo de futuras crisis. El Relator Especial expresa su agradecimiento a todos los gobiernos que respondieron al cuestionario que les envió el 27 de enero de 2009<sup>2</sup>. También agradece la documentación recibida de otras fuentes. El estudio se ha dividido en cuatro temas: en primer lugar, el Relator Especial describe el desarrollo actual de la crisis alimentaria mundial: la crisis no ha terminado, está teniendo efectos devastadores y se ve aún más exacerbada por las crisis financiera, económica y ecológica por las que estamos pasando. A continuación examina el papel que desempeña el derecho a la alimentación en la forma de abordar la crisis alimentaria mundial, centrándose especialmente en el plano nacional. Posteriormente analiza el efecto del renovado interés en la agricultura y las opciones que se abren ante los gobiernos en esa esfera y examina el fortalecimiento de la protección social como medio para defender a los segmentos más pobres de la población del impacto del alto precio de los alimentos. Aunque se trata de dos cuestiones que deben abordarse principalmente mediante la adopción de políticas en el plano nacional, el Relator Especial defiende la necesidad de apoyar más activamente esos esfuerzos mediante la adopción de determinadas iniciativas en el plano internacional. Pasa después a examinar las posibilidades de regulación de los mercados de los productos básicos agrícolas; en particular se pregunta cómo puede combatirse la volatilidad de los precios de los productos básicos agrícolas, que desalienta la inversión y la producción y conduce al aumento de los precios para quienes tienen que comprar alimentos. Por último, el Relator Especial examina la cuestión del fortalecimiento de la voluntad política de hacer frente de forma eficaz al hambre y la malnutrición aguda mejorando los mecanismos de gobernanza a nivel mundial. Concluye presentando un conjunto de recomendaciones al Consejo.

2. Hasta ahora no hemos abordado el problema del hambre y la malnutrición aguda de una forma decisiva. Hay cinco razones para que haya sido así: a) un interés casi exclusivo en el aumento de la producción agrícola en lugar de en la adopción de una visión más general de las causas de la inseguridad alimentaria; b) el hecho de que los mecanismos de gobernanza a nivel mundial no hayan conseguido dar respuesta a la actual fragmentación de los esfuerzos; c) un entendimiento todavía incompleto de cómo actuar en determinadas esferas que afectan a nuestra capacidad para conseguir la seguridad alimentaria para todos; d) la falta de un seguimiento de los compromisos, como resultado de la inexistencia de un mecanismo de rendición de cuentas; y e) la aplicación de unas estrategias nacionales insuficientes para convertir en realidad el derecho a la alimentación a nivel nacional. En el

---

<sup>1</sup> Debido a las limitaciones de espacio, en el presente informe se han omitido algunos datos y referencias, o ejemplos de países concretos, que figuran en la nota de antecedentes del informe que puede consultarse en la dirección <http://www.2.ohchr.org/english/issues/food/index/htm>.

<sup>2</sup> Se han recibido respuestas de los siguientes países: Afganistán, Arabia Saudita, Argelia, Belarús, Brasil, Colombia, Dinamarca, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Guatemala, Iraq, Irlanda, Jamaica, Japón, México, Mongolia, Omán, Portugal, Rumania, Sudáfrica, Suiza, Tailandia, República Árabe Siria, Togo, Turquía y Uganda.

presente informe, el Relator Especial examina lo que las respuestas a la crisis alimentaria mundial nos han enseñado en relación con cada una de esas cuestiones; si se ha aprendido algo; y qué hacer con lo que se ha aprendido acerca de lo que debe hacerse.

## II. El desarrollo de la crisis alimentaria mundial

3. A la vista de la creciente incertidumbre acerca de los futuros precios de mercado de los productos básicos agrícolas, deberíamos haber hecho más por aumentar la capacidad de adaptación de los sistemas alimentarios. Sin embargo, ha sido la crisis la que ha demostrado tener esa capacidad. Los dramáticos efectos del aumento del precio de los alimentos en 2007-2008 están bien documentados. Los altos precios del petróleo y de los alimentos en 2007 y en 2008 pueden haber contribuido a aumentar en entre 130 y 150 millones el número de personas que viven en la pobreza extrema<sup>3</sup>. Las mujeres y los niños que tienen necesidades nutricionales especiales corren mayor riesgo. A medida que los hogares se ven obligados a consumir una dieta menos diversa aumenta el peligro de padecer deficiencias de micronutrientes esenciales, como el hierro y la vitamina A<sup>4</sup>. Así pues, incluso si el alto precio de los alimentos resultara ser temporal, podría tener consecuencias permanentes en el crecimiento físico y mental si las estrategias adoptadas por los hogares para hacer frente al problema suponen una reducción de la cantidad o la calidad de la dieta en etapas críticas del desarrollo de los niños o durante el embarazo.

4. Los precios de los productos básicos agrícolas en los mercados internacionales se han venido reduciendo desde julio de 2008. Lo han hecho siguiendo al precio del petróleo, con el que guardan una correlación tradicional (véase el gráfico I).

5. No obstante, a pesar de que en 2008 se consiguió una cosecha récord de cereales y de las respuestas en materia de políticas adoptadas por muchos gobiernos a raíz de la crisis alimentaria de 2007 y 2008, la crisis aún no ha terminado. En su informe de abril de 2009 titulado "Perspectivas de cosechas y situación alimentaria", la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) comunicaba que el precio de los alimentos se había mantenido en niveles altos en muchos países en desarrollo y países de bajos ingresos con déficit de alimentos. En 32 países persistía la emergencia alimentaria. Del análisis de los precios de los alimentos locales en 58 países en desarrollo que figura en el informe se desprende que, en cerca del 80% de los casos, los precios de los alimentos eran más altos que 12 meses antes y en cerca del 40% más altos que en enero de 2009.

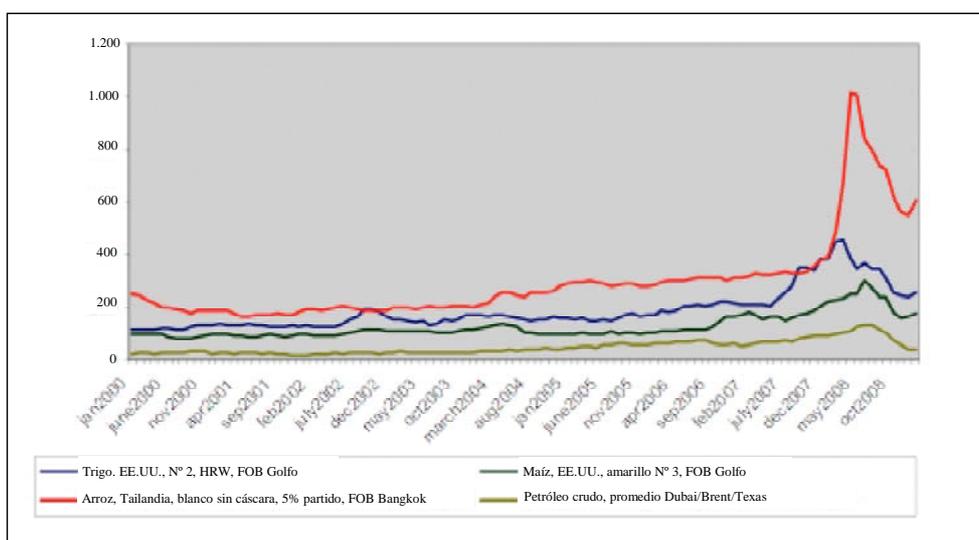
---

<sup>3</sup> Banco Mundial, *Perspectivas para la Economía Mundial. Los mercados de los productos básicos en la encrucijada*, 2009 (basado en los datos disponibles hasta el 30 de noviembre de 2008), pág. 96.

<sup>4</sup> Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, 34º período de sesiones, Roma, 14 a 17 de octubre de 2008, tema II del programa, relativo a la evaluación de la seguridad alimentaria mundial y la situación de la nutrición, párrs. 37 a 41.

Gráfico I  
**Evolución de los precios internacionales (2000-2008)**

(Precio en dólares de los EE.UU.)



*Fuente:* Mulat Demeke, Guendalina Pangrazio y Materne Maetz, "Country responses to the food security crisis: nature and preliminary implications of the policies pursued", (Respuestas de los países ante la crisis de la seguridad alimentaria: naturaleza y repercusiones preliminares de las políticas adoptadas), febrero de 2009 (cálculos de Bureau Issala a partir de datos de la UNCTAD y la FAO).

6. La caída de los precios de los productos básicos agrícolas en los mercados internacionales desde el máximo que llegaron a alcanzar en junio de 2008, junto con la reducción del precio de los fletes, puede suponer un respiro en la factura de la importación de cereales de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos. Sin embargo, esa reducción puede conducir también, como incentivo perverso, a una pérdida de interés en la reinversión en la agricultura y a desincentivar a los productores; de hecho, está previsto que los niveles de producción de trigo desciendan en 2009. Además, la crisis alimentaria mundial no ha surgido como un hecho aislado sin relación con la crisis económica y financiera de fines de 2008. Esa crisis, según el Banco Mundial, enfrenta a los países en desarrollo con una brecha de financiación que se estima entre 270.000 y 700.000 millones de dólares, según la gravedad de la crisis y las respuestas de políticas<sup>5</sup>. Los países de altos ingresos tendrán que financiar importantes planes de recuperación, para lo que habrán de emitir deuda de una forma que podría echar del mercado a muchos emisores de países en desarrollo. Las remesas también se han ido reduciendo desde fines de 2008. Así pues, los países en desarrollo podrían encontrar cada vez más dificultades para financiar el desarrollo agrícola y rural, subvencionar los alimentos o mejorar la capacidad de los pobres para adquirirlos y establecer programas de protección social o fortalecerlos cuando ya existan.

