



# Asamblea General

Distr. general  
7 de agosto de 2014  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo noveno período de sesiones

Tema 69 b) del programa provisional\*

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

## El derecho a la alimentación

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe provisional de la Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación, Sra. Hilal Elver, presentado de conformidad con la resolución [68/177](#) de la Asamblea.

---

\* [A/69/150](#).



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

### *Resumen*

El presente informe, presentado de conformidad con la resolución [68/177](#) de la Asamblea General, constituye el primer informe a la Asamblea General de la nueva Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación. En el informe se plantean algunas de las cuestiones en las que la Relatora Especial tiene la intención de concentrarse durante su mandato. En particular, tiene la intención de: a) estudiar los obstáculos a los que se enfrentan las personas que desean obtener reparación por violaciones relacionadas con el derecho a la alimentación analizando el actual marco jurídico internacional y buscando ejemplos de buenas prácticas como un medio de alentar a los Estados a desarrollar los recursos judiciales de conformidad con el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; b) reafirmar el papel fundamental que la mujer desempeña en el ámbito de la seguridad alimentaria haciendo frente a las disparidades de género relacionadas con el acceso equitativo a los bienes y recursos productivos; analizando el efecto del trabajo doméstico no remunerado de la mujer sobre su derecho a la alimentación; y considerando la necesidad de incorporar la perspectiva de género a todas las políticas, los programas y los marcos legislativos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición; c) centrarse en la dimensión nutricional de las políticas alimentarias y las estrategias de desarrollo nacionales como un medio de promover el acceso a una alimentación sana y nutritiva y abordar los efectos de la desnutrición en los más vulnerables, en particular en los niños menores de 5 años; d) priorizar, como cuestión transversal, la relación entre el cambio climático, el derecho a la alimentación y la agenda para el desarrollo sostenible después de 2015; e) abordar la necesidad de revisar los sistemas alimentarios internacionales como un medio de mejorar la producción y el consumo sostenibles mediante la reducción del desperdicio de alimentos; y f) examinar la repercusión de los conflictos prolongados y las situaciones de emergencia en el derecho a la alimentación.

## I. Introducción

1. El mandato del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación fue establecido por la Comisión de Derechos Humanos en su resolución 2000/10. En septiembre de 2007, el Consejo de Derechos Humanos, en su resolución 6/2, examinó y prorrogó el mandato por un período de tres años. En su resolución 6/2, el Consejo encomendó al Relator Especial que: a) promoviera la plena realización del derecho a la alimentación y la adopción de medidas a nivel nacional, regional e internacional para la realización del derecho a la alimentación; b) examinara los medios apropiados para superar los obstáculos a la realización del derecho a la alimentación; c) siguiera incorporando una perspectiva de género y teniendo en cuenta el factor edad en el cumplimiento del mandato; d) presentara propuestas que puedan contribuir a la realización del Objetivo de Desarrollo del Milenio núm. 1; e) presentara recomendaciones sobre posibles medidas destinadas a lograr progresivamente la plena realización del derecho a la alimentación; f) trabajara en estrecha cooperación con todos los Estados, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros actores pertinentes a fin de tener plenamente en cuenta la necesidad de promover la realización efectiva del derecho de toda persona a la alimentación; y g) siguiera participando en las conferencias y reuniones internacionales, y aportando contribuciones a ellas, con miras a promover la realización del derecho a la alimentación. El mandato del Relator Especial fue refrendado posteriormente por el Consejo en sus resoluciones 13/4 y 22/9, en las que se prorrogó el mandato por períodos de tres años.

2. El 8 de mayo de 2014, la Sra. Hilal Elver (Turquía) fue nombrada Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación por el Consejo de Derechos Humanos. La Sra. Ever asumió oficialmente sus funciones como titular del mandato el 2 de junio de 2014. La Relatora Especial desea aprovechar esta oportunidad para expresar su reconocimiento por la contribución excepcional de sus predecesores, Sr. Olivier De Schutter (2008-2014) y Sr. Jean Ziegler (2000-2008), al cumplimiento del mandato y el fomento de la realización del derecho a una alimentación adecuada. La Relatora Especial tiene la intención de aprovechar la labor de sus predecesores y seguir desarrollando las importantes redes ya establecidas por ellos.

3. En el presente informe, su primero a la Asamblea General, presentado de conformidad con la resolución 68/177 de la Asamblea General y la resolución 6/2 del Consejo de Derechos Humanos, la Relatora Especial expondrá algunas de las prioridades que se ha fijado para llevar adelante su mandato. Habida cuenta del poco tiempo transcurrido entre la toma de posesión de su cargo el 2 de junio de 2014 y la presentación de este informe, la Relatora Especial observa que las cuestiones que se exponen a continuación no son exhaustivas sino que más bien proporcionan una descripción preliminar de sus prioridades para el mandato.

4. En su resolución 6/2, por la que se establece el mandato de la Relatora Especial, el Consejo de Derechos Humanos alentó una estrecha cooperación con todos los interesados, incluidos los agentes no estatales. En consecuencia, durante su primer mes en el cargo, la Relatora Especial celebró consultas preliminares y oficiosas con representantes de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), expertos académicos y representantes de los Estados Miembros y las organizaciones de la sociedad civil con sede en Ginebra. La Relatora también tuvo ocasión de reunirse con

representantes de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), incluido su Director General, miembros del equipo directivo superior y del equipo de trabajo sobre el derecho a la alimentación, así como con el Presidente del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y los miembros de la Mesa y el Grupo Asesor del Comité. La Relatora Especial desea expresar su agradecimiento a las personas con quienes se reunió y aprecia su cálida bienvenida. Se siente alentada por la dedicación de muchos Estados, organizaciones y personas que trabajan en pro de la erradicación del hambre y la realización del derecho a una alimentación adecuada, y en los próximos años espera poder cooperar con todas las partes interesadas en cuestiones pertinentes a su mandato.

5. Desde el establecimiento del mandato en el año 2000, los predecesores de la Relatora Especial han venido examinando una serie de cuestiones importantes, en particular los efectos de los acuerdos comerciales, la agroecología y los métodos agrícolas alternativos como un medio de mantener el acceso a la tierra. También se han analizado los marcos jurídicos, normativos e institucionales relacionados con el derecho a la alimentación y se han dado ejemplos de mejores prácticas que constituyen la base de muchas de las recomendaciones dirigidas a los Estados en relación con su obligación de proteger el derecho a una dieta adecuada. El derecho de los grupos vulnerables a acceder a una alimentación adecuada y el efecto de la agricultura en el cambio climático también fueron examinados por los anteriores titulares del mandato.

6. La crisis mundial de alimentos de 2008, que dio lugar a un aumento espectacular de los precios de los alimentos en todo el mundo, constituyó el escenario inaugural en el que se desarrolló el mandato del anterior Relator Especial. Habida cuenta de las circunstancias reinantes, momento en que los principales productos alimentarios básicos habían alcanzado su precio más alto en casi 50 años, el Relator comenzó su mandato analizando las causas profundas de la crisis e impulsó medidas estructurales para evitar que las amenazas a la seguridad alimentaria volviesen a repetirse en el futuro (véanse [A/HRC/9/23](#) y [A/HRC/12/31](#)).

