



**Contribución a la preparación de la  
Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria**

## **Un Llamamiento a la Coherencia y a la Responsabilidad**

*Conseguir la realización del derecho a la alimentación a través de la mejora  
de la gobernanza mundial*

**Comunicado del Prof. Olivier De Schutter,  
Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación**

**6 de noviembre de 2009  
Bruselas / Ginebra**



**Dos semanas antes de la celebración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, las negociaciones para la elaboración del proyecto de la Declaración de la Cumbre entran en su fase final. Lo que realmente nos estamos jugando aquí es nuestra capacidad para tomar las medidas necesarias destinadas a implantar un sistema alimentario mundial que conlleve un progreso decisivo hacia la realización del derecho humano a una alimentación adecuada y desarrollar así nuestra resiliencia ante el riesgo a futuras crisis económicas y contra el aumento de la volatilidad de los precios de los alimentos.**

**La Declaración deberá ser coherente, ambiciosa y rotunda en cuanto a los siguientes cinco pilares: el derecho a la alimentación, la gobernanza, la sostenibilidad, el comercio y el fortalecimiento de la cooperación internacional.**

### **1. Derechos. Sentar las bases de la Declaración en el derecho a la alimentación**

El proyecto de Declaración destaca, en su enumeración de principios, el papel central que desempeña el derecho a la alimentación. Esto es crucial pues demuestra la necesidad de superar los enfoques basados en la seguridad alimentaria que sólo se centran en el aumento de los volúmenes agregados de producción, para orientarse hacia enfoques que tengan en cuenta además la importancia de aumentar los ingresos de los más pobres y de eliminar cualquier barrera que impida a los grupos más vulnerables tener acceso a los alimentos. Constató además con satisfacción que en el proyecto también se hace un llamamiento a la implementación urgente de las Directrices voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

Hace cinco años, los gobiernos presentes en el Consejo de la FAO aprobaron unánimemente estas Directrices. No obstante, su implementación ha sido muy desigual entre unos países y otros, a pesar de lo cual todos los Estados deberían ser respaldados en sus intentos por avanzar en esta dirección. Podemos concentrar nuestros esfuerzos basándonos en las iniciativas ya existentes. Decenas de países han incluido ya este derecho en sus constituciones respectivas. En Brasil, Guatemala, Nicaragua o Venezuela, se han adoptado leyes marco a escala nacional que recogen precisamente este principio. Las estrategias nacionales basadas en las Directrices Voluntarias se perfilan ya como un componente imprescindible de cualquier política nacional que vaya encaminada a garantizar la seguridad alimentaria. En mi función como Relator Especial, recabaré en el futuro todas estas buenas prácticas de manera sistemática para acelerar el aprendizaje colectivo por imitación. La experiencia nos ha demostrado que los “enfoques duales”, consistentes en alimentar a los hambrientos a través de planes de apoyo de emergencia al tiempo que se promueve el desarrollo rural y agrícola, pueden fracasar en su empeño por conseguir el objetivo de la seguridad alimentaria para todos si no se basan en los principios de participación, responsabilidad y no-discriminación (principio 3).

### **2. Gobernanza. Un nuevo Comité de Seguridad Alimentaria Mundial**

Apoyo encarecidamente la iniciativa de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). La crisis mundial de los precios de los alimentos de 2007-2008 agudizó la necesidad de mejorar el sistema de gobernanza mundial de la seguridad alimentaria, y esta reforma es la victoria más importante de la comunidad internacional frente a la crisis, junto con la renovación de las promesas para reinvertir de forma sustancial en desarrollo rural y agrícola. Como miembro del grupo de contacto para la reforma del CSA, me he quedado muy gratamente sorprendido al ver la tremenda energía y buena voluntad de los gobiernos y de las agencias internacionales para diseñar un CSA renovado con una nueva función innovadora. El CSA debe adoptar un Marco Estratégico Global para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, establecer objetivos e indicadores de evaluación, promover la transparencia y la responsabilización, y monitorizar la aplicación de las Directrices relativas al Derecho a la Alimentación y la realización concreta de los compromisos adoptados por los Estados y por las organizaciones internacionales. Los procesos liderados por los países mismos deberán desempeñar un papel protagonista al tiempo que se promueve la plena participación de los representantes de los campesinos en los debates tanto a escala nacional como en el marco del CSA. Deberá instarse a los gobiernos a que envíen al CSA sus planes nacionales para luchar contra el

hambre y la malnutrición, desarrollados desde una perspectiva participativa y con indicadores de evaluación y plazos de aplicación para movilizar a todas las agencias estatales y promover la responsabilización. La multidimensionalidad del hambre y la malnutrición sólo podrán abordarse adecuadamente a través precisamente de estas estrategias nacionales: la seguridad alimentaria no es competencia exclusiva de los departamentos de agricultura.

