

DECLARACIÓN DE CÓRDOBA

SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA GOBERNANZA DEL SISTEMA MUNDIAL DE AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN

Presentada con ocasión del 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹ | 10 de Diciembre 2008



UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA



Diputación
de Córdoba

La presente Declaración aborda problemas y formula recomendaciones que deberían de ser tenidas en cuenta para combatir de manera efectiva el hambre crónica y el agravamiento de la crisis alimentaria. Estas recomendaciones han sido identificadas por un grupo de expertos internacionales en el contexto del Proceso de Córdoba². La Declaración muestra además cómo el Derecho a la Alimentación puede atajar las causas estructurales del hambre y contribuir a la seguridad alimentaria para todos.

I. Preámbulo

La dramática extensión del hambre en el mundo se reconoce ahora en su totalidad. La amplitud de las revueltas sociales provocadas por el hambre ha puesto de relieve ante la gente y los Gobiernos que este fracaso de la civilización mundial es inaceptable y no puede permitirse por más tiempo. Está también muy claro el fracaso del enfoque que tradicionalmente se ha dado a la seguridad alimentaria.

Los Miembros de Naciones Unidas, en 1948, declararon que toda persona tiene derecho a estar libre del hambre, y a una alimentación adecuada, incluyendo el agua potable, tal y como quedó establecido la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 25. A este compromiso se le dio valor jurídico en el artículo 11 del Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este derecho también está implícito en el derecho a la vida, contenido en el artículo 6 del Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos. El derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye la alimentación, se encuentra también en la Convención sobre los Derechos del Niño en su artículo 27, e implícitamente en su artículo 24.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas precisó en su Observación General nº12 (adoptada en 1999) la naturaleza de las obligaciones de los Estados para aplicar el derecho a una alimentación adecuada, y en su Observación General nº15 (2002) precisó el alcance del derecho al agua potable.

Los Estados han confirmado reiteradamente el derecho fundamental de todos a estar libres de hambre y a una alimentación adecuada. Los líderes mundiales y sus representantes afirmaron en 1996 en la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial: *“Consideramos intolerable que más de 800 millones de personas de todo el mundo, y en particular de los países en desarrollo, no dispongan de alimentos suficientes como para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas. Esta situación es inaceptable.”*

¹ Esta declaración fue presentada, en su versión en inglés, el 10 de Diciembre de 2008 en el Ayuntamiento de Berlín (Alemania), y el 13 de Enero de 2009 en la Diputación de Córdoba (España) en su versión en español. La Declaración se encuentra disponible en www.cephap.org

² El proceso de Córdoba comenzó con el Seminario Internacional sobre el Derecho a la Alimentación organizado por la Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza (CEHAP) en Córdoba en Octubre 2007; y se le dio continuidad en el Foro del Derecho a la Alimentación organizado por la Unidad de Derecho a la Alimentación de la FAO en Octubre 2008. La presente Declaración de Córdoba es el resultado de una segunda reunión convocada en Córdoba por la CEHAP los días 28 y 29 de Noviembre del 2008. La Declaración será objeto de futuras consultas y posibles revisiones a lo largo del año 2009.

En consecuencia, los Estados participantes se comprometieron a implementar políticas destinadas a erradicar la pobreza y la desigualdad, así como a mejorar el acceso físico y económico para todos a una alimentación suficiente, nutricionalmente adecuada y sana; y se comprometieron a erradicar el hambre en todos los países, específicamente reduciendo a la mitad en 2015 el número de personas desnutridas existentes en 1996. Si se hubiera aplicado esta decisión, habría significado que en estos momentos (finales de 2008) el número de personas hambrientas habría disminuido a cerca de 583 millones de personas. Pero ha ocurrido lo contrario: el número de hambrientos aumentó por encima de su nivel en 1996, y alcanza actualmente la increíble cifra de 963 millones.