7. Si bien en algunos países se han producido avances significativos en respuesta a la crisis, aún preocupa la inestabilidad de los precios y la economía mundial no da señales de estabilizarse<sup>1</sup>. De hecho, se ha registrado un preocupante aumento de los precios locales de los alimentos en los últimos años. Deben adoptarse medidas adicionales a nivel mundial para reducir el riesgo de futuras crisis alimentarias como consecuencia de una rápida subida de los precios. A este respecto, la Relatora Especial continuará siguiendo de cerca la situación e insta a los Estados, tanto individual como colectivamente, a que cumplan con su obligación jurídica de conformidad con las normas de derechos humanos de poner de su parte para garantizar a las personas un acceso sostenible a los alimentos.

## II. Aspectos generales del mandato

8. En su observación general núm. 12 (1999) sobre el derecho a una alimentación adecuada, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales definió los elementos necesarios para la realización del derecho a la alimentación (es decir, que

---

<sup>1</sup> Yılmaz Ayküz, “Los países en desarrollo tras la crisis financiera: después de la tormenta no siempre viene la calma”, Centro del Sur, documento de investigación núm. 48, junio de 2013.

sea posible alimentarse directamente explotando la tierra productiva u otros recursos naturales, o bien comprar alimentos), a saber: a) disponibilidad; b) accesibilidad; y c) adecuación. Por disponibilidad se entiende la existencia de suficientes alimentos en el mercado para satisfacer las necesidades de la población. La accesibilidad comprende tanto el acceso físico como económico: la accesibilidad física implica que los alimentos deben ser accesibles a todas las personas, incluidas las físicamente vulnerables, como los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad; la accesibilidad económica implica que los alimentos deben poder obtenerse sin que por ello se comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas, como la educación, la atención de la salud o la vivienda. La adecuación requiere que los alimentos satisfagan las necesidades alimentarias (teniendo en cuenta entre otras cosas la edad, las condiciones de vida, la salud, la ocupación y el sexo de la persona), sean aptos para el consumo humano, estén libres de sustancias nocivas y sean culturalmente aceptables y nutritivos.

9. En el plano internacional, el derecho a la alimentación es un derecho diferenciado y fundamental en varios instrumentos internacionales. Fue reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y reafirmado posteriormente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), y a través del derecho a la vida, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. También se reconoce en el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Se reconoce además en la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 3, 24, párr. 2 c), y 27), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (arts. 12, párr. 2, y 14), la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5 e)) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículos 25 f) y 28, párr. 1).

10. En 2014 se celebra el décimo aniversario de la aprobación de las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Las Directrices Voluntarias se elaboraron como un instrumento práctico para los Estados a fin de ayudarlos a cumplir sus obligaciones en virtud del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Se basan en el derecho internacional y complementan los objetivos fijados en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996. También proporcionan un instrumento adicional para acelerar el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015. Aunque las Directrices Voluntarias no establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados o las organizaciones internacionales, la Directriz 7 sí que proporciona orientación sobre el fortalecimiento de los marcos jurídicos a nivel nacional.

11. Si bien desde la aprobación de las Directrices Voluntarias hace un decenio se han producido avances legislativos y judiciales considerables en muchos países de todo el mundo, aún quedan muchos desafíos. A fin de asegurar la realización progresiva del derecho a la alimentación en el plano nacional, es imperativo establecer principios constitucionales y leyes marco como un medio de proporcionar una estructura institucional adecuada. La aprobación de legislación sectorial garantizará que los Estados aborden de manera adecuada los diversos sectores que inciden de manera significativa en el nivel de seguridad alimentaria.

12. En este contexto, la Relatora Especial considera que la comunidad internacional debe mirar hacia el futuro y determinar qué más se puede hacer a fin de asegurar un entorno propicio para que las personas puedan tener acceso a los alimentos de una forma digna y establecer recursos aplicables para aquellas personas que no pueden tenerlo. En su informe final al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2014, el anterior Relator Especial puso de relieve las leyes marco y estrategias nacionales establecidas en apoyo de la realización del derecho a la alimentación y destacó una serie de países en que existen ejemplos de buenas prácticas. La Relatora Especial tiene la intención de evaluar la experiencia de esos países y examinará la aplicación de esa legislación a nivel nacional, como un medio de encontrar posibles modelos para otros países.

13. La Relatora Especial considera que ahora debería centrarse especialmente la atención en la aplicación de esas políticas y marcos jurídicos a fin de promover el derecho a una alimentación adecuada para todos. Las Directrices ilustran las importantes consecuencias de la legislación sectorial mediante tres ejemplos: los programas de alimentación escolar, los subsidios y las transferencias en efectivo o en especie en pro de la seguridad alimentaria, la inocuidad de los alimentos y la protección del consumidor. La Relatora Especial apoya la aplicación de esas políticas y considera que la cooperación regional y la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur son esenciales para el intercambio de las mejores prácticas entre los Estados.

14. Durante su visita a Roma en julio de 2014, la Relatora Especial participó en un acto organizado por la FAO para celebrar el décimo aniversario de las Directrices Voluntarias. El acto le proporcionó la oportunidad de participar en un diálogo interactivo con representantes de gobiernos, organismos de las Naciones Unidas y la sociedad civil en relación con los desafíos que afrontan todas las partes interesadas en la promoción del enfoque basado en los derechos humanos respecto de la realización progresiva del derecho a la alimentación. A pesar de los avances normativos e institucionales cosechados en el último decenio, no se ha logrado erradicar el hambre y asegurar el acceso a una alimentación adecuada de manera universal. Los representantes de los Estados y la sociedad civil expresaron su frustración y decepción en el acto celebrado en Roma. En octubre de 2014 el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial examinará el primer decenio de aplicación de las Directrices Voluntarias y se invitará a los Estados a formular observaciones sobre los progresos realizados y los desafíos pendientes. La Relatora Especial tiene la intención de contribuir a ese proceso.

### **III. Visión del mandato**

15. Los tratados internacionales de derechos humanos y los principios del derecho consuetudinario obligan a todos los Estados a proteger a las personas que residen en su territorio nacional, así como a las personas que no están sujetas a la soberanía de ningún Estado. La interdependencia de las obligaciones internacionales y nacionales en relación con los derechos humanos está consagrada en los artículos 22 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en particular, en el artículo 11, párrafo 2, sobre el derecho a la alimentación. Además, en su resolución 7/14, el Consejo de Derechos Humanos consideró que los Estados deben tomar todas las disposiciones necesarias para garantizar que sus políticas internacionales en las esferas política y económica, en particular los acuerdos

comerciales internacionales, no tengan efectos negativos sobre el derecho a la alimentación en otros países.

16. Es responsabilidad de todos los Estados, individualmente y mediante la cooperación internacional y políticas y prácticas internacionales de comercio e inversión, tomar las medidas necesarias para atender las necesidades vitales de su población en materia de alimentación, especialmente las de los grupos y hogares vulnerables. Por tanto, es importante reconocer la interdependencia de la ayuda alimentaria, la liberalización del comercio en el sector de la agricultura, los derechos de propiedad intelectual y la agroindustria.