<sup>5</sup> Banco Mundial, *Perspectivas para la Economía Mundial, op. cit.*

### III. El papel del derecho a la alimentación en la lucha contra la crisis alimentaria mundial

7. Al enfrentarse a una crisis de tal magnitud resulta tentador considerar el derecho a una alimentación adecuada simplemente como un objetivo a largo plazo, claramente inalcanzable por el momento y, por tanto, de escasa importancia inmediata. Sin embargo, esa actitud deja entrever un malentendido fundamental sobre cuál es la esencia del derecho a la alimentación. El papel del derecho a la alimentación no menos importante, sino más, en tiempos de crisis. No se limita a alumbrar un objetivo; también muestra el camino para alcanzarlo.

8. Un enfoque basado en el derecho a la alimentación requiere que se aborden las causas profundas del hambre y la malnutrición. El derecho a la alimentación debería ser también un hito para conseguir una mayor coherencia entre los diferentes sectores que intervienen en la realización de ese derecho, entre los que no solo se encuentran la ayuda alimentaria y el desarrollo agrícola y rural, sino también la protección social, la protección de los trabajadores agrícolas, las políticas sobre la tierra, la salud y la educación o el comercio y la inversión.

9. Desde el momento en que el Relator Especial presentó su primer informe sobre la crisis alimentaria mundial (A/HRC/9/23) ha venido tratando de convencer a sus interlocutores, tanto de dentro como de fuera del sistema de las Naciones Unidas, de la importancia de diseñar soluciones a la crisis alimentaria mundial que estén basadas en el derecho a la alimentación. En el plano internacional, eso entraña el fortalecimiento del multilateralismo para poder abordar eficazmente las causas estructurales del hambre. Es necesario reformar sin demora los mecanismos de gobernanza de nuestro sistema alimentario a nivel mundial, para lo que la revitalización del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial representa una auténtica oportunidad (véanse los párrafos 33 a 40 *infra*). En el plano nacional, el reconocimiento del derecho a la alimentación muestra una dimensión institucional que se explora en la presente sección.

10. Cimentar nuestros esfuerzos en el derecho a la alimentación requiere, en primer lugar, que nos centremos en los más vulnerables, a quienes puede identificarse mediante sistemas para determinar la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria. Varios países, entre los que cabe citar a Côte d'Ivoire, Guinea-Bissau, Indonesia, el Irak y Panamá, han establecido esos sistemas o han adoptado medidas concretas para realizar esa determinación durante el período de crisis. Aunque existen algunos instrumentos apropiados para la determinación de la vulnerabilidad, no parece que esta pueda quedar plenamente definida debido a la naturaleza selectiva de la cobertura, que puede excluir zonas con buena producción de alimentos. Tan solo algunos países parecen incluir las zonas urbanas en esa determinación (Burkina Faso, Kenya). Algunos países han utilizado los mapas nacionales sobre la pobreza extrema para analizar cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria (El Salvador, Yemen). A pesar de esos esfuerzos en la buena dirección, al parecer algunos grupos vulnerables quedan excluidos de los resultados de la determinación. Para gozar de la mejor información posible, los Estados deberían elaborar sistemas para realizar la determinación de la vulnerabilidad mediante métodos participativos.

11. En segundo lugar, el derecho a la alimentación requiere que se pongan en práctica mecanismos de rendición de cuentas para que las víctimas de violaciones del derecho a la alimentación puedan acceder a órganos independientes facultados para hacer un seguimiento de las opciones elegidas por los encargados de la adopción de decisiones. El derecho a la alimentación conlleva que las víctimas puedan disponer de mecanismos de recurso, que los gobiernos deban hacer frente a su responsabilidad si adoptan políticas que lo contravengan y que los tribunales estén facultados para proteger ese derecho. Además de

casos como Guatemala y la India, cada vez es mayor el número de países que, como la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador avanzan en esa dirección.

12. En tercer lugar, el derecho a la alimentación requiere que se establezcan prioridades: las políticas en materia de comercio e inversión y las opciones elegidas en cuanto a los modos de producción agrícola, por ejemplo, deben subordinarse al objetivo principal de la realización del derecho a la alimentación. Con ese fin, los Estados deberían poner en marcha estrategias nacionales para la realización del derecho a la alimentación. Esas estrategias sirven a diversos fines: fomentan la participación, puesto que para su adopción y aplicación debería recabarse la intervención de todos los interesados; obligan al gobierno a contraer compromisos claros que han de cumplirse en plazos concretos, y garantizan que las opciones que se elijan en otras esferas de políticas encajen en una estrategia más amplia encaminada a la realización del derecho a la alimentación. En el Marco Amplio para la Acción adoptado por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial se promueven las "asociaciones en favor de la alimentación" a nivel nacional, bajo una dirección política y visible, tendientes a mejorar la coordinación entre los diferentes sectores y fomentar la participación de los diversos segmentos de la sociedad y de la administración. Varios países, como Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Indonesia y el Togo, cuentan con mecanismos que se ocupan de coordinar las diversas medidas adoptadas en la esfera de la seguridad alimentaria. En varios países, como Angola, Kirguistán, la República Dominicana y el Senegal, se han establecido consejos sobre seguridad alimentaria de ámbito nacional y ámbitos inferiores. En la mayoría de los países estudiados, sin embargo, no parece existir ningún órgano que se ocupe específicamente de la participación, la consulta y la coordinación de todos los agentes en las cuestiones relacionadas con el derecho a la alimentación.

#### **IV. Reinvertir en agricultura y desarrollo rural**

13. Uno de los efectos beneficiosos de la crisis alimentaria mundial ha sido que los gobiernos y los organismos internacionales se han dado cuenta de la necesidad urgente, después de 25 años de olvido, de volver a situar la agricultura en el centro de sus programas de desarrollo. Muchos Estados y organismos han prometido reinvertir, en algunos casos de forma masiva, en la agricultura. Entre los recientes indicadores de ese cambio pueden mencionarse: el anuncio, el 15 de abril de 2009, de la creación del Fondo de Inversión Agrícola para África, establecido conjuntamente por el Banco Africano de Desarrollo, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y la Alianza para una Revolución Verde en África y que cuenta con el apoyo del Organismo de Desarrollo de Francia, que pretende reunir 500 millones de euros para prestar apoyo a agroindustrias y cooperativas de agricultores de África; las prioridades establecidas por la administración para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional durante el ejercicio económico 2010, que incluyen una partida de 3.400 millones de dólares para combatir la inseguridad alimentaria mundial y otra de 1.400 millones de dólares destinada a la asistencia al desarrollo agrícola; y el establecimiento por la Unión Europea, en diciembre de 2008, de un nuevo mecanismo de respuesta rápida frente a la fuerte subida de los precios de los productos alimentarios<sup>6</sup>.

14. Aunque aumentar el gasto público en agricultura es necesario, modificar la forma en que se reparte ese gasto es también esencial. Es imprescindible que las inversiones

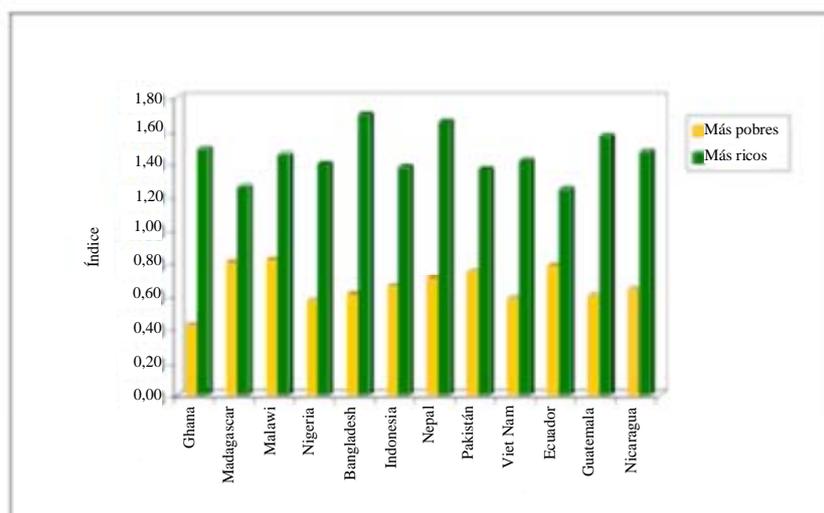
---

<sup>6</sup> Reglamento (CE) N° 1337/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de respuesta rápida frente a la fuerte subida de los precios de los productos alimenticios en los países en desarrollo, DO L 354 de 31 de diciembre de 2008, pág. 62

beneficien a los agricultores más pobres y marginados, a menudo asentados en los entornos menos favorables. Con demasiada frecuencia, esos agricultores han quedado fuera de los sistemas de apoyo, en parte por su escasa influencia política y en parte por la creencia de que cuanto mayor sea una explotación más productiva habrá de ser. Esa afirmación es incorrecta. Los pequeños agricultores contribuyen a una mayor seguridad alimentaria, especialmente en las zonas remotas, donde los alimentos producidos localmente permiten ahorrar los altos costes derivados del transporte y la comercialización asociados con muchos alimentos<sup>7</sup>. Como resultado de políticas pasadas que favorecieron principalmente la producción agroindustrial en gran escala, la oferta de algunos bienes públicos, cuya utilización es a veces mucho más eficiente que la de los insumos, ha sido insuficiente. Entre esos bienes cabe citar: las instalaciones de almacenamiento; el acceso a vías de comunicación y, por tanto, a los mercados regionales y locales; el acceso al crédito y a los seguros para protegerse de los riesgos relacionados con la climatología; los servicios de extensión; la investigación agrícola; y la organización de los agricultores en cooperativas. El resultado de anteriores políticas que dejaron de lado esa dimensión se refleja en el gráfico que aparece a continuación.