También se llegó a un compromiso similar en la Cumbre del Milenio de Naciones Unidas en 2000, reducir la proporción de población mundial que pasa hambre a la mitad para el 2015, que está incluido en el Objetivo del Milenio nº1. El mismo objetivo se reiteró en el documento final de la Cumbre de 2005. No obstante estaba claro, incluso antes de la actual crisis financiera, que la meta no se alcanzaría si se mantenían los enfoques convencionales. Tampoco otros compromisos recientes al más alto nivel sobre políticas agrícolas y alimentarias (Plan de Implementación adoptado en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo 2002) condujeron a un nuevo diseño de las políticas, y menos aún a su implementación.

En el 2004, a través del Consejo de la FAO, los Gobiernos del mundo adoptaron las *Directrices Voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Si se siguieran estas directrices de manera concienzuda y comprometida, probablemente los resultados irían por otro camino.

La actual crisis alimentaria no ha provocado una hambruna puntual sino el empeoramiento repentino de un problema crónico que llevaba décadas afectando a cientos de millones de personas. El hambre es un problema estructural y por lo tanto requiere cambios estructurales, con consecuencias para el desarrollo institucional y para la gobernanza del sistema alimentario. La seguridad alimentaria para todos debe ser considerada como un bien público mundial y debe constituir un objetivo central tanto para la gobernanza mundial como para el desarrollo nacional, teniendo en cuenta que a menudo, el mayor problema no es que se produzcan pocos alimentos sino la incapacidad de muchas personas para acceder a los mismos.

2. Diagnóstico actual y respuestas

Los documentos finales que resultaron de las Cumbres Mundiales sobre la Alimentación en 1996 y 2002, de la Conferencia de Alto Nivel sobre “Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía” en Junio del 2008, así como del “Marco Global para la Acción” del Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial establecido por el Secretario General de las Naciones Unidas en Julio del 2008, contienen un gran número de cuestiones e inquietudes, a veces contradictorias porque resultan de procesos políticos hechos a base de contrapartidas y compromisos. Algunas partes del diagnóstico son relevantes, pero las respuestas en términos de recomendaciones no son siempre coherentes, y falta una priorización desde una perspectiva del derecho a la alimentación. Además, los citados documentos no proporcionan mecanismos efectivos para exigir responsabilidades, ni para dar seguimiento de forma que pueda garantizarse la aplicación. Tampoco ha habido un seguimiento completo en cuanto a desembolsos financieros relacionados con los compromisos establecidos en la Conferencia de Alto Nivel en Junio del 2008.

Algunos de los factores que afectan al hambre y a la falta de acceso a una alimentación adecuada han sido reconocidos en estos documentos, pero a veces sin directrices claras sobre cómo enfrentarse a estos desafíos.

La Evaluación Internacional sobre la Ciencia, el Conocimiento y la Tecnología de la Agricultura para el Desarrollo (IAASTD), apoyada por el Banco Mundial y la FAO, y suscrita por más de 60 países en abril del 2008, es la última evaluación y la que tiene más autoridad en cuanto al papel de la ciencia y de la tecnología en el ámbito de la agricultura. Proporciona análisis y recomendaciones valiosas, reconociendo la necesidad de enfoques complementarios y diversificados para la agricultura sostenible, subrayando que los modelos agrícolas basados en pequeñas explotaciones pueden presentar alternativas apropiadas para una seguridad alimentaria basada en los derechos humanos. También se hicieron importantes contribuciones en el Foro del Derecho a la Alimentación, convocado en la sede de la FAO en Octubre 2008, que demostró que se están realizando en varios países avances significativos en la promoción del derecho a la alimentación.