17. La Relatora Especial examinará los efectos del cambio climático y la degradación ambiental como una fuente cada vez más importante de la escasez de alimentos y la inseguridad alimentaria, en particular en los países que se enfrentan a un peligro inminente debido a su situación económica, geográfica y climática. En este contexto, la Relatora también abordará la necesidad de revisar los sistemas alimentarios internacionales como un medio de mejorar el consumo sostenible y reducir el desperdicio de alimentos. A tal efecto, la Relatora Especial tendrá presentes las recomendaciones normativas de los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015 relativos a la erradicación de la pobreza y el hambre, la seguridad alimentaria y el empoderamiento de las mujeres. Las Naciones Unidas, la sociedad civil y las organizaciones pertinentes negocian actualmente la aprobación del texto concreto de esos objetivos.

18. La Relatora Especial hará especial hincapié en el papel fundamental que desempeña la mujer en la seguridad alimentaria, desde la producción hasta el consumo, haciendo frente a las disparidades de género relacionadas con un acceso seguro y equitativo a los bienes y recursos productivos; analizando el efecto del trabajo doméstico no remunerado de la mujer sobre su derecho a la alimentación; y considerando la necesidad de incorporar la perspectiva de género a todas las políticas, los programas y los marcos legislativos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición.

19. Los cinco primeros años de vida de un niño son los más importantes para el desarrollo humano y debe alentarse la inversión en las generaciones futuras mediante el suministro a los niños pequeños de alimentos saludables, adecuados y nutritivos. Garantizar la seguridad alimentaria, incluida una dieta nutritiva, es una contribución esencial para el logro de una sociedad saludable, tanto física como mentalmente. La Relatora Especial hará todo lo posible por crear una mayor conciencia mundial sobre el derecho de todo niño a gozar de los beneficios que aporta una alimentación saludable, nutritiva y sostenible. Ese objetivo es especialmente pertinente para las sociedades que afrontan dificultades económicas y climáticas importantes.

20. Las prioridades señaladas por la Relatora Especial están relacionadas entre sí. No es posible desarrollar un marco normativo sostenible para erradicar el hambre y proporcionar una alimentación adecuada y nutritiva al alcance de todos sin tener en cuenta las necesidades concretas de las mujeres y los niños. Conviene precisar que el mandato abarca cuestiones relativas a la responsabilidad de las empresas en lo que respecta a las prácticas y la política alimentaria mundial y los vínculos entre el comportamiento del sector privado, la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. La Relatora Especial se propone examinar esas cuestiones en futuros

informes. A tal efecto, coordinará su labor con la actividad pertinente que llevan a cabo la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

## IV. Prioridades sustantivas

### A. Justiciabilidad del derecho a la alimentación

21. Si bien en su momento el derecho a la alimentación puede haber sido un controvertido derecho “positivo”, en la actualidad está consagrado en el derecho internacional y los Estados están obligados a velar por su realización progresiva mediante la ratificación de los tratados internacionales y el desarrollo de legislación local y nacional favorable. Sin embargo, en la práctica muchos países no han logrado desarrollar una cultura judicial de reconocimiento, o los marcos jurídicos necesarios para garantizar que los derechos consagrados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sean justiciables. La rendición de cuentas a nivel internacional y nacional es fundamental para garantizar el ejercicio del derecho a la alimentación y el cumplimiento de las obligaciones correlativas.

22. La observación general núm. 12 entraña tres niveles de obligación para los Estados, incluidas las obligaciones de respetar, proteger y realizar (párrs. 14 y 15). La obligación de respetar exige que los Estados se abstengan de adoptar medidas que impidan el acceso a una alimentación adecuada; la obligación de proteger requiere que los Estados apliquen reglamentos o hagan que estos se cumplan a fin de velar por que las personas no se vean privadas por terceros de su derecho a acceder a una alimentación adecuada; y la obligación de realizar entraña la adopción de medidas de carácter proactivo para facilitar el acceso a la alimentación y reforzar la seguridad alimentaria. El acceso a la justicia en relación con el derecho a la alimentación también se contempla en la recomendación de las Directrices Voluntarias de que los Estados deben consagrar el derecho a la alimentación en su ordenamiento jurídico interno, incluida su constitución, y establecer mecanismos adecuados para proporcionar vías de recurso eficaces en caso de que se produzcan violaciones del derecho a la alimentación<sup>2</sup>.

23. Pese al escepticismo que persiste en varios Estados, los tribunales de varios países han intervenido activamente para evitar situaciones en que la supervivencia se ha visto amenazada debido a la inacción de un gobierno o la ineficiencia en la realización del derecho a la alimentación. La mayoría de los casos atañen al fracaso de las autoridades a la hora de proporcionar un nivel mínimo de subsistencia a las personas o comunidades afectadas<sup>3</sup>. En la actualidad el derecho a la alimentación está consagrado en las constituciones de más de 20 países, junto con disposiciones jurídicas que permiten la protección judicial mediante la invocación del derecho a la vida, el respeto de la dignidad humana, el derecho a la salud, el derecho a la tierra, el respeto de los derechos étnicos y culturales, el derecho a la vivienda y los derechos del consumidor<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Véase, FAO, “El derecho a la alimentación en la práctica: aplicación a nivel nacional” (2006) y Directrices Voluntarias 7.1 y 7.2.

<sup>3</sup> Christophe Golay, “Derecho a la alimentación y acceso a la justicia: ejemplos a nivel nacional, regional e internacional” (FAO, 2009).

<sup>4</sup> Christian Courtis, “The right to food as a justiciable rights: challenges and strategies”, *Revista Internacional de Direito e Cidadania*, núm. 1, (junio de 2008).

24. La entrada en vigor en mayo de 2013 del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales proporcionó un mecanismo de reparación adicional, refuerza la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales y los sitúa en pie de igualdad con los derechos civiles y políticos. El Protocolo Facultativo tiene por objeto complementar más que sustituir los sistemas jurídicos nacionales y no debería considerarse como el medio principal de pedir justicia. Otorga a las personas o grupos de personas que se encuentren bajo la jurisdicción de un Estado parte, el derecho a presentar al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales comunicaciones sobre presuntas violaciones de cualquier derecho económico, social o cultural. Los procedimientos de denuncia recuerdan a los Gobiernos su responsabilidad de respetar, proteger y realizar el derecho a una alimentación adecuada.

25. La Relatora Especial encomia a los Estados que han ratificado el Protocolo Facultativo y alienta a los demás a que hagan lo propio con carácter prioritario<sup>5</sup>. La Relatora Especial tiene la intención de trabajar en estrecha colaboración con la sociedad civil para promover la ratificación y utilización del Protocolo Facultativo y señalar las violaciones a la atención del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales como una forma de erradicar el hambre y promover el derecho a una alimentación adecuada. El Protocolo Facultativo puede contextualizar y hacer efectivo el derecho a la alimentación en los planos nacional e internacional.

## **B. La mujer y el derecho a la alimentación**

26. Si bien el papel de la mujer ha formado tradicionalmente parte de la agenda sobre el derecho a la alimentación, la Relatora Especial considera que el empoderamiento de la mujer y la protección de sus derechos deben ocupar un lugar central en el proceso de formulación de políticas sobre el derecho a la alimentación. Deben formularse políticas y programas específicos para empoderar a las mujeres como agentes de cambio. Ello implica garantizar que tengan igualdad de acceso a recursos como la propiedad o tenencia de tierras, el agua y las semillas, y la asistencia financiera y tecnológica. El empoderamiento de la mujer no debe limitarse a las zonas rurales, sino que también debe extenderse a las mujeres de las zonas urbanas, las comunidades indígenas, las que viven en los campamentos de refugiados y las migrantes indocumentadas. En el sector agrícola, las políticas tienden a obviar las cuestiones de género o apenas las tienen en cuenta y no abordan algunos de los principales obstáculos que afrontan las mujeres. El proceso de transición hacia políticas de género transformadoras requerirá un gran esfuerzo adicional por parte de los Estados<sup>6</sup>.