Gráfico II

### Acceso de los hogares más ricos y más pobres al transporte y a la infraestructura de servicios sociales



Fuente: FAO, datos RIGA.

## A. Reinvertir en agricultura: qué nos jugamos

15. Considerando que la autosuficiencia en la producción de alimentos es la forma más eficaz de amortiguar las fluctuaciones en los mercados internacionales, varios gobiernos (el Camerún, China, Filipinas, Indonesia, Malasia y el Senegal)<sup>8</sup> han hecho de ella su respuesta estratégica ante el alto precio de los alimentos. Muchos países de Asia, como China, Filipinas y la India, han hecho esfuerzos importantes para reinvertir en agricultura. En África, Benin, el Camerún, Madagascar y la República Centroafricana han adoptado

<sup>7</sup> Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, *Promoting Pro-Poor Growth: Agriculture*, París, 2006, pág. 31.

<sup>8</sup> Veena Jha, *Analysis and Responses to the Global Food Crisis*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 6 de marzo de 2009, págs. 16 a 19.

medidas a corto plazo encaminadas a incrementar la producción. En América Latina y en África, varios gobiernos han elaborado planes nacionales integrados encaminados a coordinar diferentes medidas para mejorar los sistemas agrícolas. Se han facilitado a los agricultores subsidios y créditos a bajo interés para que puedan comprar semillas, fertilizantes y equipo agrícola o para mejorar los sistemas de irrigación y abastecimiento de energía. Algunos gobiernos han proporcionado insumos a los agricultores más pequeños y se han reducido los impuestos que gravan los combustibles como forma de abaratar el transporte de los productos y permitir que los agricultores puedan hacer frente a otros gastos.

16. Al adoptar medidas para incrementar la inversión en agricultura y desarrollo rural, los gobiernos deben tener presente la necesidad de velar por que las inversiones contribuyan realmente a hacer realidad el derecho a la alimentación<sup>9</sup>. Resulta sorprendente, sin embargo, que los gobiernos apenas sean conscientes de la existencia de diferentes modelos de desarrollo agrícola —el modelo de la "revolución verde", los enfoques de la agricultura ecológica (sistemas de explotación agrícola menos nocivos para el medio ambiente) y un posible modelo basado en la ingeniería genética— al formular sus políticas públicas en relación con la agricultura. Esos modelos pueden ser complementarios en cuanto a las cosechas; en algunas regiones se ha promovido con éxito una combinación muy cuidadosa de los fertilizantes y la silvicultura, por ejemplo. En el plano de las políticas públicas, sin embargo, una condición previa para que un enfoque sea equilibrado es que se tenga en cuenta la existencia misma de modelos diferentes. En la dura competencia por unos recursos escasos, como la tierra, el agua, la inversión y los recursos humanos, las consecuencias que puede acarrear decantarse por un paradigma y abandonar los demás merece una cuidadosa consideración.

17. El derecho a la alimentación ha de ser el principio que guíe a los gobiernos al elegir entre los distintos modelos de producción agrícola. Varios organismos de las Naciones Unidas, incluidos el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)<sup>10</sup>, la FAO y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), han subrayado el potencial de la agricultura sostenible para hacer frente al crecimiento de la demanda<sup>11</sup>. El Relator Especial ha examinado más detalladamente los vínculos entre la agricultura sostenible y el derecho a la alimentación en sus contribuciones al diálogo temático interactivo de la Asamblea General sobre la crisis alimentaria mundial y el derecho a la alimentación (Nueva York, 6 de abril de 2009) y al 17º período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (Nueva York, 4 a 15 de mayo de 2009). La Comisión adoptó una declaración en la que afirmaba que las prácticas agrícolas sostenibles y la ordenación sostenible de los bosques podían contribuir a hacer frente a los problemas relacionados con el cambio climático y que las prácticas sostenibles para la ordenación del suelo, la tierra, el ganado, los bosques, la diversidad biológica y el agua, así como la utilización de cosechas con buena capacidad de adaptación, eran esenciales. Hizo también un llamamiento en favor de la creación de un entorno favorable a la agricultura sostenible.

18. La elaboración de modelos agrícolas más sostenibles está directamente vinculada con el derecho a la alimentación. La productividad agrícola depende de los servicios que

---

<sup>9</sup> La cuestión se examinó en profundidad durante una consulta de múltiples interesados sobre los desafíos de la revolución verde en África I, convocada los días 15 y 16 de diciembre de 2008 con el apoyo del Gran Ducado de Luxemburgo.

<sup>10</sup> PNUMA, *The Environmental Food Crisis: the Environment's Role in Averting Future Food Crises*, febrero de 2009.

<sup>11</sup> Véase, por ejemplo, el informe anual de 2006 del Centro Mundial de Agroforestería, con sede en Nairobi, o el informe conjunto FAO-PNUMA de 2008 sobre la agricultura orgánica y la seguridad alimentaria en África.

prestan los ecosistemas. A menos que la producción agrícola pase de ser una de las causas principales del cambio climático y de la degradación del suelo a ser una contribuyente neta al mantenimiento del medio ambiente, esa producción experimentará un declive significativo en el futuro. Al igual que su disponibilidad, la accesibilidad de los alimentos depende de cómo se producen. Cuanto más dependiente del petróleo sea la producción de alimentos, más vulnerables serán los productos básicos alimentarios a las perturbaciones de los precios. El precio del petróleo no solo influye en el coste de los fertilizantes y del transporte, sino también en la demanda de agrocombustibles, que a su vez contribuye a exacerbar la competencia entre la producción de alimentos y la producción de combustible por la tierra, el agua y el capital. Por el contrario, unos métodos más sostenibles de practicar la agricultura podrían satisfacer mejor las necesidades de los agricultores en pequeña escala. La práctica de una agricultura que utiliza pocos insumos externos, el cultivo de cosechas múltiples y el uso de tecnologías ecológicas limitan la dependencia de esos agricultores del precio de los insumos externos, con lo que mejora la estabilidad de sus ingresos y se evita el riesgo de caer en una espiral de deuda a raíz de una mala cosecha. Por último, los métodos ecológicos de producción agrícola dependen principalmente de un mayor intercambio de conocimientos entre los agricultores mediante procesos de carácter participativo, en los que participen los grupos vulnerables afectados, a fin de encontrar las soluciones que mejor se adapten a sus circunstancias concretas y sus entornos complejos. Esos enfoques son, pues, de habilitación y movilización.

## **B. Disciplina en las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala**

19. En los últimos tres o cuatro años, gobiernos e inversores privados han mostrado un creciente interés en la adquisición o el arrendamiento a largo plazo de grandes superficies de tierras agrícolas principalmente en el mundo en desarrollo, y especialmente en el África subsahariana y América Latina, donde existen grandes extensiones de tierra cultivable infrautilizada. El incremento de esas adquisiciones o arrendamientos puede explicarse por: a) la carrera hacia la producción de agrocombustibles, alentada por los subsidios y los incentivos fiscales en los países desarrollados; b) el crecimiento demográfico y la urbanización, combinados con el agotamiento de los recursos naturales en algunos países en los que las adquisiciones de tierras en gran escala se perciben como un medio para conseguir la seguridad alimentaria a largo plazo; c) el aumento de la demanda de ciertos productos básicos de los países tropicales, especialmente fibra y otros productos derivados de la madera; y d) los subsidios previstos para el almacenamiento de carbono mediante la plantación de bosques y la evitación de la deforestación<sup>12</sup>. Ese fenómeno no es totalmente nuevo, aunque se ha acelerado desde el inicio de la crisis alimentaria mundial. Algunos países pobres en recursos pero ricos en dinero se han dedicado a adquirir o arrendar tierras en gran escala para tratar de garantizarse la seguridad alimentaria<sup>13</sup>. Algunos inversores privados, incluidos grandes fondos de inversión, también han adquirido tierras, a veces por

<sup>12</sup> Así sucede, en particular, en el marco del mecanismo de desarrollo limpio que se contempla en el artículo 12 del Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.

<sup>13</sup> Véase Vera Songwe y Klaus Deininger, *Foreign Investment in Agricultural Production: Opportunities and Challenges*, Banco Mundial, 2009; Reuters, "Factbox: foreign forays into African farming", 2 de marzo de 2009; GRAIN, "The 2008 land grab for food and financial security", 18 de octubre de 2008 (disponible en [www.grain.org/go/landgrab](http://www.grain.org/go/landgrab)); Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, Policy brief 13, abril de 2009; Instituto Internacional para el Medio Ambiente y el Desarrollo, FAO y FIDA, "Land grab or development opportunity? Agricultural investments and international land deals in Africa", 26 de mayo de 2009.

motivos meramente especulativos, en la convicción de que el precio de la tierra cultivable seguirá subiendo en el futuro.

