

Seguridad alimentaria y gobernanza ante los nuevos desafíos globales. Propuestas para España

Pierre Leguene
Experto en Seguridad Alimentaria, evaluador de políticas y programas de este sector.

El hambre avanza

El hambre avanza: en 2008 la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) cifró en 923 millones las personas afectadas por la inseguridad alimentaria en el mundo. Hasta 2007, esta cifra ascendía a 824 millones según esta misma organización.

Dentro de este grupo de vulnerables, encontramos el pico del iceberg, con los extremadamente vulnerables: 20 millones de niños y niñas menores de 5 años afectados anualmente por la desnutrición severa aguda¹, estado de la enfermedad que podríamos calificar de "terminal", donde el riesgo de muerte es inminente. Cada año, 9 millones fallecen por motivos de salud, siendo la desnutrición el factor clave para el aumento de esta morbilidad². Pero más aún, los efectos de la desnutrición en el crecimiento y desarrollo de estos embriones de ciudadanos hipotecan el futuro de naciones enteras (en África subsahariana encontramos tasas de desnutrición severa aguda cercanas al 20 y 25 por ciento en años de sequía).

Las dos principales causas que impiden a las personas acceder a una alimentación suficiente son la pobreza y los conflictos. Dentro de estos dos factores, la inseguridad alimentaria tiene manifestaciones muy diversas y obedece a complejos sistemas causales que enlazan elementos políticos, económicos, sociales, culturales y medioambientales. Estos elementos pueden hacer estallar crisis de forma repentina y coyunturalmente grave, que a su vez socavan de forma regular e inexorable el acceso a los alimentos.

Ejemplos como las crisis de Níger en 2005, o de Centroamérica en 2001, ilustran esta combinación compleja de factores estructurales y coyunturales. En Níger, se dio una mezcla de sistema de mercado muy imperfecto, controlado por un oligopolio comercial habituado a la especulación cerealera tanto a nivel nacional como en el plano regional, donde el gran mercado preferente, Nigeria, absorbe las cosechas de primera instancia. Un sistema político

¹ Cifras de Acción contra el Hambre, 2008.

² Cifras de UNICEF, 2008.

frágil institucionalmente, pero férreo en el ejercicio de la autoridad y que se muestra en general muy poco interesado en declarar una crisis alimentaria por el desgaste ante la opinión pública que supondría. A ello se añaden elementos coyunturales como la sequía que afectó a la subregión del Sahel, y que redujo en un 16 por ciento la producción de alimentos básicos. La escasez de producción motivó una política alimentaria proteccionista por parte de algunos Estados de referencia en la región (Nigeria, Burkina Faso), y dio lugar a la contención de los flujos de grano de retorno a Níger una vez sus mercados fueron satisfechos. El resultado ya conocido fue el no acceso a los alimentos básicos por parte del 25 por ciento de la población de Níger (3 millones de personas), y por tanto tasas de desnutrición aguda severa en menores de 5 años del 22 por ciento.

En Centroamérica, las poblaciones indígenas marginadas sufren factores estructurales como la baja producción de alimentos a nivel familiar y la poca diversificación de sus fuentes de ingresos. La combinación de una sequía duradera y la baja de los precios del café anularon las dos principales fuentes de alimentos y de ingresos de las familias. Las autoridades actuaron de forma contraria a las nigerianas, mandando mensajes de crisis alimentaria aguda para atraer la ayuda, que al final dificultaron el análisis de la situación por parte de las agencias de ayuda.

También se dan casos recurrentes del uso del hambre como un arma de guerra, con los consiguientes efectos, no ya militares sino sociales y políticos. Estos efectos perduran mucho más que el propio conflicto, en forma de la hipoteca sobre generaciones venideras afectadas por la desnutrición, el estigma social de las poblaciones y la difícil recuperación de los sistemas económicos, desmembrados por la falta de recursos productivos y, sobre todo, de personas capaces de dinamizarlos.

En general se tiene la impresión de que la inseguridad alimentaria es un fenómeno eminentemente rural y agrícola. Sin embargo, hay un fenómeno de creciente importancia ante el aumento de población urbana y el desbordamiento (y ausencia) del Estado en las megalópolis de los países en vías de desarrollo; el hambre urbana.

La alimentación es un derecho fundamental

Frente a la inseguridad alimentaria, las respuestas más convencionales (programas agrícolas, generación de ingresos y ayuda alimentaria, entre otras), abordan a la población meta desde un punto de vista técnico en particular, clasificándola dentro de categorías de vulnerables.

Si bien esta dimensión de la lucha contra el hambre es absolutamente necesaria y relevante, no es suficiente. Prueba de ello es el crecimiento del número de personas que padecen de hambre.

Es necesario enfocar el problema no ya solamente como la existencia de una vulnerabilidad social o económica, sino también como el caso de una población marginada en el ejercicio de uno de los derechos fundamentales que, dentro de los sociales y económicos, conforman la Carta de naturaleza que reconoce a las personas como ciudadanos libres y no como súbditos dependientes de dádivas o de la caridad. Unos derechos sociales y económicos necesarios para poder ejercer otros derechos (políticos y civiles) y sin cuyo acceso los últimos son esencialmente retóricos.

Asimismo, sería importante incidir en la perspectiva ética y política del hambre en la que no existen solamente hambrientos divididos en fases de gravedad, sino también una parte importante de seres humanos sin posibilidad de ejercer algunos de los derechos fundamentales de los que son sujetos; el derecho a la alimentación y, esencialmente, el derecho a estar libre de hambre.