27. La distribución de los recursos del hogar, incluidos los alimentos y los ingresos, suele estar regida por normas patriarcales. Por tanto, en el entorno familiar las mujeres y las niñas suelen ser las últimas en recibir los alimentos. Esa flagrante discriminación puede tener un efecto devastador en la nutrición de la mujer, lo que a

---

<sup>5</sup> Al 16 de julio de 2014, los siguientes países habían ratificado el Protocolo Facultativo: la Argentina, Bélgica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, el Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Finlandia, Gabón, Mongolia, Montenegro, Portugal y el Uruguay.

<sup>6</sup> Marcela Villarreal, "The impact of gender inequalities on food security: what policies are needed?", ponencia presentada en el coloquio de la Universidad de Toulouse II-Le Mirail, 22 a 24 de mayo de 2012.

su vez se traduce en una reducción de su productividad y capacidad de aprendizaje y aumenta el riesgo para la salud reproductiva y materna. Por consiguiente, los niños también se ven gravemente afectados. Se reconoce cada vez en mayor medida que las mujeres malnutridas tienen más probabilidades de dar a luz a niños con un peso inferior al normal, lo cual puede dar lugar a retrasos en el crecimiento y otros trastornos nutricionales.

28. En general, las políticas de seguridad alimentaria y nutricional siguen tratando a la mujer principalmente como madre, centrándose en la nutrición de los lactantes y los niños de corta edad o las mujeres embarazadas, en lugar de abordar las limitaciones que afectan a la participación económica y social de la mujer. En esas políticas no suelen considerarse las necesidades nutricionales específicas de las madres adolescentes, las mujeres sin hijos y las mujeres que ya no están en edad reproductiva, y esto debe cambiar<sup>6</sup>.

29. En su condición de trabajadoras agrícolas, vendedoras y cuidadoras no remuneradas, las mujeres son responsables de la preparación y producción de alimentos en muchos países y regiones de todo el mundo y desempeñan una función vital en el ámbito de la seguridad alimentaria y la nutrición. Sin embargo, las mujeres y las niñas siguen estando desproporcionadamente afectadas por la pobreza y la malnutrición. Las mujeres de las zonas rurales están especialmente afectadas puesto que los hogares encabezados por mujeres siguen en aumento, superando el 30% en algunos países en desarrollo, pese a que las mujeres son dueñas de solo el 2% de las tierras agrícolas y disponen de un acceso limitado a los recursos productivos<sup>7</sup>. En muchos países de bajos ingresos, las mujeres representan la columna vertebral de la economía rural y el 79% de las mujeres económicamente activas de los países menos adelantados consideran que la agricultura constituye su principal fuente de ingresos. Las leyes de reforma agraria con frecuencia discriminan a la mujer permitiendo que solo los hombres mayores de cierta edad puedan ser dueños de las tierras mientras que a las mujeres solo se les permite cuando son cabeza de familia<sup>8</sup>. Esas prácticas discriminatorias impiden que las mujeres de muchos países puedan independizarse económicamente y proporcionarse alimentos para ellas mismas y sus familias.

30. Se ha demostrado que invertir en las mujeres de las zonas rurales aumenta la productividad de manera significativa y reduce el hambre y la malnutrición<sup>8</sup>. Según la FAO, las mujeres son responsables de un 50% de la producción mundial de alimentos, principalmente para el consumo familiar. La mayoría de las mujeres de las zonas rurales trabajan “de forma invisible” en parcelas familiares. Por consiguiente, no se las reconoce como agricultoras con carácter independiente y su labor se considera secundaria tanto en la familia como en la sociedad. En el África Subsahariana solo el 15% de los propietarios de tierras son mujeres y estas reciben menos del 10% de los créditos y el 7% de los servicios de extensión. Se estima que con políticas para combatir la desigualdad entre los géneros se podría, como mínimo, aumentar el rendimiento de las explotaciones agrícolas de mujeres entre el 2,5% y el 4%<sup>9</sup>. Esas estadísticas ponen de relieve el papel clave que la mujer desempeña en la

---

<sup>7</sup> FAO, “Women and the right to food, legal and state practice” (2008).

<sup>8</sup> *Ibid.*, “La agricultura con cara de mujer”, que puede consultarse en [www.fao.org/gender/infographic/es/](http://www.fao.org/gender/infographic/es/).

<sup>9</sup> *Ibid.*, “La FAO en acción 2010-2011. Mujeres: llave de la seguridad alimentaria”, que puede consultarse en [www.fao.org/docrep/014/am719s/am719s00.pdf](http://www.fao.org/docrep/014/am719s/am719s00.pdf).

agricultura, no solo para garantizar el bienestar de las personas, las familias y las comunidades rurales, sino también en relación con la productividad general de la economía y el desarrollo sostenible.

31. Los Estados deben utilizar el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer como un instrumento orientativo. En las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, refrendadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en mayo de 2012, se señala que la igualdad entre los géneros es un elemento esencial de todas las iniciativas de reforma. Las Directrices Voluntarias sobre la Tenencia también contienen disposiciones especiales para mejorar la igualdad entre los géneros en los sistemas formal y consuetudinario, por ejemplo mediante la modificación de las leyes de propiedad y de herencia discriminatorias. La Relatora Especial examinará las políticas de los Estados a la luz de las Directrices, destacando ejemplos de buenas prácticas que fomenten el acceso a la tierra de las mujeres y otros grupos vulnerables.

32. Las mujeres de muchas partes del mundo se enfrentan a otras políticas y normas sociales discriminatorias que les impiden ejercer su derecho fundamental a una alimentación y una nutrición adecuadas. El acceso limitado a la educación y a servicios públicos de salud adecuados, así como los matrimonios y los embarazos precoces, la violencia en el hogar y la desigualdad de oportunidades de empleo, impone restricciones a la movilidad de las mujeres y su capacidad para adoptar decisiones y controlar los ingresos familiares<sup>10</sup>. La migración como consecuencia de los desastres naturales, el cambio climático y los conflictos también ha tenido un efecto desproporcionado en las mujeres, especialmente las que viven en zonas rurales y entre las pobres de las zonas urbanas.

33. También es necesario que en los nuevos objetivos mundiales de desarrollo se aborde la transformación estructural en relación con los actuales sistemas mundiales de energía, adopción de decisiones e intercambio de recursos como un medio de hacer efectivos los derechos de la mujer y la igualdad entre los géneros en lo que respecta a la seguridad alimentaria. Ello incluye la formulación de políticas que reconozcan y redistribuyan la carga desigual e injusta de las mujeres y las niñas en el mantenimiento de la economía y el bienestar de la sociedad, carga que se intensifica en tiempos de crisis económica y ecológica<sup>11</sup>.

