

# **Sistemas alimentarios sostenibles y cumplimiento del derecho humano a la alimentación**

## **Reflexiones del Observatorio del Derecho a la Alimentación de España ante la preparación de la Cumbre de Naciones Unidas sobre Sistemas Alimentarios**

### **RESUMEN EJECUTIVO**

La Cumbre sobre Sistemas Alimentarios convocada por Naciones Unidas tiene que hacer frente a una situación crítica, tanto desde un punto de vista de la vida y la salud de las personas como desde un punto de vista de la salud del planeta. La forma en la que se han desarrollado los sistemas alimentarios en los últimos 70 años ha provocado que millones de personas no vean satisfechas sus necesidades básicas, una enorme carga de enfermedades relacionadas con la mala alimentación y un gravísimo impacto medioambiental. Ante esto, se requieren cambios radicales.

Hace falta repensar y replantear los sistemas alimentarios y, en este proceso, el derecho humano a la alimentación adecuada tiene que ser el eje fundamental y la sostenibilidad ambiental una condición ineludible e imprescindible.

Para alcanzar unos adecuados resultados en la Cumbre sobre Sistemas Alimentarios se requiere un proceso equilibrado, planteado y gestionado desde los parámetros de los derechos fundamentales de las personas, el cumplimiento de los ODS, la salvaguarda del medio ambiente y de la buena gobernanza; un proceso en el que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de Naciones Unidas debe ser el actor y el referente principal.

### **1. Introducción.**

En 2021 se celebrará la Cumbre de Naciones Unidas sobre los Sistemas Alimentarios que busca sensibilizar y establecer compromisos y medidas mundiales que transformen los sistemas alimentarios, con el objetivo de erradicar el hambre, reducir las enfermedades relacionadas con la alimentación y proteger el planeta.

En la actualidad, a pesar de producir más alimentos que nunca antes y de que haya alimentos suficientes para una población muy superior a la actual, todavía hay más de 700 millones de personas que pasan hambre (y la pandemia podría incrementar esta cifra en otros cien millones), dos mil millones que sufren hambre oculta (deficiencias de micronutrientes) y otros dos mil millones que sufren sobrepeso u obesidad, lo cual contribuye a la creciente incidencia de enfermedades relacionadas con la alimentación. La vida y la salud de las personas se resiente por causa de una alimentación poco saludable, muchas veces porque no tienen acceso a alimentos adecuados y saludables. Las dietas de mala calidad causan once millones de muertes al año, el 20% de la mortalidad prematura por enfermedades en todo el mundo.

Además, el cambio climático dificulta la producción de alimentos como consecuencia de las condiciones meteorológicas extremas. Y a su vez, nuestros sistemas alimentarios son parte del problema: alrededor de un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero proceden del sistema alimentario.

La pandemia de la COVID-19 ha mostrado las deficiencias de nuestros sistemas alimentarios que suponen una amenaza contra la vida y los medios de subsistencia de personas de todo el mundo.

Ante esta situación, se requiere un abordaje más complejo, más amplio de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN); se requiere un planteamiento que responda a las necesidades de alimentos saludables de todas las personas y que apunte hacia sistemas alimentarios sostenibles, nuevo paradigma emergente que debe ayudar a discernir cuáles son los planteamientos más adecuados respecto a alcanzar una alimentación saludable y sostenible para todos en este siglo.

El concepto de sistema alimentario engloba en sí todos los actores –y las relaciones que se establecen entre ellos-, todos los recursos, todos los procesos y todas las actividades relacionados con la producción, la elaboración, la distribución, la preparación y el consumo de alimentos, así como los impactos sociales, económicos y ambientales de esos procesos y actividades.

Para que un sistema alimentario sea considerado sostenible y justo tiene que garantizar el derecho a la alimentación, como un derecho fundamental de toda persona, y la seguridad alimentaria y nutricional para todas las personas en el momento presente de tal forma que no se pongan en riesgo las bases económicas, sociales y ambientales que permitan proporcionar seguridad alimentaria y nutrición a las generaciones futuras, y además hacerlo de forma que se garanticen unas condiciones justas para el campesinado teniendo en cuenta los principios de soberanía alimentaria y agroecología.