► Es de importancia capital que la Declaración confirme el papel esencial que desempeñará el CSA renovado en garantizar una coherencia en las políticas que se orienten hacia la seguridad alimentaria mundial. Como ya sugerí en Roma en mayo, el CSA debe convertirse en un órgano multilateral para la coordinación, la supervisión y el aprendizaje. La coordinación es absolutamente necesaria pues las políticas que influyen en la gestión de los alimentos no solamente emanan de los gobiernos de todos los países sino también de diferentes organizaciones, cada una con un mandato específico. El hecho de gestionar todas estas políticas a nivel internacional en diferentes foros que no tienen mandato para promover la seguridad alimentaria resulta anómalo y, en ciertos casos, puede llevar a resultados que sean disfuncionales. Por todo ello, debería evitarse que los Estados tengan que lidiar con expectativas o incentivos contradictorios procedentes de diferentes socios u organizaciones.

► En este sentido, la Declaración deberá dejar claro que el Fondo Fiduciario de Donantes Múltiples, establecido por el Banco Mundial a petición del G-20, al término de la Cumbre celebrada los días 24 y 25 de septiembre, se gestione en concordancia con el marco estratégico global acordado en el seno del CSA y que sea coherente con la idea de que el CSA reformado constituya ‘la principal plataforma internacional e intergubernamental incluyente para una amplia gama de partes interesadas comprometidas’, como indica la Declaración conjunta (Objetivos estratégicos, párr. 8). La supervisión, por su parte, es necesaria para fomentar la responsabilización: las promesas que se hagan deberán cumplirse y todo Estado que se comprometa a trabajar para mejorar la seguridad alimentaria deberá traducir dicho compromiso en medidas concretas y progresos que sean evaluables. Finalmente, gracias al aprendizaje de técnicas e iniciativas que hayan tenido éxito a escala nacional y regional, podrá crearse un marco multilateral que fomente la cooperación.

### **3. Sostenibilidad. *La orientación más adecuada para la reinversión en agricultura.***

Me satisface ver que el proyecto de la Declaración presta una atención especial a la sostenibilidad de las inversiones en agricultura. Tales inversiones no solamente deberían ir encaminadas a incrementar la productividad sino también a aumentar los ingresos de los pequeños propietarios y a frenar los efectos del cambio climático. En este sentido, me alegra constatar que en el proyecto de Declaración se hace una referencia a la necesidad de invertir en “infraestructuras rurales y servicios de apoyo, incluyendo a título meramente enunciativo y no limitativo, las carreteras, los sistemas de almacenamiento y riego, las comunicaciones, la educación, la asistencia técnica y la salud” (principio 3). Las políticas que respaldan los bienes privados – como las subvenciones a los insumos – tienen efectos a corto plazo, mientras que las mejoras de los bienes públicos son las que más benefician a los más vulnerables y conllevan efectos positivos a largo y corto plazo para el conjunto de la sociedad.

► En línea con este compromiso relacionado con las inversiones sostenibles en agricultura, la Declaración debe reflejar el nuevo consenso sobre el potencial de adoptar cultivos agroecológicos tal y como aparece reflejado en los informes de 2008 y 2009 de IAASTD, PNUMA, FAO y UNCTAD. También podría incluir una referencia a la necesidad de generalizar la agro-silvicultura, la agricultura de bajos insumos externos, los sistemas de recogida de agua y las técnicas de cultivo sostenibles ya probada en condiciones similares. La Declaración deberá reconocer además a los agricultores como parte integrante del nuevo proceso de reinversión en agricultura. Como ya lo han demostrado varios programas, incluyendo el fitomejoramiento participativo, los procesos en los que los campesinos desempeñan el papel principal y en los que se reconoce su importante función como motores de la innovación, pueden combinar lo mejor de la ciencia con la larga experiencia de los productores de alimentos, lo que repercute positivamente en la seguridad alimentaria a escala local.