34. El hecho de que las mujeres también son consideradas las cuidadoras primarias, tanto en las zonas rurales como urbanas, añade una dimensión adicional a sus responsabilidades en el hogar. Si bien las mujeres de las zonas rurales a menudo soportan la carga de un gran volumen de trabajo además de ocuparse del cuidado de las personas de su entorno, las mujeres pobres de las zonas urbanas se enfrentan a otros problemas diferentes relacionados con el suministro de una alimentación y nutrición adecuadas para su familia. Por una serie de razones económicas, las

---

<sup>10</sup> “What works for women: proven approaches for empowering women smallholders and achieving food security”, publicación conjunta de varias organizaciones no gubernamentales, 2012, que puede consultarse en [http://www.care.org/sites/default/files/documents/CC-2012-What\\_Works\\_for\\_Women.pdf](http://www.care.org/sites/default/files/documents/CC-2012-What_Works_for_Women.pdf).

<sup>11</sup> Grupo Principal de las Mujeres, “Gender equality, women’s rights and women’s priorities: recommendations for the proposed sustainable development goals and the post-2015 development agenda”, septiembre de 2013.

mujeres pobres de las zonas urbanas recurren con mayor frecuencia a alimentos procesados menos nutritivos. La Relatora Especial tiene la intención de colaborar con los interesados pertinentes para abordar las preocupaciones relacionadas con los problemas alimentarios que afectan a distintos países como resultado de la transición de las dietas tradicionales a alimentos procesados altos en grasas y azúcares, incluidas las preocupaciones manifestadas por su predecesor (véase [A/HRC/19/59](#)).

35. Los Estados deben reconocer la necesidad de tener en cuenta las restricciones específicas de tiempo y movilidad que tienen las mujeres a consecuencia de su papel en la economía “asistencial”, y al mismo tiempo de redistribuir las funciones de los géneros mediante la adopción de un enfoque transformador del empleo y la protección social (véase [A/HRC/22/50](#)). La Relatora Especial tratará de promover un mayor conocimiento de las orientaciones proporcionadas en las observaciones generales núm. 16 (2005) sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer al disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y núm. 20 (2009) sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que se refieren a las prácticas discriminatorias contra las mujeres.

### C. Los niños y el derecho a la alimentación

36. Los cinco primeros años de vida son el período más importante del desarrollo humano y los primeros 1.000 días requieren una atención especial. Asegurar que el niño reciba una nutrición adecuada durante ese período de 1.000 días puede repercutir profundamente en su capacidad para crecer. También puede determinar la salud, la estabilidad y la prosperidad de una sociedad a largo plazo. La desnutrición crónica ocasionada por el retraso en el crecimiento en las primeras etapas de la vida del niño afecta a unos 165 millones de niños en todo el mundo. Se estima que en 2011 más de uno de cada cuatro niños menores de 5 años de edad del mundo en desarrollo padecían retraso en el crecimiento. El retraso en el crecimiento sigue siendo un fenómeno muy extendido en las regiones del África Subsahariana y el Asia Meridional, y los niveles más altos se registran en los países de bajos ingresos<sup>12</sup>. La desnutrición intensifica los efectos de enfermedades como el sarampión y el paludismo, mientras que la malnutrición también puede ser ocasionada por ciertas enfermedades que reducen la capacidad del organismo para convertir alimentos en nutrientes utilizables.

37. A pesar del esfuerzo realizado a nivel mundial para erradicar la mortalidad infantil como consecuencia de la malnutrición, más de 2 millones de niños menores de 5 años mueren cada año debido a una mala alimentación, y muchas de esas muertes están relacionadas con prácticas de alimentación inadecuadas. La desnutrición de las mujeres embarazadas de los países en desarrollo ocasiona que uno de cada seis niños nazcan con un peso por debajo de lo normal, lo cual no solo es un factor de riesgo de mortalidad neonatal, sino que también puede ser una fuente de discapacidad y dificultades de aprendizaje<sup>13</sup>.

<sup>12</sup> UNICEF, *Mejorar la nutrición infantil: el imperativo para el progreso mundial que es posible lograr*, (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta: S.13.XX.4).

<sup>13</sup> Organización Mundial de la Salud, *Essential Nutrition Action: Improving Maternal, New-Born, Infant and Young Child Health and Nutrition*, (Ginebra, 2013).

38. Si bien los problemas relacionados con la desnutrición suelen encuadrarse en el ámbito de la prevención de la discapacidad, una buena nutrición también es fundamental para las personas que ya conviven con una discapacidad. Los lactantes y los niños con discapacidad sufren los mismos efectos nocivos de la desnutrición que aquellos que no padecen ninguna: un mayor empobrecimiento de la salud; hitos del desarrollo perdidos o retrasados; deficiencias secundarias evitables; y, en circunstancias extremas, una muerte prematura. La exclusión de los niños y los adultos con discapacidad de las actividades de divulgación relacionadas con la nutrición sobre la base de la creencia errónea de que preservar la vida de un niño o un adulto con discapacidad es menos prioritario que preservar la vida de una persona que no posee discapacidad alguna debe abordarse haciendo frente a las normas sociales y culturales discriminatorias que promueven este tipo de conducta <sup>14</sup>.

39. El mantenimiento de programas de lactancia materna, especialmente en los países afectados por la epidemia del VIH, constituye un desafío importante. La Relatora Especial tiene la intención de coordinar su labor con el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, la Organización Mundial de la Salud y otros interesados pertinentes a fin de ayudar a elaborar políticas para fortalecer programas específicos dirigidos a los niños de corta edad. La Relatora alienta también a los Estados a que apliquen plenamente la Estrategia Mundial para la Alimentación del Lactante y del Niño Pequeño con el fin de que la lactancia materna se convierta en la norma y a respetar y promover enfoques de soberanía alimentaria basados en la comunidad respecto de la alimentación complementaria. El Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, aprobado en 1981 por la Asamblea Mundial de la Salud en su 34<sup>o</sup> período de sesiones como requisito mínimo para proteger y promover una alimentación adecuada del lactante y el niño pequeño, también debería complementarse con una labor más completa de vigilancia y regulación a fin de garantizar que las empresas responsables de la producción de alimentos para lactantes sigan unas normas de control de calidad para el consumo interno similares a las que se aplican a los productos de exportación.

40. En contraste con la desnutrición, los países desarrollados y los países de ingresos medianos, así como los países más pobres del mundo, se enfrentan actualmente a un aumento de las enfermedades crónicas relacionadas con la obesidad, en particular las enfermedades cardiovasculares, la diabetes y algunos tipos de cáncer. Los cambios en la dieta relacionados con la urbanización, como el aumento del consumo de grasas y azúcares y la reducción de los niveles de actividad física, tienen muchísimo que ver en esto. Las campañas de comercialización empleadas por la industria alimentaria y de bebidas, dirigidas a los niños y adolescentes, también tienen una gran parte de culpa.