Sin embargo, los sistemas alimentarios imperantes en la actualidad no están diseñados para garantizar el derecho a la alimentación adecuada y sostenible ni compromisos internacionales como la Agenda 2030. Al contrario, parecen estar diseñados para proveer la mayor cantidad posible de calorías, con el mejor sabor posible, al menor precio posible, pero sin preocuparse por los efectos sobre la vida, la nutrición y la salud de las personas, y el respeto y conservación del medioambiente en el actual estado de emergencia climática en el que vivimos actualmente.

## **2. De dónde venimos.**

Los sistemas alimentarios imperantes no están consiguiendo el objetivo de alimentar de forma adecuada a la humanidad y no hacen todo lo que deberían hacer para conseguir erradicar el hambre y la malnutrición. Es más, a pesar de no estar cumpliendo con estos objetivos básicos y fundamentales, estos sistemas están consumiendo muchos recursos e incluso deteriorando las bases productivas.

La creencia de que la seguridad alimentaria global podría alcanzarse a través del control de la agricultura por parte del sector privado exclusivamente, ha llevado a la concentración de poder en la producción y el comercio agrícola, y a que los Estados se encuentren sin los instrumentos adecuados para hacer frente a las necesidades y demandas de sus poblaciones, dando lugar, finalmente, al incumplimiento de los ODS y al fallo del mercado como instrumentos de satisfacción del derecho a la alimentación.

La crisis alimentaria de 2007-08 puso sobre el tapete una cuestión política fundamental, especialmente relevante para los países en desarrollo: a largo plazo y en el marco de los planteamientos de sostenibilidad tan presentes en las actuales agendas, ¿cuál es la política de SAN más adecuada: minimizar la intervención pública en el sector agroalimentario y continuar en la senda de liberalización de las últimas décadas con el riesgo de tener que hacer frente en el futuro a crisis agudas con importantes costes económicos, humanos y ambientales, o invertir recursos públicos –tanto nacionales como de la cooperación internacional– en proteger el sistema agroalimentario y hacerlo capaz de enfrentar esas crisis con menores costes?

Frente a las declaraciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) de que las estrategias nacionales de seguridad alimentaria deberían basarse en el comercio internacional de alimentos debido a que éste hace posible la disponibilidad de alimentos a precios competitivos, activa incentivos económicos y da señales claras para que cada país produzca aquello en que tenga ventajas y mayor eficiencia, el ex relator de Naciones Unidas sobre el derecho humano a la alimentación, Olivier De Schutter, señaló que los Estados deberían evitar una confianza excesiva en el comercio internacional a la hora de buscar su seguridad alimentaria; en lugar de ello, deberían fortalecer su sector agrario, con especial atención en los pequeños agricultores.

El comercio internacional y la globalización de los sistemas alimentarios permiten que determinados consumidores puedan tener disponible gran variedad de alimentos en cualquier época del año, aunque esto tenga un impacto negativo en los sistemas alimentarios locales y se haga a costa de aumentar la huella ecológica. Y también ha llevado a muchos consumidores a consumir más cereales, carne y productos lácteos, aceite vegetal, sal y azúcar, y menos alimentos ricos en fibra.

Venimos de varias décadas de políticas erróneas y de la experiencia de que el libre comercio y las prácticas de dumping de los países industrializados debiliten las agriculturas de muchos países empobrecidos y los releguen a la condición de importadores netos de alimentos, haciéndolos dependientes del comercio internacional y dejándolos a merced de los precios internacionales de los alimentos. Esto ha acabado por provocar hambrunas y malnutrición, además de la quiebra de la forma de vida de millones de personas que se ven obligadas a emigrar de sus hábitats por no poder obtener los recursos imprescindibles para llevar adelante sus vidas.

El planteamiento que debería orientar las políticas de SAN en el futuro, por tanto, no es eliminar el comercio internacional de alimentos sino reducir la dependencia respecto al mismo, buscando unos mínimos de disponibilidad de alimentos básicos a través de producción propia de cada país para garantizar el derecho a la alimentación adecuada de todas las personas y dotar de condiciones dignas a los pequeños productores y productoras. Esto implica también desarrollar políticas que equilibren los incentivos entre producción para el mercado local y producción para el mercado global.

El sector agrícola tiene el desafío de alimentar a una población creciente, que superará los 9.000 millones de habitantes a mitad de siglo, que cada vez consume una mayor cantidad de productos de origen animal (con una alta huella ambiental), que tiene la competencia de demandas no alimentarias al sector agrícola (especialmente los agrocombustibles) y que, además, deberá hacerlo a pesar del cambio climático. Según la Comisión Europea, el 60% de los principales ecosistemas del mundo que contribuyen a la producción de alimentos, piensos y fibra están ya degradados o se están explotando de manera insostenible.