20. Esa situación también ofrece oportunidades. Para los Estados receptores, la llegada de inversiones tiene el potencial de crear empleo, tanto en las explotaciones agrícolas como fuera de ellas (por ejemplo en las industrias de procesamiento asociadas). La situación podría también llevar aparejada la transferencia de tecnología. Podría mejorar el acceso de los productores locales a los mercados nacionales, regionales e internacionales. Podría aumentar los ingresos públicos en concepto de impuestos y aranceles a la exportación. Para los países que compran o arriendan tierras en el extranjero, esa actividad les garantiza una mejora de la seguridad alimentaria, puesto que dependerán menos de los mercados internacionales para adquirir los alimentos que necesitan para alimentar a su población — aunque el riesgo de una menor productividad de la agricultura en las regiones subtropicales como consecuencia del cambio climático y un mayor coste del transporte en el futuro, podrían hacer que se esfumara una parte de esa ventaja.

21. Con todo, los problemas en la esfera de los derechos humanos son reales. En junio de 2009, el Relator Especial presentó un conjunto de medidas y principios básicos con objeto de acotar el debate sobre las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala desde el punto de vista de los derechos humanos. Esos principios se basan en el derecho a la alimentación, pero también tienen por objeto garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores agrícolas y proteger del desalojo a los usuarios de la tierra que no satisfacen determinadas condiciones. En ellos también se contempla el respeto del derecho de los pueblos a la libre determinación y del derecho al desarrollo. Esos principios pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Las negociaciones de los acuerdos de inversión deben realizarse de manera plenamente transparente, con la participación de las comunidades locales cuyo acceso a la tierra y demás recursos productivos pudiera verse afectado como resultado de la llegada de un inversor.

b) En principio, cualquier cambio del uso de la tierra solo debería tener lugar con el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades locales afectadas. Esto reviste especial importancia en el caso de las comunidades indígenas, habida cuenta de la discriminación y la marginación que han padecido históricamente. Los desalojos forzados solo deberían permitirse en las circunstancias más excepcionales, cuando se ajusten a la legislación local aplicable, cuando estén justificados en aras del bienestar general y cuando vayan acompañados de una indemnización apropiada y el reasentamiento o el acceso a nuevas tierras productivas.

c) A fin de velar por que los derechos de las comunidades locales queden salvaguardados en todo momento, los Estados deberían promulgar leyes que protejan esos derechos y en las que se especifique detalladamente cuándo podrán permitirse el cambio del uso de la tierra o los desalojos, así como el procedimiento que haya de seguirse en esos casos. Además, los Estados deberían prestar ayuda a las comunidades locales para obtener título de propiedad de la tierra que utilizan a nivel colectivo, a fin de garantizar que sus derechos gocen de plena protección judicial. Esas leyes deberían elaborarse de conformidad con lo dispuesto en los Principios básicos y directrices sobre los desalojos y el desplazamiento originados por el desarrollo, presentados en 2007 por el Relator Especial sobre una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado (A/HRC/4/18, anexo I) y con la observación general N° 7 (1997) del Comité de Derechos

Económicos, Sociales y Culturales acerca del derecho a una vivienda adecuada (art. 11.1): desalojos forzosos<sup>14</sup>.

d) Los ingresos derivados de los acuerdos de inversión deberían beneficiar a la población local. Según las circunstancias, los acuerdos en virtud de los cuales el inversor extranjero ofrece acceso al crédito y a mejores tecnologías para las cosechas producidas bajo contrato, o mediante los que se evita la posibilidad de comprar una parte de las cosechas producidas a precios previamente establecidos pueden ser preferibles a las adquisiciones o arrendamientos de tierras a largo plazo.

e) Los Estados receptores y los inversores deberían establecer y promover sistemas agrícolas que sean suficientemente intensivos en trabajo para contribuir a la creación de empleo y al fortalecimiento de la posibilidad de obtener medios de vida localmente.

f) Los Estados receptores y los inversores deberían cooperar para encontrar la forma de velar por que los modelos de producción agrícola sean respetuosos con el medio ambiente.

g) Cualquiera que sea el contenido del acuerdo, es esencial que las obligaciones del inversor queden claramente definidas y que esas obligaciones sean exigibles, por ejemplo mediante la inclusión de sanciones previamente establecidas en caso de incumplimiento.

h) A fin de velar por que los acuerdos de inversión no conlleven una mayor inseguridad alimentaria para la población local, especialmente como resultado del aumento de la dependencia de los mercados internacionales o de la ayuda alimentaria en un contexto de precios más elevados de los productos básicos agrícolas, los acuerdos deberían incluir una cláusula en virtud de la cual un porcentaje mínimo de las cosechas producidas haya de ser vendido en los mercados locales y se contemple que ese porcentaje pueda incrementarse, en proporciones acordadas por adelantado, si el precio de los productos alimentarios básicos en los mercados internacionales alcanzase un determinado nivel.

i) A fin de poner de relieve las repercusiones de la inversión en el disfrute del derecho a la alimentación, antes de concluir las negociaciones deberían realizarse evaluaciones del impacto en: i) el empleo y los ingresos locales, desglosados por sexo y, en su caso, por grupo étnico; ii) el acceso a los recursos productivos de las comunidades locales, incluidos los agricultores itinerantes o que se dedican al pastoreo; iii) la llegada de nuevas tecnologías e inversiones en infraestructura; iv) el medio ambiente, incluido el agotamiento del suelo, el uso de los recursos hídricos y la erosión genética; y v) la accesibilidad, la disponibilidad y la idoneidad de los alimentos.

j) Los pueblos indígenas gozan de formas específicas de protección de sus derechos sobre la tierra con arreglo al derecho internacional. Los Estados deberán consultar y cooperar de buena fe con los pueblos indígenas afectados a fin de obtener su consentimiento libre e informado antes de aprobar cualquier proyecto que afecte a sus tierras o territorios y demás recursos, especialmente en conexión con el desarrollo, la utilización o la explotación de los recursos minerales, hídricos o de otro tipo.

k) Debería proporcionarse a los trabajadores agrícolas asalariados una protección adecuada, y sus derechos humanos y laborales fundamentales deberían recogerse en la legislación y respetarse en la práctica, en consonancia con los instrumentos aplicables de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

---

<sup>14</sup> *Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1998, Suplemento N° 2 (E/1998/22), anexo IV.*

22. Las medidas y principios propuestos no son simplemente una reafirmación de las normas de derechos humanos en las que basan, tienen también una naturaleza práctica. Con ello se trata de ayudar tanto a los inversores como a los gobiernos receptores en la negociación y ejecución de adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala a fin de garantizar que esas inversiones sean equilibradas, redunden en beneficio de la población del país receptor y favorezcan el desarrollo sostenible. A ese respecto, cabe mencionar también que un enfoque multilateral sería mejor que la actuación unilateral por parte de los Estados interesados. Un marco multilateral no solo serviría para mejorar la protección de los derechos humanos de las poblaciones locales afectadas, sino que contribuiría a evitar las políticas de "mendigar de los vecinos", que hacen que los países compitan entre sí por la inversión extranjera directa relajando los requisitos impuestos a los inversores. Puede también ofrecer una mejor certidumbre jurídica para los inversores y protegerles del riesgo de perder su reputación si cumplen con los principios. El Relator Especial confía en que esos principios ayudarán a llegar a un consenso sobre el establecimiento de un marco de esa naturaleza.

### C. Velar por que los agrocombustibles favorezcan el desarrollo sostenible

23. En su primer informe sobre la crisis alimentaria mundial (A/HRC/9/23), el Relator Especial examinó el impacto del aumento de la producción de agrocombustibles en el precio de los alimentos y, de una forma más general, en el derecho a la alimentación. En lugar de abogar directamente por la no utilización de los agrocombustibles líquidos en el sector del transporte, propuso que se buscara un consenso en torno a unas directrices internacionales sobre la producción y el consumo de ese tipo de combustibles. Esas directrices deberían incluir normas ambientales, puesto que la expansión de la producción y el consumo de agrocombustibles supone modificaciones directas e indirectas del uso de la tierra y a menudo tiene un impacto negativo en el medio ambiente cuando se contempla el ciclo de vida completo del producto. También deben incorporar disposiciones de los instrumentos de derechos humanos, en particular las referentes al derecho a una alimentación adecuada, el derecho a una vivienda adecuada (teniendo en cuenta el riesgo de desplazamientos y desalojos forzosos para la producción de agrocombustibles), los derechos de los trabajadores (incluido en particular el derecho a una remuneración equitativa y a un ambiente de trabajo saludable), los derechos de los pueblos indígenas y los derechos de la mujer. La comunidad internacional ha reconocido la necesidad de avanzar hacia ese consenso en el plano internacional, en particular en la Declaración de la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial convocada en Roma del 3 al 5 de julio de 2005<sup>15</sup>. El Banco Mundial ha señalado recientemente que las políticas que ofrecen subsidios a la producción, imponen altos aranceles y hacen obligatorio el consumo de agrocombustibles han conducido a la rápida expansión de la producción de esos combustibles a partir de cultivos alimentarios, como el maíz y los aceites vegetales, y han contribuido al aumento del precio de los alimentos y a la degradación del medio ambiente<sup>16</sup>. No obstante, aparte de algunos sistemas voluntarios, no se ha conseguido avanzar en la imposición de disciplinas con respecto a los agrocombustibles, a pesar de esos efectos, bien documentados, y de que esas políticas dejan menos posibilidades para que los

<sup>15</sup> En el apartado f) del párrafo 7, de la Declaración se hace "un llamamiento a las organizaciones intergubernamentales pertinentes, entre ellas la FAO, en el ámbito de sus mandatos y áreas de conocimiento, con la participación de los gobiernos nacionales, asociaciones, el sector privado y la sociedad civil, a que impulsen un diálogo internacional coherente, eficaz y orientado a resultados sobre los biocombustibles, en el contexto de las necesidades en materia de seguridad alimentaria y desarrollo sostenible".