41. Un enfoque basado en el derecho a la alimentación requiere que los Estados cumplan su obligación de velar por que se disponga de alimentos aptos para el consumo, adecuados desde el punto de vista nutricional y culturalmente aceptables; también deben respetar y proteger a los consumidores y promover una nutrición adecuada para todos. Las Directrices Voluntarias, en particular las Directrices 9, sobre la inocuidad de los alimentos y la protección del consumidor, y 10, sobre la nutrición, pueden servir de guía a los Estados en el establecimiento y mantenimiento de políticas de alimentación y nutrición eficaces, aumentando así la protección de

---

<sup>14</sup> Nora Groce y otros, "Inclusive nutrition for children and adults with disabilities", *The Lancet Global Health*, vol. 1, núm. 4 (octubre de 2013).

los más vulnerables a los alimentos insalubres y las dietas inadecuadas y ayudando a combatir el sobrepeso y la obesidad. En la Convención sobre los Derechos del Niño se indica que el acceso a una nutrición adecuada, incluido el apoyo de la familia a prácticas óptimas de alimentación, es un derecho que se debería promover para todos los niños. La Relatora Especial considera que debe prestarse mayor atención a la nutrición maternoinfantil como un elemento fundamental para comenzar la vida en condiciones de buena salud, y que la correlación entre la alimentación de los lactantes y los niños pequeños y la seguridad alimentaria debe ocupar un lugar prioritario en todos los programas mundiales de seguridad alimentaria y nutricional y contar con reconocimiento oficial en los planos nacional e internacional, en particular en los marcos jurídicos.

#### **D. El cambio climático y el derecho a la alimentación**

42. Se considera que el cambio climático, la gestión sostenible de los recursos y la seguridad alimentaria constituyen en la actualidad los problemas normativos más complejos, interdependientes y urgentes a nivel mundial. Con un aumento de la temperatura media de entre 2° y 4° centígrados previsto por la comunidad científica mundial para finales de siglo, la capacidad de regiones enteras para mantener los niveles actuales de producción agrícola está en peligro y muchos de los efectos adversos del cambio climático ya se dejan sentir con fuerza. Personas y comunidades que ya se encuentran en situación vulnerable y padecen riesgo de discriminación en razón de su situación geográfica, pobreza, género, edad, condición de indígena o minoría y discapacidad se ven a menudo afectadas de manera desproporcionada<sup>15</sup>.

43. El cambio climático ya está repercutiendo de forma importante en aproximadamente 1.000 millones de pobres en todo el mundo. Mediante el logro de la meta establecida en el Objetivo de Desarrollo del Milenio 1 las tasas de pobreza se han reducido a la mitad y en 2010 había 700 millones de personas menos que en 1990 que vivían en condiciones de pobreza extrema. Sin embargo, en el Informe sobre desarrollo humano 2013 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo advierte que si la degradación ambiental continúa al ritmo actual los avances relativos a la reducción de la pobreza se malograrán, sumiendo en la pobreza extrema y el hambre a más de 3.000 millones de personas. Si no se adoptan medidas firmes para combatir el cambio climático, se estima que el número de personas que corren el riesgo de padecer hambre puede aumentar entre un 10% y un 20% en 2050<sup>16</sup>.

44. En el informe más reciente del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático<sup>16</sup> se señala que es altamente probable que para 2050 el cambio climático reduzca el rendimiento de los cultivos en más de un 5%. Además, hay mayor certidumbre sobre las consecuencias de la inestabilidad del cambio climático en la producción y prácticas agrícolas, ámbito en el cual las perturbaciones

<sup>15</sup> *Objetivos de Desarrollo del Milenio – Informe de 2013*. Disponible en la dirección: <http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/mdg-report-2013-spanish.pdf>.

<sup>16</sup> Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, “Climate change 2014: impacts, adaptation and vulnerability”, resumen para los encargados de la formulación de políticas de la contribución del Grupo de Trabajo II al quinto informe de evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático, que se puede consultar en la dirección: [ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WG2AR5\\_SPM\\_FINAL.pdf](http://ipcc-wg2.gov/AR5/images/uploads/WG2AR5_SPM_FINAL.pdf).

ocasionadas por el cambio climático afectan principalmente a las pequeñas explotaciones, donde la ausencia de seguros de cosecha se traduce en un mayor nivel de riesgos adversos. En el informe también se reconoce que el cambio climático repercutirá de modo importante en los medios de subsistencia rurales que no dependen de la agricultura y tenderá a aumentar el riesgo de conflictos violentos cuando la disponibilidad de alimentos y agua se vea amenazada<sup>17</sup>. La FAO ha observado que el cambio climático afecta a las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria: la disponibilidad, accesibilidad, utilización y estabilidad del sistema alimentario. Afectará a la salud humana, los medios de subsistencia y los canales de distribución y producción de alimentos e influirá en el poder adquisitivo y las corrientes comerciales<sup>18</sup>.

45. La amenaza que el cambio climático plantea para el suministro de agua dulce, junto con el uso excesivo de agua en la agricultura, está afectando de modo negativo a la seguridad alimentaria. Los efectos consiguientes en la producción de alimentos son importantes y ponen en situación de riesgo a los medios de subsistencia de las comunidades rurales y la seguridad alimentaria de los habitantes de las ciudades. Habida cuenta de que está previsto que la población mundial alcance los 9.500 millones de habitantes en 2050<sup>19</sup>, la producción mundial de calorías tendrá que aumentar en un 68% a fin de satisfacer la creciente demanda.

46. El cambio climático no solo afecta a la seguridad alimentaria. El aumento de las emisiones de dióxido de carbono está ocasionando daños a los cultivos de alimentos básicos y reduciendo su contenido nutritivo para los 280 millones de personas malnutridas que hay a nivel mundial<sup>20</sup>. Según un estudio de la Escuela de Salud Pública de Harvard, 2.000 millones de personas padecen deficiencias de hierro y zinc, lo cual se traduce en la pérdida de 63 millones de vidas todos los años a consecuencia de la malnutrición. África tiene hoy en día más niños con retraso en el crecimiento que hace 20 años y en hasta un 82% de los casos no reciben un tratamiento adecuado. Ello plantea una enorme amenaza para el futuro del continente y el acceso a alimentos ricos en nutrientes se ha convertido en una necesidad.

47. El principio de “responsabilidad común pero diferenciada” enunciado en el artículo 3 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático es uno de los principios innovadores del derecho internacional que permite a los países participar en diferentes grados, en función de su nivel de desarrollo, en las responsabilidades establecidas en la Convención. Ese principio debería servir de base para las negociaciones futuras, especialmente en lo que respecta a los países que se enfrentan a graves amenazas para la seguridad alimentaria, aunque no sean directamente responsables del cambio climático por sí mismos.

---

<sup>17</sup> Bill Pritchard, *Food Security and Climate Change: What Does the 5th IPCC Assessment Report Tell Us?* <http://sydney.edu.au/environment-institute/blog/food-security/>.

<sup>18</sup> FAO, *Climate Change and Food Security: a Framework Document* (2008).

<sup>19</sup> Nikos Alexandratos y Jelle Bruinsma, *World Agriculture towards 2030/2050. The 2012 Revision*, (FAO, 2012).

<sup>20</sup> Documento de antecedentes de la Comisión Económica para África, “The cost of hunger in Africa: social and economic impact of child undernutrition in Egypt, Ethiopia, Swaziland and Uganda” (E/ECA/COE/33/9 AU/CAMEF/EXP/9(IX)).

48. En 2008, el Consejo de Derechos Humanos aprobó su primera resolución sobre los derechos humanos y el cambio climático (resolución 7/23). A resultas de ello, se solicitó al ACNUDH que realizara un estudio analítico sobre la relación entre el cambio climático y los derechos humanos (A/HRC/10/61). Más adelante, en 2009 y 2011, se aprobaron las resoluciones 10/4 y 18/22 en las que el Consejo hizo hincapié en que el cambio climático tenía una serie de consecuencias negativas para los derechos humanos a la vida, una alimentación adecuada, el disfrute del más alto nivel de salud posible, una vivienda adecuada, la libre determinación, el desarrollo y el agua potable y el saneamiento.