En esta situación, *business as usual* no es una posibilidad admisible; según el PNUMA se requeriría disponer de tres planetas Tierra para poder responder a ese nivel de demanda. Mantener el mismo sistema de producción y consumo hará que, incluso si se consiguen incrementos en el corto plazo, se verán contrarrestados con pérdidas a largo plazo y con imposibilidad de mantener los niveles de producción en el futuro. Por tanto, el desafío es ser capaces de responder a las necesidades alimentarias de la humanidad al mismo tiempo que se preserva el medio ambiente.

Señala Olivier De Schutter que, a menos que la producción agrícola pase de ser una de las causas principales del cambio climático y de la degradación ambiental a ser una contribuyente neta al mantenimiento del medio ambiente, esa producción experimentará un declive significativo en el futuro.

### **3. Hacia dónde deberíamos ir.**

Los sistemas alimentarios deben cumplir con los objetivos de la Agenda 2030, garantizar el derecho a la alimentación adecuada de todas las personas y el acceso a dietas sostenibles, entendidas éstas como dietas que contribuyen a la seguridad alimentaria y a la vida sana de las generaciones presentes y futuras, con bajo impacto ambiental, que ayudan a la protección y respeto de la biodiversidad y los ecosistemas, son culturalmente aceptables, económicamente justas, accesibles, asequibles, nutricionalmente adecuadas, inocuas y saludables, respetando la utilización justa de los recursos naturales y humanos, así como revalorizando el trabajo del sector campesino como principal proveedor de alimentos del mundo (el 70% según la FAO). Sin embargo, no lo hacen; no son los ODS, ni el derecho a la alimentación ni los criterios nutricionales y de salud o de impacto en el cambio climático los que priman a la hora de tomar las decisiones sobre la configuración de los sistemas alimentarios.

El Panel Internacional de Expertos en sistemas alimentarios sostenibles (IPES-FOOD) aborda en uno de sus informes la compleja cuestión de la reforma de los sistemas alimentarios, que, en su opinión, requiere integrar cuestiones tan diversas como los impactos en salud y nutrición, la degradación ambiental, la situación y medios de vida de los pequeños agricultores y otros muchos factores que forman parte de problemas sistémicos más amplios.

En el marco de los actuales sistemas alimentarios, el impulso de una alimentación saludable y sostenible requeriría una estrategia global con muy diversos componentes:

- Formación, a través del impulso de la educación nutricional, empezando desde las escuelas, incorporando temas de higiene y buenas prácticas de cocina.
- Información nutricional clara y fiable, que permita a los consumidores tomar decisiones sobre una alimentación adecuada.
- Regulación de las campañas publicitarias y de marketing, para evitar que incluyan mensajes falsos, distorsionados o equívocos sobre los nutrientes que componen los alimentos y sobre sus propiedades.
- Revisión del sistema de precios, en la medida que el vigente implica que la alimentación más sana es hasta cinco veces más cara.

- Revisión de los sistemas de incentivos, específicamente a través de los impuestos y ayudas, de forma que se impongan gravámenes<sup>1</sup> a los alimentos menos sanos para desincentivar su producción y consumo y se utilicen esos ingresos para subsidiar la producción y el consumo de alimentos más saludables.
- Incorporación de los criterios de buena nutrición en las políticas de compras públicas, especialmente en los programas de alimentación escolar y en otros centros públicos.
- Establecimiento de límites a la utilización de grasas saturadas, sal y azúcar en los alimentos procesados.
- Reestructuración de la distribución, optando por cadenas más cortas.
- Defensa y protección de los sistemas de producción campesina y de pequeños productores

#### **4. Un marco de derechos humanos para esta transición alimentaria.**

Desde la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pasando por las respuestas a la crisis alimentaria de 2007-08, hasta la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, se ha ido consolidando un principio fundamental de la actuación en torno a la seguridad y soberanía alimentaria: el objetivo prioritario es erradicar el hambre y todas las formas de malnutrición. Pero además, la aplicación del enfoque derechos humanos al campo de la seguridad y soberanía alimentaria ha reforzado en gran medida en las últimas dos décadas la defensa del derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA), reconocido como tal en la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (1948), consagrado en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (1966), interpretado de forma autorizada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas en su *Observación General 12* (1999) y aterrizado en la aplicación práctica en políticas nacionales a través de las *Directrices Voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*, aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria (2004) y recientemente las *Directrices Voluntarias sobre Sistemas Alimentarios y Nutrición* (2021).