### **4. Comercio. *Normas comerciales que promuevan la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación.***

Me alegra constatar el compromiso con la mejora del funcionamiento de los mercados domésticos,

regionales e internacionales, el acceso igualitario para todos, especialmente para los pequeños productores y las mujeres campesinas en los países en desarrollo, así como el apoyo a través de medidas especiales para los campesinos de estos países de forma que puedan competir en igualdad de condiciones en los mercados internacionales. También respaldo la idea de que “una conclusión pronta, ambiciosa, integral y equilibrada de las negociaciones comerciales de la Ronda de Desarrollo de Doha [...] sería importante para mejorar la seguridad alimentaria (Principio 3).

Al mismo tiempo, observo que este principio que acabo de citar da por sentada la relación entre comercio y seguridad alimentaria, aunque dicha relación resulte controvertida y malentendida en muchas ocasiones. Si bien es cierto que la liberalización del comercio redistribuye la riqueza económica mundial, existen escasas pruebas que demuestren que la liberalización del comercio conlleve directamente una mejora en la seguridad alimentaria. Más aún, los mercados que funcionan bien no necesariamente se traducen en una mejora de la seguridad alimentaria para los campesinos, a no ser que vayan acompañados de otras políticas sociales y económicas complementarias. Muy al contrario, los comerciantes de cereales, los procesadores de alimentos y otras empresas multinacionales absorben la mayor parte del valor añadido de casi todas las cadenas alimentarias, con lo que la liberalización del comercio lleva a una mayor concentración de la producción de alimentos cuando precisamente lo que se necesita en estos momentos es una mayor diversificación. La realización del derecho a la alimentación requiere reforzar la capacidad de producción de los campesinos. Si esto no tiene lugar, los grandes productores agrícolas seguirán siendo los principales beneficiarios de esta situación pues son ellos los que mejor acceso tienen a la información y a la obtención de créditos, y los que más fácilmente pueden responder a los volúmenes, regularidad y normativa exigidos. Todo esto llevará a un mayor éxodo rural y a una profunda dualización de la agricultura. El resultado final no será pues más seguridad alimentaria, sino mucha menos.

La economía alimentaria mundial en 2009 es completamente distinta a la de 2001 cuando se inició la Ronda de Doha. No obstante, las modalidades agrícolas previstas en el marco de las negociaciones de la OMC asumen como premisa el antiguo paradigma de los precios a la baja y no son en absoluto adecuadas para abordar los retos políticos actuales en materia de agricultura. Como las negociaciones de la OMC tardan cada vez más tiempo en llegar a un resultado concreto, se corre el riesgo de que la comunidad internacional acabe lisiada durante décadas a causa de normas comerciales basadas en los problemas de los años noventa y no en los problemas actuales y futuros. En especial, estamos siendo testigos del final de la época de declive de los precios de los alimentos tras la II Guerra Mundial. Tanto el Banco Mundial, como la OCDE o los asesores económicos independientes dentro de las actuales negociaciones de la Ronda de Doha, todos prevén un alza en los precios de los cereales que repercutirá negativamente en los países en desarrollo de renta baja e importadores netos de alimentos. Teniendo en cuenta que los precios elevados de los alimentos llevaron a más de mil millones de personas a la inseguridad alimentaria, existe un riesgo real que el proyecto de acuerdo que se encuentra en estos momentos sobre la mesa empeore considerablemente la situación de seguridad alimentaria actual.

► En este contexto, necesitamos tener sumo cuidado y garantizar que no se llegará a un acuerdo comercial definitivo en detrimento de la seguridad alimentaria mundial. No podemos pedir que concluya la Ronda de Doha de cualquier modo ni a cualquier precio. La reunión ministerial de la OMC que se celebrará en noviembre debería aprovecharse para examinar cómo la Ronda de Doha puede contribuir a alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria para todos. Los Estados deberían utilizar la próxima reunión ministerial para emprender una revisión sistemática del Programa de Trabajo de Doha de manera que aseguren la coherencia de este programa con los esfuerzos multilaterales actuales para reducir el hambre a la mitad antes de 2025, así como con los recientes cambios estructurales en la economía alimentaria mundial y el cambio climático. Sería interesante que la Declaración de la Cumbre sobre la Seguridad Alimentaria destacase la relevancia de este tipo de procesos de revisión.