49. El derecho internacional de los derechos humanos complementa la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático haciendo hincapié en que la cooperación internacional es una obligación impuesta por los derechos humanos y que su objetivo principal es salvaguardar esos derechos. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales observa que el derecho a una alimentación adecuada requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas y que el derecho a la salud se hace extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como un medio ambiente sano<sup>21</sup>. Del mismo modo, en su informe sobre el cambio climático y los derechos humanos mencionado anteriormente, el ACNUDH se centra en la relación directa que existe entre el derecho a una alimentación adecuada y el cambio climático (párrs. 25 a 30). En informes anteriores de los titulares del mandato se ha documentado el hecho de que los fenómenos climáticos extremos amenazan cada vez más los medios de subsistencia y la seguridad alimentaria (véase, por ejemplo, A/HRC/7/5).

50. Si bien entrar en el debate actual sobre la política relativa al cambio climático queda fuera del ámbito del presente informe preliminar, la Relatora Especial desea señalar que se centrará en los efectos adversos del cambio climático para el disfrute efectivo de los derechos humanos (y en particular del derecho a la alimentación) como un tema transversal de su mandato, de conformidad con la resolución 26/27 del Consejo de Derechos Humanos relativa a los derechos humanos y el cambio climático. En particular, la Relatora Especial se centrará en los efectos del cambio climático en el derecho a la alimentación puesto que afecta a los grupos más vulnerables de la sociedad y analizará las dimensiones de género de la seguridad alimentaria y la nutrición en el contexto del cambio climático.

## **E. La pérdida y el desperdicio de alimentos en el mundo**

51. Aproximadamente se desperdician cada año 1.300 millones de toneladas de alimentos, cifra que representa casi un tercio del total mundial de la producción de alimentos para el consumo humano. Ello equivale a más de la mitad de la producción anual mundial de cereales<sup>22</sup>. El desperdicio de alimentos varía considerablemente según el país y la región. En los países en desarrollo, el desperdicio y la pérdida de alimentos ocurren principalmente durante las primeras etapas de la cadena de valor de los alimentos y su origen se remonta a limitaciones relativas a las técnicas de cultivo empleadas e instalaciones de almacenamiento deficientes. Sin embargo, en los países desarrollados el desperdicio o pérdida de

<sup>21</sup> Véase la observación general núm. 12, párr. 4.

<sup>22</sup> Jenny Gustavsson y otros, “Pérdidas y desperdicio de alimentos en el mundo: alcance, causas y prevención”, FAO (2011).

alimentos se produce en una etapa ulterior de la cadena de suministro, momento en que la conducta de los consumidores tiene una repercusión importante<sup>23</sup>. Por ejemplo, en Europa y América del Norte la pérdida y el desperdicio de alimentos *per capita* asciende a entre 280 y 300 kg al año, mientras que en el África Subsahariana y el Asia Meridional y Sudoriental se cifra entre 120 y 170 kg al año<sup>24</sup>. El desperdicio de alimentos tiene un considerable impacto ambiental y la gran cantidad de alimentos que va a los vertederos contribuye al calentamiento de la Tierra<sup>23</sup>.

52. El Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial destaca la importancia de reducir el desperdicio de alimentos<sup>24</sup>. La Relatora Especial apoya el llamamiento realizado para que se desarrollen protocolos mundiales con miras a cuantificar la pérdida y el desperdicio de alimentos, teniendo debidamente en cuenta el gran número de variables y características nacionales, a fin de mejorar la fiabilidad, comparabilidad y transparencia de los datos.

53. Se necesitan ideas innovadoras para hacer frente al desperdicio de alimentos. Uno de los objetivos establecidos en el marco de la iniciativa “Reto del Hambre Cero”, presentada por el Secretario General en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible, es eliminar totalmente la pérdida o el desperdicio de alimentos reduciendo al mínimo las pérdidas que se producen durante el almacenamiento y el transporte por parte de los minoristas y los consumidores; empoderar al consumidor, ofreciéndole más opciones mediante un etiquetado adecuado; fomentar el compromiso de los productores, los minoristas y los consumidores de todas las naciones; y lograr avances mediante incentivos financieros, promesas colectivas, tecnologías pertinentes a nivel local y un cambio de conducta. Si bien el reto no se vale de obligaciones jurídicamente vinculantes, ofrece a los Estados una oportunidad de revisar las políticas actuales en relación con el desperdicio de alimentos. Algunos Estados han adoptado medidas constructivas para reducir el desperdicio de alimentos, como el Programa de Acción para la Gestión del Desperdicio y los Recursos patrocinado por el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, que ayuda a las personas, las empresas y las autoridades locales a reducir el desperdicio y reciclar más. La Relatora Especial tiene la intención de examinar esos ejemplos de buenas prácticas y, durante sus misiones oficiales, evaluará el grado de desperdicio de alimentos en los países en cuestión.

## **F. El derecho a la alimentación en situaciones de emergencia y conflicto armado**

54. El mundo se encuentra actualmente asolado por una plétora de crisis humanitarias y conflictos armados que tienen un efecto devastador en la vida de millones de personas de todo el mundo. El 19% de las personas más pobres del mundo viven en lugares afectados por situaciones de fragilidad y conflicto, pero se

<sup>23</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, *The Environmental Crisis. The Environment's Role in Averting Future Food Crises* (2009).

<sup>24</sup> Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, “Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles” (2014), disponible en la dirección: [www.fao.org/cfs/cfs-hlpe](http://www.fao.org/cfs/cfs-hlpe).

estima que esta cifra aumentará al 40% en 2030 si la tendencia actual continúa<sup>25</sup>. La comunidad internacional debe asumir una mayor responsabilidad con respecto a las crisis alimentarias de emergencia resultantes de desastres naturales o provocados por el hombre, crisis económicas mundiales, el cambio climático, o como consecuencia de conflictos armados.

55. El derecho internacional humanitario, que, entre otras cosas, tiene por objeto garantizar que los civiles y los prisioneros de guerra tengan suficientes alimentos y agua durante los conflictos armados, también esboza una serie de medidas preventivas mediante la prohibición de la muerte por inanición de la población civil provocada intencionalmente como método de guerra en situaciones de conflictos armados internacionales e internos. Esa prohibición se vulnera no solo cuando se deniega el acceso a los alimentos, con resultado de muerte, sino también cuando la población padece hambre por habérsela privado de fuentes o suministros de alimentación. De conformidad con el derecho penal internacional, las violaciones de dicha protección constituyen crímenes de guerra. La muerte por inanición provocada intencionalmente, bien sea en tiempo de guerra o de paz, también pueden constituir genocidio o un crimen de lesa humanidad. La aplicación siempre es controvertida en esas situaciones, especialmente si la zona de combate se limita al territorio de un solo Estado. Cabe destacar que el derecho a la alimentación sigue estando protegido por el derecho internacional de los derechos humanos en tiempo de conflicto armado.