El DHAA difiere de la seguridad alimentaria, por un lado, en que otorga derechos a las personas y establece obligaciones jurídicas a los Estados; y, por otro lado, porque plantea que cualquier vía que se quiera utilizar para alcanzar la seguridad alimentaria tiene que cumplir unos principios de derechos humanos, especialmente el respeto a la dignidad humana y a la no discriminación. Esto implica, entre otras cosas, otorgar la más alta prioridad a aquellos que sufren inseguridad alimentaria o vulnerabilidad, por lo que deben estar claramente identificados, así como las causas de su situación. Para el enfoque de derechos humanos los medios son tan importantes como los resultados.

Los planteamientos que se hagan respecto a la seguridad alimentaria y a los sistemas alimentarios en el futuro deberán orientarse de acuerdo con el marco del DHAA y al objetivo de

---

<sup>1</sup> Las propuestas en este sentido son muy variadas; en general apuntan a cargar impuestos especiales a alimentos con exceso de sal, azúcar y grasas trans. Hay estudios realizados sobre el efecto que tendría sobre el consumo de estos productos el establecimiento de un impuesto determinado.

erradicar el hambre y la malnutrición. Esto implicará, por ejemplo, dar prioridad al abastecimiento alimentario nacional frente a los cultivos de exportación, dar prioridad a la agricultura campesina en la medida que es más efectiva en la lucha contra el hambre, apostar por formas de producción más intensivas en mano de obra y menos en tecnología e insumos como vía de generar más empleo rural, escalar las iniciativas agroecológicas más respetuosas con el planeta y las personas, etc.

Dado el carácter complejo, multidimensional, multisectorial y multinivel que tiene la seguridad alimentaria y dada la variedad de actores e instituciones involucrados en ella, no es una cuestión fácil de gobernar; por su complejidad, requiere un sistema de gobernanza sofisticado, con capacidad de cruzar diferentes sectores a diferentes niveles. La realización del derecho a la alimentación adecuada y sostenible requerirá reforzar la coherencia de políticas para la seguridad y la soberanía alimentaria.

## **5. Potenciales contribuciones de los sistemas alimentarios sostenibles a los ODS.**

Existen multitud de relaciones entre los diferentes ODS y la alimentación, de tal manera que solamente apostando por una transición hacia sistemas alimentarios sostenibles, resilientes y justos se podrá avanzar en muchos otros objetivos. Así, por ejemplo:

- A través de modelos más sostenibles de producción, procesamiento, distribución y consumo de alimentos, se puede tener un impacto positivo en la reducción de gases de efecto invernadero (actualmente alrededor de un tercio de las emisiones provienen de los sistemas alimentarios).
- El cambio climático está afectando a la capacidad de producir alimentos en muchos países, por lo que supone una amenaza para la seguridad alimentaria. Los sistemas alimentarios sostenibles pueden ayudar a desarrollar resiliencia frente al cambio climático.
- Actualmente, el 52% de los suelos productivos están moderada o severamente degradados. Los sistemas alimentarios sostenibles pueden ayudar a la regeneración de los suelos, así como a su conservación a largo plazo.
- La biodiversidad, la existencia de muchos tipos y variedades de plantas y animales, hace que el planeta sea un lugar más saludable, sostenible, productivo y justo. En los últimos 50 años se ha perdido más del 25% de la biodiversidad a nivel general, y durante el siglo XX se perdieron alrededor del 75% de las variedades agrícolas locales, que estaban adaptadas a sus contextos de producción. Los sistemas alimentarios sostenibles pueden ayudar a la preservación de la biodiversidad.
- A través de un uso más eficiente del agua y de una función de preservación de las fuentes de agua, los sistemas alimentarios sostenibles pueden ayudar a reducir el consumo de agua dulce, del que solo la agricultura representa casi el 70%.
- Los sistemas alimentarios sostenibles pueden contribuir a un uso más eficiente y sostenible de los recursos naturales a través de la reducción de las pérdidas y desperdicios de alimentos, que actualmente representan casi un tercio de todos los alimentos producidos.