<sup>16</sup> Banco Mundial, *Perspectivas para la Economía Mundial*, op. cit., pág. 97.

productores a menor costo que son países en desarrollo puedan ampliar su producción y sus exportaciones.

24. En vez de eso, se han adoptado medidas unilaterales. La Unión Europea y Suiza, por ejemplo, han elaborado criterios de sostenibilidad basados en cuestiones ambientales y sociales para el uso y la importación de agrocombustibles. También se han puesto en práctica algunos sistemas voluntarios. Esas medidas son bienvenidas, pero con ellas no se logra hacer frente de manera adecuada al impacto que puede llegar a tener el desarrollo de la producción de agrocombustibles en la seguridad alimentaria. Ese impacto se dejará sentir tanto en el precio de los alimentos como en la estructura de los ingresos en el sector agrícola de los países en desarrollo. En principio, los países en desarrollo tienen una fuerte ventaja comparativa en la producción de agrocombustibles. Como norma, sin embargo, quienes se dedican a los cultivos destinados a la producción de combustible son grandes productores agrícolas o empresas multinacionales que poseen o arriendan tierras en los países en desarrollo; los agricultores en pequeña escala no participan en esa producción. A menos que se adopten medidas afirmativas para conseguir que se incluya a los pequeños agricultores en la producción de agrocombustibles de una manera que les sea provechosa, el desarrollo de esos combustibles no puede llevar sino a una mayor desigualdad dentro de los países en desarrollo. Como se afirmó en las conclusiones preliminares de la Conferencia Internacional sobre Biocombustibles celebrada en São Paulo del 17 al 21 de noviembre de 2008, es necesario ejercer una "discriminación positiva" a favor de la agricultura familiar a fin de fomentar una mayor integración de los pequeños agricultores en el mercado. A ese respecto, deberían potenciarse la creación de capacidad, la asistencia técnica y el acceso a la tierra y al crédito.

25. Buena parte del debate actual sobre la necesidad de una nueva "revolución verde", en África y sobre las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala es una reedición del iniciado en 2008 sobre el desarrollo de los agrocombustibles. En todas esas esferas es necesario que el unilateralismo dé paso a un acuerdo, en el plano multilateral, sobre determinados parámetros o directrices. La introducción de mejoras en los mecanismos de gobernanza a nivel mundial es vital, puesto que es necesario llegar a un consenso acerca de cómo la sostenibilidad y el desarrollo pueden ir de la mano. Las normas relacionadas con el comercio y la inversión deben conciliarse con las normas de derechos humanos y con la necesidad de ralentizar el cambio climático. Aunque los países en desarrollo deberían tener en cuenta esos requisitos en su transición hacia una tutela más responsable de su tierra y demás recursos naturales, los países industrializados deberían facilitar esa transición mediante el fomento de la capacidad y la transferencia de tecnología y controlando a sus inversores y empresas que operan en el exterior de manera coherente con su obligación de proteger los derechos humanos. En la siguiente sección, el Relator Especial defiende que el foro apropiado en el que el multilateralismo puede avanzar en estas cuestiones es el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial una vez reformado.

## **V. Proteger los derechos de los más pobres: el papel de la protección social**

26. La crisis alimentaria mundial es principalmente resultado no de una escasez de alimentos disponibles, sino de que el precio de los alimentos es alto en relación con los ingresos de las personas. El importante incremento que ha experimentado recientemente el precio de los alimentos se ha producido en un contexto en el que los ingresos de las personas afectadas no han aumentado de forma similar. El consiguiente descenso de los ingresos reales y de la capacidad para obtener alimentos hubiera tenido menos repercusiones si la población hubiese estado mejor protegida por los sistemas de protección social. En esas circunstancias, cuando pueden conseguirse alimentos siempre que el poder

adquisitivo sea suficiente, la aplicación del derecho a la seguridad social, establecido en el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>17</sup> puede ser el medio más eficaz para garantizar la seguridad alimentaria en un clima de ingresos reales tan volátiles. La prestación de asistencia social en forma de cupones de alimentos, transferencias de efectivo, garantías de empleo u otros mecanismos puede también contribuir a esa seguridad<sup>18</sup>.

27. Un importante número de países reaccionaron ante la crisis alimentaria mundial con el establecimiento o el fortalecimiento de redes de seguridad, en particular fortaleciendo sus niveles de apoyo para ayudar a hacer frente al creciente precio de los alimentos<sup>19</sup>. Otros se apoyaron en programas ya existentes<sup>20</sup>. En abril de 2009, el Banco Mundial comunicó que los fondos concedidos en el marco del Programa de Respuesta a la Crisis Alimentaria Mundial —el fondo fiduciario y el mecanismo de financiación adicional— se habían utilizado para apoyar programas de redes de seguridad en Guinea, Guinea-Bissau, Kirguistán, Madagascar, Nepal, la República de Moldova, Sierra Leona, el Territorio Palestino Ocupado y el Yemen y los sistemas generales de protección social de Djibouti, Filipinas y Kenya. Alrededor de 36 de los casi 100 países analizados por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria en septiembre de 2008 habían recurrido a medidas de protección social, especialmente transferencias condicionales de efectivo y comedores, para proteger a su población del aumento del precio de los productos alimentarios básicos<sup>21</sup>. Un programa piloto de transferencias condicionales de efectivo que se puso en marcha en cuatro municipios de Filipinas en febrero de 2008, el programa Pantawid Pamilyang Pilipino se extendió rápidamente hasta llegar a 320.000 beneficiarios para enero de 2009.

28. La puesta en práctica de programas de asistencia social sobre la base de principios de derechos humanos puede incrementar significativamente su eficacia. En primer lugar, por lo que respecta a los programas que van dirigidos a los más vulnerables y no a la población general, la definición de los beneficiarios con arreglo a una determinación previa de la inseguridad alimentaria puede mejorar de forma importante la orientación de esos programas y, por tanto, también la contribución de los programas del sistema social al mejoramiento de la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. En segundo lugar, la definición clara de los beneficiarios en la legislación, con lo que la asistencia social pasaría a ser un derecho para ellos, puede limitar el riesgo de que los recursos se desvíen a causa de la corrupción o el clientelismo y puede mejorar la rendición de cuentas por parte de la administración responsable de su distribución, especialmente si los tribunales están facultados para supervisar esa distribución. En tercer lugar, la definición de los beneficios obtenidos como algo que se deriva de un derecho de todos los ciudadanos (incluso en el caso de los programas dirigidos) puede reducir el elemento de estigmatización de los participantes en el programa, que podría en otro caso reducir la participación de las personas elegibles. En cuarto lugar, la participación de los beneficiarios en el diseño y la

<sup>17</sup> Véase la observación general N° 19 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (E/C.12/GC/19).

<sup>18</sup> Véase también el Marco Amplio para la Acción del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial, párr. 1.1.

<sup>19</sup> Se observó en varios países latinoamericanos: en Panamá, el programa de transferencia de efectivo denominado Red de Oportunidades pasó de ofrecer 35 dólares por hogar a 50 dólares; en el Ecuador, el Bono de Desarrollo pasó de 15 a 30 dólares mensuales por hogar.

<sup>20</sup> "Doubled-Edged Prices: Lessons from the food price crisis: 10 actions developing countries should take", Oxfam International, octubre de 2008.

<sup>21</sup> Todd Benson, Nicholas Minot, John Pender, Miguel Robles, Joachim von Braun, "Global food crises: monitoring and assessing impact to inform policy responses". Food Policy Report No. 19, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Washington, D.C., septiembre de 2008.

ejecución de los programas puede contribuir a mejorar su eficacia. En quinto lugar, es necesario tener en cuenta la dimensión de género a la hora de diseñar programas de asistencia social condicionada, ya que esos programas pueden tener una influencia positiva o negativa en los estereotipos de género según como se encuadren<sup>22</sup>.