56. Los Estados están obligados por los tratados y las normas consuetudinarias de derechos humanos y podrían ser declarados jurídicamente responsables en el caso de la destrucción deliberada de ayuda humanitaria internacional o el bloqueo intencional del acceso a los alimentos. Las organizaciones humanitarias y las organizaciones no gubernamentales internacionales también tienen la responsabilidad de distinguir la ayuda alimentaria de carácter humanitario en tiempo de guerra de la ayuda alimentaria en los períodos de paz y deberían ceñirse a los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad a este respecto. Durante su mandato, la Relatora Especial tiene la intención de seguir de cerca las situaciones de conflicto y crisis humanitaria, sobre todo en los casos en que las poblaciones estén experimentando una gran vulnerabilidad con respecto a la seguridad alimentaria como resultado de una emergencia humanitaria o un conflicto prolongado. Entre otros, actualmente se encuentran afectados por dichas crisis la República Popular Democrática de Corea, Sudán del Sur, la República Árabe Siria y Gaza.

57. Existe el peligro de que situaciones de emergencia resultantes de sistemas de subsistencia vulnerables (con sus múltiples causas profundas), como los desastres naturales, el cambio climático, los conflictos violentos, la ocupación y la inseguridad, puedan convertirse en crisis crónicas a largo plazo. Entre las principales características de esas situaciones, que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial define como “crisis prolongadas”, cabe destacar la malnutrición aguda, tasas elevadas de inseguridad alimentaria y sistemas de subsistencia vulnerables. El Comité está elaborando un marco de acción para hacer frente a la inseguridad alimentaria y la malnutrición en situaciones de crisis prolongada. La Relatora Especial espera contribuir a la articulación de los principios del marco de acción y promover el documento final en debates por todo el mundo.

---

<sup>25</sup> Banco Mundial, “Situaciones de fragilidad y conflicto”, nota informativa, abril de 2014.

## **G. Los objetivos de desarrollo sostenible y el derecho a la alimentación**

58. A medida que se acerca 2015, el plazo fijado para la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la comunidad internacional está reflexionando sobre los progresos realizados hasta la fecha. El establecimiento de los Objetivos constituye el mayor esfuerzo colectivo que se ha hecho a nivel internacional para hacer frente a la pobreza extrema y el hambre. Sin bien en los últimos 14 años se han registrado avances importantes, aún queda mucho por hacer. Como se mencionó anteriormente, la comunidad internacional está examinando un posible marco sucesor en forma de objetivos de desarrollo sostenible, que son actualmente objeto de negociación.

59. Los objetivos de desarrollo sostenible propuestos deberían adoptar un enfoque basado en los derechos e incluir mecanismos para el establecimiento de un proceso transparente de participación en la adopción de decisiones que dé cabida a las personas directamente afectadas por el hambre, la pobreza extrema y la injusticia. Los grupos vulnerables, en particular, deben gozar de los mismos derechos que otros en ese proceso. También hay que hacer un esfuerzo para velar por que haya mecanismos de rendición de cuentas que permitan a las víctimas y las organizaciones que las representan pedir cuentas a los Gobiernos por no cumplir con sus responsabilidades internacionales en relación con el derecho a la alimentación. La igualdad de acceso de la mujer a la tierra y los recursos debe incluirse también, junto con objetivos específicos, para garantizar la redistribución de los bienes entre los diferentes grupos sociales en relación con el uso de la tierra, los océanos, el crédito, la tecnología y la propiedad intelectual y cultural.

60. El Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial debe ser utilizado también por los Estados, los agentes intergubernamentales y las empresas del sector privado como un importante instrumento de referencia para la aplicación de modelos eficaces de gobernanza en el ámbito de la alimentación, la agricultura y la nutrición. Aunque no se trata de un documento jurídicamente vinculante, constituye un compromiso contraído por los países para adoptar sus principios, opciones y base normativa en función de sus necesidades y circunstancias locales. El documento incluye disposiciones relativas a los derechos de las mujeres y los niños en relación con la seguridad alimentaria y reconoce el papel fundamental que desempeñan los pequeños agricultores, los trabajadores agrícolas, los pescadores artesanales, los pastores y los pueblos indígenas. La primacía de la seguridad alimentaria y la nutrición como un derecho humano básico es la responsabilidad primordial del Estado y debe tener prioridad frente a todas las demás políticas gubernamentales.

## **V. Conclusiones y recomendaciones**

**61. El año 2014 abre un período de reflexión para los encargados de la formulación de políticas relativas a la alimentación a escala mundial a medida que hacen balance de los progresos realizados tras la aprobación hace un decenio de las Directrices Voluntarias en Apoyo de la Realización Progresiva del Derecho a una Alimentación Adecuada en el Contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional. Las Directrices han proporcionado un instrumento**

concreto que permite evaluar si los principios enunciados en los instrumentos de derechos humanos y los principios exhortatorios tienen un efecto práctico en la vida de las personas, en especial la de los más vulnerables. La Relatora Especial tiene la intención de trabajar en estrecha colaboración con la FAO, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial y otros interesados pertinentes para evaluar los progresos realizados hasta la fecha, teniendo en cuenta ejemplos de buenas prácticas como un medio de promover las Directrices.

62. A fin de promover el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada es esencial que se produzca una renovación del compromiso político y que los interesados se fijen en los países que han hecho avances importantes mediante la adopción de políticas y legislación a ese respecto. Los objetivos de desarrollo sostenible para después de 2015 deben dar prioridad a la sostenibilidad y la adopción de un enérgico enfoque basado en los derechos humanos.

63. También debe garantizarse un acceso no discriminatorio a los recursos necesarios para facilitar una producción sostenible de alimentos, como tierras agrícolas, agua, semillas, fertilizantes y conocimientos técnicos. El apoyo a las pequeñas explotaciones familiares de agricultores y productores de alimentos es fundamental en el marco de la aprobación de políticas futuras relacionadas con la seguridad y la soberanía alimentarias. Es necesario reconsiderar las prescripciones normativas que suelen abogar por la ampliación del desarrollo agrícola a escala industrial y hacen caso omiso de las amenazas reales para el suministro mundial de alimentos (como la expansión de los biocombustibles, la inversión insuficiente en una agricultura resistente al clima, la falta de apoyo a las pequeñas explotaciones agrícolas y las mujeres productoras de alimentos y la pérdida masiva de alimentos como consecuencia del desperdicio y el deterioro de estos). Es imperativo adoptar un enfoque basado en los derechos humanos respecto de la seguridad alimentaria a fin de erradicar el hambre y proporcionar acceso a una alimentación sana, nutritiva y asequible para todos. A ese respecto, la Relatora Especial propone que durante su mandato se adopte un enfoque más cualitativo que cuantitativo respecto del derecho a la alimentación, en respuesta al desafío que actualmente afrontan todos los Estados en la elaboración de políticas nacionales relativas a los alimentos.

64. En el presente informe se esbozan algunas de las prioridades fijadas por la Relatora Especial como esferas temáticas de interés para su mandato. De conformidad con su programa de trabajo anual, la Relatora Especial presentará un informe más completo al Consejo de Derechos Humanos en marzo de 2015. Su primer informe sustantivo examinará más a fondo una de las cuestiones temáticas mencionadas anteriormente. Entretanto, la Relatora Especial agradece las observaciones y comentarios sobre el presente informe y espera colaborar con todas las partes interesadas para impulsar el debate sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el derecho a una alimentación adecuada.