- El consumo es una dimensión importante de los sistemas alimentarios sostenibles. Las dietas equilibradas y saludables, además de ayudar a reducir la carga de enfermedades asociadas a la mala alimentación, pueden ayudar a reducir el sobreconsumo alimentario, que actualmente supone un enorme desperdicio alimentario implícito casi tan grande como el desperdicio alimentario propiamente dicho a nivel de consumidor.
- El pescado representa el 15% del total de proteínas animales consumidas en el mundo y su consumo conlleva también un aporte importante de micronutrientes. El impulso de sistemas sostenibles de pesca puede contribuir a la recuperación de los bancos de peces que se han visto afectados por la sobrepesca, la pesca destructiva, los descartes, la contaminación y la destrucción de hábitats.
- Los sistemas alimentarios sostenibles deben incluir unas condiciones dignas para las personas productoras, especialmente para el campesinado y la agricultura familiar, que suponen la producción del 70% de los alimentos que consumimos a nivel global, según la FAO. Esto también obliga a replantear las reglas del mercado a lo largo de la cadena alimentaria, así como reconsiderar el poder de negociación de los eslabones más grandes (normalmente la gran distribución) frente a los más pequeños (sobre todo, campesinado).

## **6. Proceso preparatorio de la Cumbre sobre Sistemas Alimentarios.**

En el camino preparatorio hacia la Cumbre se vienen oyendo multitud de voces, especialmente desde la sociedad civil, que señalan la necesidad de que la orientación de este evento, que será clave para el futuro de la humanidad, se adopte de forma equilibrada, poniendo por delante los objetivos fundamentales: avanzar hacia una alimentación saludable y sostenible.

En este camino deberían evitarse o al menos controlarse los conflictos de interés. Se requiere tener una conciencia clara de cómo hemos llegado hasta esta situación para no volver a repetir errores del pasado. Los desafíos que enfrentamos para conseguir que los sistemas alimentarios sean sostenibles y sirvan a su objetivo fundamental -nutrir de forma adecuada a toda la población- van a requerir cambios disruptivos que serán difíciles de impulsar si el timón está en manos de partes interesadas en la continuidad del sistema tal como está en el presente.

Las últimas voces en manifestarse respecto a esta preocupación por el proceso de preparación han sido las de los tres últimos relatores especiales de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación: Olivier De Schutter, Hilal Elver y Michael Fakhri. En una carta abierta llaman la atención sobre la necesidad de revisar el proceso y proponen tres puntos fundamentales para ello:

- El derecho a la alimentación debe ocupar un lugar central en todos los aspectos de la Cumbre, prestando especial atención a que quienes tienen el poder rindan cuentas.
- La agroecología debe reconocerse como un paradigma (si no “el” paradigma) para transformar los sistemas alimentarios, junto con recomendaciones prácticas para apoyar la transición agroecológica.
- El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, que fue reformado en 2009 precisamente para dotarlo de un adecuado sistema de gobernanza y de una representatividad equilibrada, debería ser designado como el espacio donde se discute e implementa la

orientación y resultados de la Cumbre, utilizando sus mecanismos de participación inclusiva.

En el camino de preparación de la Cumbre se ha recomendado por parte de Naciones Unidas la realización de diálogos nacionales; en estos espacios deberían tenerse presentes estas mismas recomendaciones, desde el punto de vista de cuáles son los objetivos y cómo debe ser la participación.

## **7. Nuestras propuestas.**

Por todo lo dicho, el Observatorio del Derecho a la Alimentación de España propone:

- i. El respeto, protección y garantía del derecho humano a la alimentación debe ser el objetivo prioritario de los planteamientos de reforma de los sistemas alimentarios.
- ii. La salud de las personas y del planeta debe estar por delante de otros intereses.
- iii. La agroecología debe ser el principal paradigma -si no el único- para impulsar la transición de la producción agrícola desde criterios de sostenibilidad.
- iv. La agricultura familiar y campesina, practicada sobre bases agroecológicas, debe tener un lugar prioritario en las políticas de impulso de sistemas alimentarios sostenibles.
- v. El proceso preparatorio de la Cumbre de Sistemas Alimentarios de Naciones Unidas debe ser revisado en profundidad, desde criterios de buena gobernanza y participación amplia y plural de los diferentes actores; los resultados de una Cumbre que haya estado sesgada hacia los intereses del sector privado agroindustrial no serán reconocidos como legítimos.
- vi. En este sentido, se requiere que el liderazgo de este proceso lo ejerza el Comité de Seguridad Alimentaria de Naciones Unidas.