Entre los factores que necesitan mucha más atención y respuestas adecuadas, están los siguientes:

- La especulación con los precios de la tierra y de los alimentos, que es en gran parte responsable de las recientes subidas de los precios de los alimentos
- La falta de seguridad jurídica y física para los campesinos contra la explotación, el embargo de tierras y las expulsiones forzadas
- La falta de protección de las comunidades minifundistas y de los pueblos indígenas contra la expansión de plantaciones de tipo agro-industrial, como queda reflejado en la Declaración sobre tierra y reforma agraria del ICARRD (Porto Alegre, 2006)
- Insuficientes reformas agrarias e iniciativas sobre tenencia de la tierra a favor de comunidades rurales pobres, pueblos indígenas y trabajadores agrícolas, especialmente mujeres
- La falta de apoyo a la producción de alimentos a pequeña escala en relación al acceso o al control sobre semillas, agua, infraestructura, información, créditos y comercialización
- El excesivo énfasis en el comercio internacional de los productos agrícolas, en detrimento del fomento de mercados locales para cultivos locales, respondiendo a las necesidades locales y correspondiendo a los hábitos alimentarios locales
- Los peligros que surgen de la inversión masiva en producción de biocombustibles líquidos para el transporte, que está desembocando en una competición entre cultivos alimentarios y no alimentarios, incrementando la volatilidad de los mercados alimentarios y acelerando el desalojo de pequeños agricultores y pueblos indígenas.
- La falta de salvaguardas para evitar los abusos y las consecuencias negativas del exceso de derechos de propiedad intelectual sobre las semillas
- El excesivo énfasis en las formas de producción agrícola que se basan en altos niveles de insumos externos en detrimento de los cultivos orgánicos
- La falta de reconocimiento y de valoración y, como consecuencia, falta de inversión e investigación sobre culturas alimentarias y cultivos tradicionales, provocando su marginalización y la subutilización de los mismos
- La falta de protección adecuada contra la pérdida de biodiversidad causada por la expansión de los monocultivos en la producción de alimentos
- Las presiones para la aceptación de cultivos genéticamente modificados (OGM) sin prestar la debida atención al principio de precaución y a los impactos sociales, en particular para los minifundistas, del uso de dichos cultivos
- La falta de reconocimiento de la necesidad de enfoques/soluciones diferentes para distintas condiciones agro-ecológicas, distintas tradiciones culturales locales y distintos tipos y niveles de desarrollo nacional.
- La insuficiente comprensión del hecho de que las decisiones tomadas en una región pueden tener impactos en el resto del mundo, ya que generan efectos secundarios (afectando a la seguridad o desencadenando migraciones)
- La insuficiente conciencia de las relaciones existentes entre las políticas agrícola, comercial, energética, financiera, medioambiental y de desarrollo.

3. Recomendaciones

Como consecuencia de la crisis alimentaria de 2007-2008 y sus secuelas, Gobiernos y Organizaciones Internacionales han promovido una serie de iniciativas para atajar el hambre y los desequilibrios creados en el sistema alimentario, entre los que están la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en Junio de 2008, la Reunión de Alto Nivel que tendrá lugar en España en Enero de 2009, las propuestas hechas por el Presidente de Francia Nicolas Sarkozy o el “Nuevo Acuerdo” del Banco Mundial sobre Seguridad Alimentaria. Estas iniciativas persiguen una meta común: reestructurar el sistema agro-alimentario mundial. Para asegurar que estas iniciativas ayuden a combatir el hambre, debería hacerse un llamamiento a todos los Estados con el fin de que pongan el derecho a la alimentación en el primer plano de sus agendas políticas en relación con la alimentación y la agricultura. Esto significa que:

- En general, los Estados deberían, como prioridad, revisar sus políticas y prácticas para garantizar que las personas que sufren inseguridad alimentaria y los grupos más vulnerables en sus sociedades puedan alimentarse directamente de las tierras productivas u otros recursos naturales, o que tengan los medios necesarios para procurarse una alimentación adecuada. También deberían evitarse políticas y prácticas que impidan a otros Estados ser capaces de conseguir estas metas.
- La comunidad internacional debería de estar lista para prestar asistencia cuando sea necesario, para facilitar que los Estados puedan cumplir con estas obligaciones prioritarias. Se debería dar prioridad a la agricultura, la seguridad alimentaria y al derecho a la alimentación en los planes de desarrollo y estrategias de reducción de la pobreza, sea a nivel nacional, regional o internacional. Debería de existir coherencia en la definición de políticas en sus distintas áreas (infraestructuras, protección social, comercio, investigación, cambio climático y medioambiente).