29. Aunque la prestación de asistencia social condicionada —para la que deben satisfacerse determinados criterios de elegibilidad— puede ser deseable desde varios puntos de vista (por ejemplo, para reducir el coste global del programa o incrementar las prestaciones para cada beneficiario), la asistencia social incondicional o universal tiene mucho en su favor en condiciones de miseria generalizada, especialmente en los países en desarrollo más pobres donde la población vulnerable constituye una gran proporción de la población total y la capacidad administrativa puede ser tan débil que el costo de dirigir la asistencia a los más desfavorecidos puede ser mayor que los beneficios obtenidos. Al mismo tiempo, como señaló el experto independiente sobre la cuestión de los derechos humanos y la pobreza extrema en un informe recientemente presentado sobre los programas de transferencia de efectivo (A/HRC/11/9), es necesario seguir prestando una atención constante a la accesibilidad y la adaptabilidad de los sistemas a los diferentes contextos físicos, geográficos, sociales y culturales, teniendo en cuenta especialmente las limitaciones a las que deben hacer frente los grupos particularmente vulnerables a la discriminación. Cuando se decide recurrir a la ayuda dirigida debido a las limitaciones fiscales, ello puede hacerse mediante la verificación de medios (transferencias de ayuda alimentaria en especie, cupones para alimentos o transferencias de efectivo condicionadas a los recursos o características personales) o mediante transferencias condicionadas a la actuación individual, como es el caso de los programas que facilitan cupones para alimentos o dinero a cambio de trabajo (programas de dinero/alimentos por trabajo) que adquieren así un carácter "autodirigido". Cualquiera que sea el método que se utilice para dirigir la asistencia, es esencial que los procesos de selección y los criterios de elegibilidad sean justos, eficaces, transparentes y no discriminatorios.

30. Los programas de asistencia condicionada están diseñados generalmente para hacer frente a la pobreza estructural, a largo plazo, más que a la perturbación de los ingresos, especialmente si se prevé que esa perturbación será de corta duración; no son el instrumento ideal para hacer frente a la pobreza coyuntural<sup>23</sup>. La adopción por la India, en 2005, de la Ley nacional de garantía del empleo rural merece destacarse porque presenta características que son sensibles a las normas de derechos humanos y que han contribuido a poner de relieve las deficiencias en su realización y a resolver algunos problemas persistentes. En esa ley se garantiza un salario mínimo diario; también se reconoce a los trabajadores que no pueden obtener empleo en el marco del programa, el derecho a una prestación por desempleo. Los datos sobre los fondos recibidos y los proyectos ejecutados al amparo de esa ley estarán a disposición del público a nivel de distrito y podrá obtenerse también ejerciendo el derecho amparado por la Ley sobre el derecho a la información de 2005. Aunque sigue habiendo problemas importantes en la aplicación de la Ley nacional de garantía del empleo rural, ese requisito de transparencia constituye una importante salvaguardia. Además, la intervención de los sindicatos de trabajadores agrícolas, que organizaron a los trabajadores participantes en los programas elaborados en el marco de la ley, contribuyó a mejorar tanto los niveles de participación en el programa como el cumplimiento de los requisitos relacionados con el salario mínimo.

31. El fortalecimiento de los programas de asistencia social conlleva un coste fiscal. Para los países en desarrollo, el gasto en redes de seguridad ha supuesto un promedio de

<sup>22</sup> OIT, "Gender Equality at the heart of decent work", 2009, párr. 160.

<sup>23</sup> Ariel Fiszbein, Norber Schady, "Conditional cash transfers: reducing present and future poverty", informe de investigación sobre políticas del Banco Mundial, 2009, pág. 197.

entre el 1 y el 2% del PIB en los últimos años, pero la variación entre países es amplia, dependiendo de la generosidad de los programas y de los costes administrativos que entrañen<sup>24</sup> y de la calidad de la selección de los beneficiarios. Por razón de esos costes, las cuestiones relativas de la sostenibilidad fiscal de los programas de asistencia social pueden constituir un obstáculo para su adopción misma y para su mantenimiento después de una crisis como salvaguardia permanente frente a un descenso repentino de los ingresos de los miembros más pobres de la sociedad. Es lamentable que sea así: una de las razones por las que la Ley nacional de garantía del empleo rural ha tenido en general más éxito que otros programas establecidos como respuesta a la crisis es que se trata de un programa permanente, bien conocido para sus posibles beneficiarios, y cuya aplicación es más fácil en tiempos de crisis gracias a que los funcionarios locales que se encargan de llevarlo a la práctica están familiarizados con los procedimientos. El establecimiento de programas de asistencia social de carácter continuo es también coherente con un enfoque basado en los derechos; aquéllos que necesitan apoyo no deberían tener que esperar hasta que el gobierno declare una emergencia y actúe en consecuencia.

32. La comunidad internacional puede ayudar a soslayar el factor de incertidumbre inherente al fortalecimiento de la protección social en los países en desarrollo asegurándoles contra el riesgo de que los programas de protección social, una vez establecidos, puedan resultar insostenibles desde el punto de vista fiscal a raíz de perturbaciones internas o internacionales, como una pérdida repentina de ingresos por concepto de exportaciones, un aumento importante del precio de los productos alimenticios básicos en los mercados internacionales o una mala cosecha en un país determinado. Podría ponerse en práctica un mecanismo de reaseguro mundial, cuyas primas las pagarían por igual los países que contraten el seguro y los donantes, con lo que se crearía un incentivo para que los países establecieran programas sólidos de protección social en beneficio de su población<sup>25</sup>.

## VI. El papel de los mercados internacionales: hacer frente a la volatilidad y combatirla

33. El impacto del alto precio de los alimentos en los mercados internacionales ha sido mayor en los países que cuentan con menos alternativas propias a los cereales que se comercializan en los mercados internacionales, cuyos precios fueron los que más aumentaron (maíz, trigo y arroz)<sup>3</sup>. Esa es una de las razones por las que, en el informe sobre la misión a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el derecho a la alimentación (A/HRC/10/5/Add.2), el Relator Especial hizo hincapié en la necesidad de que los países huyeran de una dependencia excesiva de las importaciones de alimentos y evitaran sacrificar su interés a largo plazo en el fortalecimiento de su sector agrícola para la producción de alimentos en favor de un interés a corto plazo en la adquisición de alimentos a precios bajos en los mercados internacionales, a menudo mantenidos así artificialmente. Al mismo tiempo, como la búsqueda de la autosuficiencia en materia de alimentos es ilusoria para la mayoría de los países, resulta necesario gestionar mejor los riesgos asociados con el comercio internacional. Como parte del acuerdo de la OMC se adoptó la

<sup>24</sup> Los costes administrativos de las transferencias de efectivo son relativamente bajos: alrededor del 5% de los costes totales del programa después de su puesta en marcha, en comparación con el 36% en el caso de los programas basados en alimentos. Véase Banco Mundial *Perspectivas para la Economía Mundial*, op. cit., pág. 126.

<sup>25</sup> Con respecto a esa propuesta, véase "Safety nets for the poor: a missing international dimension?" en Giovanni Andrea Cornia (ed.), *Pro-Poor Macroeconomics*, Palgrave Macmillan, 2006, págs. 144 a 165.

Decisión Ministerial de Marrakesh sobre 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 productos alimentarios (véase el documento A/HRC/10/5, párrs. 20 a 25).

34. De hecho, los mercados internacionales demostraron ser especialmente poco fiables durante la crisis alimentaria mundial de 2007-2008. Una de las características de la crisis fue que un número importante de países (29 según una fuente<sup>21</sup>; al menos 20 países en desarrollo según otra)<sup>26</sup> recurrieron a medidas de prohibición o restricción de las exportaciones, incluido el aumento de los aranceles a las exportaciones, para reducir los precios en su mercado interno. Esas medidas tuvieron éxito en algunos casos, especialmente en los países más grandes, como China y la India, cuya dependencia de las importaciones es limitada por cuanto no importan más del 1,5% de sus necesidades totales de cereales. Sin embargo, como esas restricciones fueron impuestas simultáneamente por varios exportadores que representaban una importante proporción del mercado, contribuyeron a la reducción de la oferta y el incremento de los precios en los mercados internacionales, con lo que los países de bajos ingresos que son importadores netos de alimentos resultaron gravemente penalizados. Los gobiernos de varios países concertaron acuerdos con los importadores o los comerciantes o impusieron una regulación de precios con el fin de garantizar la asequibilidad de los alimentos.

35. Hay medios que los países pueden utilizar para protegerse frente al riesgo de un aumento repentino de los precios en los mercados internacionales. Algunos países constituyen reservas de alimentos a nivel nacional o local para amortiguar el impacto de los picos de los precios en los mercados internacionales<sup>27</sup> como las que se han visto a raíz de la crisis alimentaria mundial. La constitución y gestión de las reservas de alimentos puede ser también un medio para garantizar unos precios suficientemente estables y provechosos para los pequeños agricultores; en el Brasil, por ejemplo, el programa para la adquisición de alimentos (*Programa de aquisição de alimentos*), concebido para apoyar la comercialización de los productos de las explotaciones agrícolas familiares, está diseñado también para establecer un puente entre los productores y los consumidores de alimentos, estimular la producción y proporcionar acceso a los alimentos a las familias que sufren la inseguridad alimentaria. El Gobierno, por conducto de la Compañía Nacional de Abastecimiento (CONAB), compra alimentos a las explotaciones agrícolas familiares, siempre que los precios no sean más altos que los de los mercados regionales. Ese programa garantiza unos ingresos a las familias agricultoras y tiene un límite anual de 3.500 reales<sup>28</sup>.