## **5. Reforzar el multilateralismo. Cerrar las brechas existentes en la cooperación internacional (agro-combustibles, especulación y volatilidad, y cambio climático)**

► La Declaración debería dar un paso más allá en el tratamiento de los asuntos más urgentes. El

crecimiento repentino de la demanda y de la producción de agro-combustibles, fomentado por las subvenciones y los incentivos fiscales en los países ricos, supuso uno de los factores principales responsables de que el número de personas hambrientas en el mundo superase los mil millones. A pesar de que, en determinadas circunstancias, los agro-combustibles sí puedan contribuir al desarrollo, su expansión debería ser monitoreada más de cerca de manera que los impactos negativos no pesen más que los beneficios atribuibles a este crecimiento súbito. La necesidad de alcanzar un consenso a escala internacional sobre este tema es urgente. Más les valdría a todos aquellos países que cuentan con una ventaja comparativa en este campo que se adoptase un enfoque multilateral al respecto. Además, deberá reforzarse la lucha contra la especulación en los mercados internacionales de productos agrícolas básicos. Según lo acaba de confirmar un reciente informe del Senado estadounidense, la especulación a través de los fondos de índices de materias primas (*commodity index funds*) fue la responsable del alza de los precios del trigo y otras materias primas durante el primer semestre de 2008. La mutualización de las reservas alimentarias nacionales y regionales goza de un fuerte respaldo en varios grupos de países a escala regional, pues es cierto que el establecimiento de reservas alimentarias, siempre y cuando se gestionen de manera transparente y responsable, – incluyendo una reserva alimentaria estratégica que permita responder a las necesidades inmediatas del Programa Mundial de Alimentos en situaciones de emergencia – podría contribuir a minimizar la volatilidad de los precios y a garantizar ingresos justos a los productores de alimentos.

► En estos tres temas, el proyecto de Declaración insta a que se realicen más estudios. Ésta es una oportunidad perdida. La responsabilidad empieza ahora: la Declaración deberá incluir una agenda con plazos bien determinados para alcanzar un consenso internacional en relación con estos puntos. La búsqueda de una solución al problema de la desconexión entre los programas de seguridad alimentaria y de cambio climático también deberá formar parte de esta agenda: los Estados deben garantizar la armonización de las políticas de seguridad alimentaria y cambio climático, y que los resultados de las negociaciones de sendas políticas se complementen mutuamente.

#### **Coherencia. Un llamamiento a una Cumbre ecológica**

Además de los cinco pilares que acabo de citar y que deberían articular la Declaración, un enfoque coherente que nos permita salir de la crisis alimentaria mundial empieza también por los alimentos que se servirán durante la Cumbre. Insto personalmente a la FAO a que organice la primera cumbre ecológica. En los últimos años, las Cumbres Alimentarias Mundiales han sido retratadas por los medios de comunicación de masas como reuniones en las que los Jefes de Estado gozan de lujosos banquetes, lo que ha contribuido a una percepción pública muy negativa de este tipo de encuentros. Justo tres semanas antes de la Conferencia de Copenhague, la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria podría, y debería, transmitir un mensaje distinto. Una Cumbre “ecológica” debería promover modos de consumo responsables y sostenibles, mostrando simplicidad en las comidas, un consumo de carne responsable, productos de temporada, y, a ser posible, productos procedentes del comercio justo. Italia está llena de este tipo de productos.

Sólo con esta decisión, ya se estaría mandando un poderosísimo mensaje a todos los delegados y, a través de los medios de comunicación, también a todos los ciudadanos. Así se haría además hincapié en los cambios en los modos de consumo que necesitan los países ricos sin queremos alcanzar el objetivo de alimentar a todo el planeta en el futuro. Como tan acertadamente lo destaca el Profesor Pachauri, Presidente del IPCC, nuestras dietas alimentarias ricas en carne son simplemente insostenibles si queremos evitar trastornos climáticos mucho peores que afectarían a nuestra seguridad alimentaria.

**La Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria deberá aportar un progreso rápido y contundente a la lucha contra el hambre. La crisis mundial de los precios de los alimentos supone una ocasión histórica para que los responsables políticos conviertan sus intenciones en hechos y unan sus esfuerzos hacia la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. Para conseguir este objetivo colectivo, la Cumbre deberá desembocar en una cooperación multilateral decidida y en un fortalecimiento de la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria, basada firmemente en satisfacer primero, y de manera sostenible, las necesidades**

**de las personas que viven en inseguridad alimentaria.**

*Olivier De Schutter fue nombrado Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación en marzo de 2008 por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Su mandato es completamente independiente de cualquier gobierno u organización y únicamente debe rendir cuentas ante la Asamblea General de Naciones Unidas y el Consejo de Derechos Humanos. Para más información sobre la labor del Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, visiten [www.srfood.org](http://www.srfood.org) o [www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm](http://www2.ohchr.org/english/issues/food/index.htm).*