Instituciones/Coordinación: la crisis alimentaria no es nueva. El problema es estructural. Existe una necesidad urgente de actuar sobre las causas del hambre, los problemas estructurales y la dimensión de la gobernanza. Ello requiere una acción internacional coordinada por organismos especializados internacionales y otras organizaciones internacionales, bien sea vinculadas a Naciones Unidas o a otras, siempre que se trate de asuntos de seguridad alimentaria.

Los Estados deberían, individualmente y a través de la cooperación internacional:

- Tener como meta el establecimiento de objetivos claros y más coherentes a nivel internacional y nacional, y asegurar su seguimiento efectivo usando instrumentos existentes pero infrautilizados como los SICIIV y las estrategias nacionales para la realización del derecho a la alimentación
- Facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de los productores, y de los grupos más vulnerables en la toma de decisiones, diseño e implementación de políticas
- Garantizar que las presentes y futuras reuniones dirigidas a reestructurar el sistema agrícola y alimentario mundial formen parte de un proceso articulado, con logros intermedios en los objetivos comunes, y donde el derecho a la alimentación sea el núcleo del nuevo sistema
- Considerar la progresiva realización del derecho a la alimentación como objetivo estratégico de la FAO en el contexto de la reforma de la organización y reforzar su Unidad sobre el Derecho a la Alimentación
- Ratificar lo antes posible el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Implementar en su totalidad el Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, y en particular su Sistema Multilateral para el Acceso y la Distribución de Beneficios, así como su artículo 9 sobre los Derechos del Agricultor.

Agricultura a pequeña escala: hay una necesidad urgente de priorizar el apoyo efectivo, de todas las formas posibles, al modelo local y agro-ecológico de producción agrícola a pequeña escala para combatir el hambre, tal y como lo recomendó el IAASTD. En particular, los Estados deberían:

- Dar prioridad a la promoción de las pequeñas explotaciones agrícolas y al sustento de los pueblos indígenas, con especial atención al papel y a la situación de la mujer en la producción alimentaria.
- Tomar medidas para promover y proteger la seguridad de la propiedad de la tierra, especialmente para las mujeres y los grupos más vulnerables, con especial atención al reparto equitativo de tierras, incluyendo reformas agrarias cuando sea necesario, como se menciona en el artículo 11(2) del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en las Directrices Voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.
- Apoyar mecanismos de prevención de la erosión genética y garantizar la conservación y el uso sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, incluyendo la promoción del conocimiento tradicional, de la biodiversidad, de los cultivos locales marginados e infrautilizados.
- Tomar medidas para reforzar los mercados locales, reduciendo la longitud de la cadena que va desde la producción de alimentos hasta el consumo de los mismos.
- Promover la agricultura de pequeña escala como una fuente importante de empleo y sustento.

Coherencia: Todas las políticas nacionales e internacionales deberían inspirarse en los derechos humanos con el fin de garantizar que respeten, protejan y cumplan con la progresiva realización del derecho a una alimentación adecuada. En particular, los Estados deberían:

- Cumplir con sus obligaciones en el ámbito del derecho a una alimentación adecuada, incluyendo la obligación clave de garantizar la no-discriminación y el estar libre del hambre para todos, y tomar medidas inmediatas orientadas a establecer una estrategia nacional para la realización del derecho a una alimentación adecuada.
- Reconocer su obligación internacional de cooperar para la plena realización del derecho a una alimentación adecuada
- Desarrollar mecanismos para hacer seguimiento a las empresas nacionales o multinacionales con el fin de asegurar el respeto al derecho a una alimentación adecuada, coherente con la obligación de los Estados de proteger este derecho
- Realizar una evaluación del impacto en términos de derechos humanos de las políticas y de los programas, en particular para los acuerdos de comercio y de inversión
- Completar el enfoque de doble vía para la seguridad alimentaria desarrollado por la FAO, el IFAD y el WFP, formado por redes de protección para emergencias e inversión en desarrollo rural y agrícola, con un tercer pilar enfocado en la promoción del derecho a la alimentación, reforzamiento institucional y cuestiones de gobernanza basadas en derechos humanos, dándole relevancia propia a la responsabilidad, participación, empoderamiento, no-discriminación, justiciabilidad y desarrollo de capacidades. Deberían de ser adoptadas las medidas necesarias para desarrollar e implementar políticas reguladoras que limiten la especulación en los mercados de materias primas agrícolas, lo que incrementa la volatilidad de los precios internacionales y amenaza el derecho a la alimentación tanto de los consumidores como de los productores.
- Reducir la dependencia alimentaria en países en vías de desarrollo e invertir la prolongada situación de desinterés creciente hacia la seguridad alimentaria y agrícola
- Promover más inversiones públicas en agricultura y seguridad alimentaria, teniendo en cuenta las dimensiones socio-cultural y medioambiental de esos dos sectores

Proceso: El derecho a la alimentación no puede realizarse y el hambre seguirá prevaleciendo si no existe una participación efectiva en el diseño, la decisión y la aplicación de las políticas, que incluya el seguimiento, la exigencia de responsabilidades y mecanismos de recurso contra su incumplimiento. En este contexto, los Estados deberían:

- Desarrollar una estrategia nacional basada en la identificación de las personas hambrientas y las que sufren inseguridad alimentaria; la evaluación de políticas, instituciones y legislación; el desarrollo de un marco legal apropiado, el refuerzo de las instituciones y la definición de los roles y responsabilidades para que se pueda exigir la rendición de cuentas y garantizar la coordinación; y, finalmente, el establecimiento de mecanismos de seguimiento y de recurso
- En todas sus actividades, respetar los principios de derechos humanos de participación, rendición de cuentas, no-discriminación, transparencia, dignidad humana, empoderamiento e imperio de la ley
- Promover la investigación sobre las interrelaciones entre los conceptos de derecho a la alimentación, producción alimentaria, agricultura sostenible, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria
- Promover la formación y el desarrollo de capacidades en relación al derecho a una alimentación adecuada, tanto para los titulares de derechos como para los que asumen obligaciones. Ello debería incluir la formación de profesionales especializados en estas áreas estableciendo diplomas universitarios en los temas específicos apropiados.
- Promover y desarrollar un Código de Ética para facilitar la contribución desde el mundo universitario, los profesionales y la sociedad civil en la aplicación del derecho a la alimentación.
- Promover la coordinación y sinergia entre diferentes iniciativas internacionales cuya meta sea el desarrollo agrícola, garantizar la seguridad alimentaria y realizar el derecho a la alimentación. Las nuevas iniciativas mundiales, como el Partenariado Mundial para la Agricultura y la Alimentación, deberían ser desarrolladas bajo los auspicios de Naciones Unidas.

*El grupo de expertos que preparó esta Declaración incluye a **Enrique Alonso García**, Consejero de Estado, España; **Barbara Ekwall**, Coordinadora de la Unidad de Derecho a la Alimentación, FAO; **Asbjørn Eide**, Profesor Emérito del Centro Noruego de Estudios para los Derechos Humanos y antiguo Relator Especial de la Sub-Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos sobre el Derecho a una Alimentación Adecuada como Derecho Humano; **José Esquinas Alcázar**, Profesor y Director de la Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza (CEHAP), Universidad de Córdoba y antiguo Presidente del Comité de Ética para la Agricultura y la Alimentación de la FAO; **Miguel A. Martín López**, Jefe de Departamento, Diputación de Córdoba, España; **Luis M. Martín Martín**, Profesor de la Universidad de Córdoba; **Olivier De Schutter**, Profesor y Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación del Consejo para los Derechos Humanos de Naciones Unidas; **Flavio Valente**, Secretario General de FIAN; **Carlos Villán Durán**, Presidente de la Asociación Española para el Derecho Internacional de los Derechos Humanos; **José Luis Vivero Pol**, Oficial de FAO, Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, FAO RLC.*