36. Otra posibilidad sería concertar acuerdos de suministro a largo plazo, en virtud de los cuales los países importadores se comprometen a adquirir una cantidad mínima de cereales u otras cosechas cada año a cambio de un compromiso del país exportador de satisfacer un mayor volumen de importaciones cuando sea necesario. Esos acuerdos permiten a los países importadores netos de alimentos estar menos sujetos a la volatilidad de los precios de mercado de las cosechas que importan, aunque corren el riesgo de que la contraparte no cumpla los acuerdos aduciendo un cambio de las circunstancias. Una alternativa viable si la escasez de alimentos no se produce al mismo tiempo en un número grande de países es que los gobiernos, previendo la escasez, recurran a los contratos de opciones contingentes, comprando opciones sobre futuras importaciones que pueden ejercerse y convertirse en entregas reales (en el caso de que las cosechas sean tan malas

<sup>26</sup> Banco Mundial, *Perspectivas para la Economía Mundial*, op. cit., pág. 123.

<sup>27</sup> A/HRC/9/23, párr. 32.

<sup>28</sup> "Soberanía e segurança alimentar e nutricional no Brasil: políticas públicas inovadoras", Governo Federal, Brasília, 26 de enero de 2009.

como se temía inicialmente). Esa fue en esencia la forma en que actuó Malawi en 2005-2006, con asistencia del Banco Mundial y del Gobierno de Gran Bretaña, utilizando opciones de compra en el mercado de futuros de Sudáfrica para ayudar a contener el coste de una carestía de 60.000 toneladas de maíz blanco valoradas en 17 millones de dólares prevista durante la "estación del hambre". Como el precio a la vista del maíz aumentó significativamente a fines de 2005, el contrato de opciones demostró *a posteriori* haber sido una forma eficiente de adquirir alimentos y satisfacer las necesidades de la población<sup>29</sup>.

37. Todas las alternativas mencionadas son medios con los que los países se protegen del impacto de unos precios volátiles en los mercados internacionales. Sin embargo, la propia volatilidad puede combatirse más eficazmente. Muchos observadores de la crisis alimentaria mundial convienen ahora en que la especulación con que los fondos de productos básicos indexados actuaron en los mercados de futuros de productos básicos agrícolas fue un factor importante en el pico alcanzado en 2007-2008. En el período 2006-2008, la abundancia de liquidez internacional, junto con una ralentización de la actividad en los mercados financieros, derivó una gran cantidad de capital inversor hacia los mercados de productos básicos agrícolas. Los inversores que no participan en los mercados subyacentes de productos básicos (como los agricultores y los productores) no están presentes en los mercados de futuros y no pueden detectar los precios o tomar medidas de protección. En vez de eso, apuestan por una subida o un descenso de los precios como parte de una estrategia de inversión, más que como una forma de gestionar el riesgo relacionado con la compra o la venta de productos básicos. La compra o venta de futuros es una simple decisión de cartera, sin ninguna relación con los "aspectos fundamentales" de la economía —la realidad económica subyacente. Esa ha sido, en concreto, la estrategia de los fondos de productos básicos indexados, que durante el período 2006-2008 llegaron en masa a los mercados de futuros de productos básicos agrícolas. Esos fondos especulan con una cesta de 20 o más productos básicos, de los que los de naturaleza agrícola suponen entre un 10 y un 20% del total. Se ha dicho que, a fines de marzo de 2008, los inversores de todo el mundo habían colocado en contratos de futuros de productos básicos una cifra estimada de 400.000 millones de dólares —cerca de 70.000 millones de dólares más que al principio del año y dos veces más que a fines de 2005<sup>30</sup>— lo que condujo a la formación de una burbuja especulativa en los mercados del maíz, el trigo, la soja y el arroz<sup>31</sup>. Aunque la especulación entendida en este sentido no es la causa inmediata del aumento de los precios en el mercado a la vista (donde los productos básicos se compran y venden realmente) sí puede exacerbar la volatilidad al fomentar el acaparamiento por parte de comerciantes privados y gobiernos, y por la relativa lentitud con que la oferta y la demanda reaccionan ante la modificación de los precios<sup>32</sup>. Según el Banco Mundial, eso tuvo un efecto significativo en los precios: "la especulación en el comercio real (la decisión de mantener las existencias en previsión de nuevos aumentos del precio o de comprar más de lo que se necesita a corto plazo por la misma razón) contribuyó probablemente al rápido aumento de los precios durante 2007 y

<sup>29</sup> J. Dana, C. Gilbert, y E. Shim, "Hedging grain price risk in the SADC: case studies of Malawi and Zambia", *Food Policy* 31 (2006), págs. 357 a 71.

<sup>30</sup> Foro del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, "Speculation and World Food Markets", julio de 2008, pág. 9.

<sup>31</sup> J. van Braun and M. Torero, "Physical and virtual global food reserves to project the poor and prevent market failure", Foro del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria, Policy brief, junio de 2008.

<sup>32</sup> Además, los comerciantes pueden interpretar, erróneamente, que el aumento de los precios en los mercados de futuros lleva consigo nueva información sobre el mercado, lo que conduce a la formación de una burbuja porque todos los comerciantes reaccionan de forma similar.

2008<sup>33</sup>. Esa es también la conclusión a la que llegó la UNCTAD en su informe sobre la crisis económica mundial<sup>34</sup>.

38. Son varias las medidas que pueden adoptarse para limitar los riesgos derivados de la especulación financiera. Algunas de ellas son de carácter puramente reglamentario o institucional; para amortiguar la especulación financiera pura, por ejemplo, los reguladores pueden aumentar el margen (por ejemplo, del 10 al 30% como pago inicial), puesto que así los especuladores se verían obligados a hacer un primer pago más cuantioso por su especulación. También se ha propuesto el registro de los fondos que actúan en los mercados a la vista o de derivados de productos básicos agrícolas, bien para excluir de esos mercados a los fondos de cobertura, bien para facilitar la vigilancia de sus actividades prohibiendo, por ejemplo, algunas actividades altamente especulativas, como la venta a la baja o la compraventa de derivados directamente entre inversores<sup>35</sup>. El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria ha propuesto el establecimiento de un fondo gestionado de forma independiente por un grupo de expertos de alto nivel que pueda intervenir en los mercados de futuros cuando los precios sean significativamente más altos que lo que parecería corresponder a un margen razonable dentro de una banda de precios dinámica. El grupo ejecutaría varias órdenes discretas de venta a la baja en los mercados de futuros de todo el mundo a un precio mejor del precio a la vista a lo largo de un período de tiempo, con lo que se incrementaría la oferta de ventas de futuros y se reducirían al mínimo los ataques especulativos<sup>36</sup>.

39. Otras medidas podrían ir encaminadas a mejorar la gestión de las existencias de cereales a nivel mundial. Una mejor información y coordinación entre los depósitos mundiales de cereales podrían limitar el atractivo de la especulación. La reposición de existencias para reducir al mínimo las carestías temporales vinculadas, por ejemplo, a los acontecimientos relacionados con el clima y, de esa forma, amortiguar el rápido movimiento de los precios, contribuiría también a limitar la volatilidad. Como mínimo, estaría justificado el establecimiento de una reserva de emergencia que permitiese al Programa Mundial de Alimentos (PMA) satisfacer las necesidades humanitarias accediendo a las existencias de cereales a precios anteriores a la crisis<sup>37</sup>.

40. La UNCTAD pide un nuevo arreglo institucional mundial, consistente en el establecimiento de una reserva material mínima de cereales, para responder eficazmente a las emergencias y las crisis humanitarias y un mecanismo de intervención<sup>38</sup>. No obstante, a pesar de los numerosos llamamientos en ese sentido, durante el último año no se ha conseguido ningún avance. Sigue sin hacerse frente a los riesgos sistémicos asociados con la organización actual del sistema alimentario mundial. Al igual que la incapacidad de la comunidad internacional para llegar a un consenso sobre los agrocombustibles, esa situación revela una laguna en los mecanismos de gobernanza a nivel mundial por la que se está pagando un precio muy alto. En la última sección del presente informe, el Relator Especial examina la forma en que se podría llenar esa laguna.

<sup>33</sup> Banco Mundial, *Perspectivas para la Economía Mundial*, *op. cit.*, pág. 64.

<sup>34</sup> UNCTAD/GDS/2009/1.

<sup>35</sup> P. Wahl, "Food speculation: the main factor of the price bubble in 2008", *World Economy, Ecology & Development*, 2009.

<sup>36</sup> J. van Braun y M. Torero, *op. cit.* Aunque en principio no sería necesario ejecutar las ventas futuras, con lo que la operación se mantendría en el plano virtual, los costes que se derivarían si no se consiguiera estabilizar los mercados podrían ser muy altos.

<sup>37</sup> Partiendo de las necesidades del PMA durante la emergencia en curso, el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria estima que una reserva de emergencia de unas 300.000 toneladas de cereales básicos sería suficiente con ese fin.

<sup>38</sup> UNCTAD/GDS/2009/1, pág. 38.

## VII. Reforma de los mecanismos de gobernanza a nivel mundial

41. Hay un hilo conductor que enlaza los diferentes temas analizados en el presente informe: la necesidad de fortalecer el multilateralismo para abordar eficazmente las causas estructurales de la crisis alimentaria mundial. Los organismos internacionales han venido trabajando juntos notablemente bien desde abril de 2008 en el marco del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial, establecido bajo la dirección del Secretario General, que acordó un Marco Amplio para la Acción en el que se enumeran las medidas operacionales que los gobiernos podrían abordar con el apoyo de la comunidad internacional. Los gobiernos tienen que actuar también de forma coordinada para velar por que las inversiones en la agricultura, incluso las que se realicen como resultado de adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala de carácter transnacional, contribuyan al desarrollo sostenible. Tienen que actuar juntos para convenir directrices para la producción y utilización de agrocombustibles; y tienen que actuar juntos para establecer un mecanismo de reaseguro a fin de que el fortalecimiento de la protección social pueda ser una opción deseable y fiscalmente sostenible para los países en desarrollo, o para combatir la volatilidad en los mercados internacionales de productos básicos agrícolas. Ha llegado el momento de emprender la reforma de los mecanismos de gobernanza a nivel mundial que nos permita considerar la realización del derecho a la alimentación como un bien común de alcance mundial.

42. El Relator Especial se alegra al ver que la cuestión del derecho a una alimentación adecuada se plantea cada vez con mayor frecuencia en contextos en los que fue mucho menos visible en el pasado. En su proyecto de marco estratégico y plan de mediano plazo para el período 2010-2013, la FAO estudia ahora la posibilidad de añadir la gobernanza y el derecho a la alimentación a sus esfuerzos de lucha contra el hambre. El derecho a la alimentación fue también un elemento clave de la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos, convocada en Madrid los días 26 y 27 de enero de 2009 por el Presidente del Gobierno de España y el Secretario General, quienes pidieron que se incluyera el derecho a la alimentación en los trabajos del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria mundial como base para el análisis, la adopción de medidas y la rendición de cuentas. Ese cambio de actitud es fundamental y no se limita a los componentes institucionales o relacionados con la gobernanza. El derecho a la alimentación debería guiar todos nuestros esfuerzos, tanto si van dirigidos al desarrollo rural y el apoyo a la agricultura como si van dirigidos a la protección social.

43. El 27 de abril de 2009, el grupo de contacto para la revitalización del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial celebró la primera de varias reuniones que deberían llevarle a la formulación de propuestas para transformar el Comité en un órgano que pueda lograr ese objetivo. El objeto del Comité, uno de los que figuran en el párrafo 6 del artículo 5 de la Constitución de la FAO, es prestar asistencia al Consejo de la FAO en sus funciones. Debería transformarse en algo mucho más ambicioso: un foro en el que gobiernos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad pudieran examinar cuestiones como las que se exponen en el presente informe; que pida una mayor cooperación entre los Estados al nivel que sea necesario para que el derecho a la alimentación pueda hacerse realidad, y que pueda conducir a la adopción de directrices, revisadas a intervalos periódicos, sobre toda la gama de cuestiones que puedan contribuir a ese objetivo. El Comité debería garantizar una mayor coordinación entre los gobiernos, los organismos internacionales y las organizaciones no gubernamentales en la aplicación de esas directrices; podría facilitar el logro de un consenso acerca de los problemas incipientes y mejorar la rendición de cuentas supervisando los esfuerzos de los gobiernos y los organismos internacionales en la aplicación de las directrices.

44. Como miembro del grupo de contacto, el Relator Especial propuso que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial revisado combinara las tres funciones básicas de coordinación, aprendizaje y supervisión de los progresos. Eso podría lograrse transformando el Comité en una plataforma encargada de: a) adoptar directrices basadas en el entendimiento conjunto de los obstáculos que se oponen a la realización del derecho a una alimentación adecuada; b) pedir a los gobiernos y los organismos internacionales que establezcan un conjunto de objetivos que hayan de alcanzarse en cuanto a la aplicación de las directrices; c) recibir informes sobre el logro de esos objetivos que el Comité debería examinar con ayuda de un grupo de expertos de alto nivel; y d) revisar las directrices a la luz de las dificultades encontradas en su aplicación.

45. La propuesta anteriormente mencionada se basa en el diagnóstico de los motivos por los que no aún ha sido posible erradicar el hambre y la malnutrición aguda que se mencionan en la introducción de presente informe. Un Comité de Seguridad Alimentaria Mundial revitalizado podría contribuir de forma importante a la solución de cada uno de esos problemas. Mejoraría significativamente el aspecto de la rendición de cuentas, especialmente si los objetivos para los Estados se establecen a nivel nacional, mediante procesos participativos en los que intervengan las organizaciones de la sociedad civil y que conduzcan al establecimiento de prioridades claras y plazos definidos sobre la base de la determinación de la vulnerabilidad y la inseguridad alimentaria. En el caso particular de los países desarrollados, entre los objetivos podrían incluirse los niveles de contribución a la asistencia internacional y la cooperación con los países en desarrollo, en consonancia con las prioridades establecidas en las directrices adoptadas por el Comité.

## VIII. Conclusiones y recomendaciones

46. **Podemos transformar esta crisis en una oportunidad. Pero para ello es necesario que nos aseguremos de que la reinversión en la agricultura contribuya efectivamente a la lucha contra el hambre y la malnutrición; que garanticemos el derecho a la seguridad social; que hagamos que los países puedan hacer frente a la volatilidad de los precios en los mercados internacionales al tiempo que combatimos las causas de esa volatilidad; y que mejoremos los mecanismos de gobernanza de la seguridad alimentaria a nivel mundial.**

47. **Por lo que se refiere a la inversión agrícola, el Relator Especial pide al Consejo de Derechos Humanos que:**

a) **Inste a la comunidad internacional (Estados, organismos internacionales, países donantes) a que velen por que la reinversión en el desarrollo rural y la agricultura contribuya efectivamente a la realización progresiva del derecho a la alimentación:**

i) **Acelerando la labor orientada a una mejor aplicación de los convenios de la OIT pertinentes en las zonas rurales, a fin de conseguir que quienes trabajan en las explotaciones agrícolas puedan tener garantizados un salario suficiente, una salud adecuada y unas condiciones de empleo seguras;**

ii) **Realizando evaluaciones comparativas rigurosas del impacto de los diferentes modelos de producción agrícola en el derecho a la alimentación;**

iii) **Canalizando un apoyo adecuado a los enfoques agrícolas sostenibles que benefician a los grupos más vulnerables y tengan en cuenta el cambio climático y el agotamiento de los hidrocarburos;**

iv) **Estableciendo prioridades en la facilitación de activos públicos, como las instalaciones de almacenamiento, los servicios de extensión, los medios de**

comunicación, el acceso a los programas de créditos y seguros, la investigación agrícola y la organización de los agricultores en cooperativas;

v) Alentando a los Estados a encuadrar sus esfuerzos de reinversión en la agricultura en el marco de estrategias nacionales para la realización del derecho a una alimentación adecuada que incluyan mecanismos para la determinación de la población que padece inseguridad alimentaria, la adopción de las leyes y políticas pertinentes y el establecimiento de mecanismos para garantizar la rendición de cuentas, y que se adopten a través de mecanismos participativos.

b) Promueva la adopción de un marco multilateral que garantice que las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala sean equilibrados, favorezcan el desarrollo sostenible y respeten los derechos humanos, incluidos el derecho a la alimentación, el derecho a una vivienda adecuada y el derecho al desarrollo;

c) Inste a la comunidad internacional a que acelere los trabajos para llegar a un consenso internacional sobre los agrocombustibles que incluya normas ambientales e incorpore disposiciones de los instrumentos de derechos humanos, prestando especial atención a las necesidades específicas de los pequeños agricultores.

48. En lo que se refiere a la protección social, el Relator Especial pide al Consejo que:

a) Inste a los Estados a que garanticen el derecho a la seguridad social para todos, sin discriminación, mediante el establecimiento de programas continuos de protección social y velen por que, cuando se adopten programas dirigidos, esos programas se basen en criterios justos, efectivos y transparentes;

b) Inste a la comunidad internacional a que ponga en marcha un mecanismo mundial de reaseguro a fin de crear un incentivo para que los países establezcan programas sólidos de protección social en beneficio de su población.

49. En cuando a la volatilidad en los mercados internacionales, el Relator Especial alienta a la comunidad internacional a que gestione mejor los riesgos asociados con el comercio internacional para velar por que los países menos adelantados y los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos estén mejor protegidos frente a la volatilidad de los precios en los mercados internacionales y a que actúe más eficazmente contra la volatilidad en los mercados internacionales mediante:

a) La aplicación de la Decisión de Marrakesh en el marco de la OMC;

b) El fomento de la constitución de reservas de alimentos en los planos local, nacional o regional;

c) El mejoramiento de la administración de las existencias de cereales a nivel mundial, incluso mejorando la información y la coordinación de los depósitos mundiales de cereales para limitar el atractivo de la especulación;

d) La constitución de una reserva de emergencia que permita al PMA satisfacer las necesidades humanitarias a precios anteriores a la crisis;

e) El examen más detallado de las propuestas tendientes a constituir una reserva material mínima de cereales para estabilizar los mercados y a establecer otros medios para luchar contra la especulación por los fondos de productos básicos indexados en los mercados de futuros de los productos básicos agrícolas.

50. Por lo que se refiere al fortalecimiento de los mecanismos de gobernanza a nivel mundial, el Relator Especial pide al Consejo que inste a los Estados a que transformen el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en un foro en el que gobiernos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil puedan examinar cuestiones que exijan una mayor cooperación entre los Estados, adoptar directrices que se revisen a intervalos periódicos y mejorar el aspecto de la rendición de cuentas mediante la supervisión de los avances en el cumplimiento puntual de los objetivos establecidos por los Estados y los organismos internacionales para la aplicación de esas directrices.

---