La afirmación de que el acceso a la alimentación es un derecho fundamental implica la responsabilidad de los gobiernos en su protección y garantía, y conduce directamente a la dimensión política de la lucha contra el hambre, y a la necesidad de diseñar e implementar políticas que no sólo incluyan elementos técnicos y económicos, sino que afirmen también la responsabilidad de los gobiernos, cuya efectividad sólo puede existir en el marco de la buena gobernanza.

La inseguridad alimentaria globalizada

En 2007 y 2008 el panorama mundial de la seguridad alimentaria ha dado un nuevo giro.

En el pasado ya ocurrieron casos de fenómenos internacionales que influyeron negativamente en la seguridad alimentaria de ciertas regiones. Fue el caso de Centroamérica en 2001, cuando el aumento de la producción mundial de café, consecuencia de la eliminación del sistema internacional de regulación de la producción, provocó la caída de los precios, y participó de forma determinante en la crisis alimentaria que vivió esta región.

Sin embargo, la repercusión y la dimensión mundiales de los eventos de los dos últimos años constituyen una novedad, y ponen la luz en la necesidad de abordar la problemática de la seguridad alimentaria con una mirada global.

La combinación de factores como el aumento del precio del petróleo, el crecimiento del consumo alimentario en regiones de Asia, la baja producción agrícola en ciertas regiones, y la reconversión de tierras agrícolas para la producción de carburante, ha llevado a una subida en los precios de los productos alimentarios que ha afectado a muchos de los hogares del mundo, incluyendo en los países más ricos. Estos últimos han visto su poder adquisitivo reducido, mientras otros han visto su acceso a los alimentos mermado.

Hoy, ¿quien sabe cuáles serán las consecuencias de la crisis financiera y económica mundial sobre el acceso a los alimentos en los países pobres? Por el momento, la atención está exclusivamente focalizada en las consecuencias de la crisis en las economías y los índices de desempleo de los países industrializados. La responsabilidad de los gobiernos se aplica únicamente en adoptar medidas destinadas a sostener a las economías de estos países. Sin embargo, es difícil pensar que la crisis no tendrá consecuencias sobre la economía de los países en vías de desarrollo, y sobre la seguridad alimentaria de los más vulnerables.

En definitiva, la globalización de la inseguridad alimentaria que se está viviendo en los últimos dos años obliga a abordar el problema de forma global, y a dedicar una atención especial a los fenómenos globales (la crisis financiera, el aumento de los precios del petróleo, el crecimiento del consumo alimentario y el cambio climático, entre otros) que impactan negativamente en el acceso de los más vulnerables a los alimentos.

Esta dimensión global de la inseguridad alimentaria y la responsabilidad de los gobiernos en la lucha contra el hambre vinculan la cuestión de la seguridad alimentaria al debate internacional sobre la gobernanza global como objetivo común. La seguridad alimentaria global tiene que ser una parte esencial del buen gobierno global y también base para el acceso a una ciudadanía efectiva, condición sine qua non para articular una sociedad libre y sostenible.

Es por ello que quizás debiéramos incluir la protección de la población (global) respecto de la falta de acceso al derecho a la alimentación, entendiendo la seguridad alimentaria global como un bien común. Un derecho consustancial a la ciudadanía global que debe ser promovido proactivamente por la comunidad internacional (no sólo protegido) y exigible política y

jurídicamente a los que lo utilizan como instrumento de poder o arma de guerra.

Los actores y las iniciativas

Los convenios internacionales vigentes hasta ahora han regulado la ayuda alimentaria, o la protección de la biodiversidad, han promovido el desarrollo productivo, etc.

Quizás sea el momento de dar un paso más allá y aprovechar la renovación del Convenio de Londres sobre Seguridad Alimentaria para promover el compromiso (¿quizás su obligatoriedad?) de la protección social de los ciudadanos afectados por la inseguridad alimentaria como lo son las clases marginadas en las sociedades de nuestro entorno; así como la tipificación y justiciabilidad de las acciones encaminadas a condicionar o limitar el acceso a los alimentos por motivos políticos o económicos.

La crisis global de los precios alimentarios es un escenario en el que la iniciativa de la Alianza contra el Hambre, promovida por algunos Estados (España, Francia, Brasil y Chile), propone una visión integral desde el corto al largo plazo para movilizar, no sólo los recursos, sino el compromiso político de la comunidad internacional para tomar las medidas que acaben con esta lacra.

Ejes claves para una política de seguridad alimentaria

La definición de una política de seguridad alimentaria tiene que basarse en primer lugar sobre una dimensión ética, en la cual el debate esté centrado en las víctimas, desarrollando una visión amplia e integrada del hambre.

La dimensión política tiene que apoyarse sobre la responsabilidad de los donantes y de los receptores, y el buen gobierno en las iniciativas cuyos objetivos persiguen el fortalecimiento de la seguridad alimentaria, y la provisión de la ayuda alimentaria.

Las inversiones en seguridad alimentaria tienen que buscar la satisfacción del derecho del acceso a la alimentación para las poblaciones en situación de inseguridad alimentaria como objetivo único.

Para ello es necesario la despolitización de las donaciones y/o financiamientos (apoyo a Estados y poblaciones donde los donantes tienen intereses particulares –seguridad, económicos, migración–), y la descondicionalización de la ayuda a la protección de los intereses de los donantes, así como la distribución o el trato de favor a lobbies locales que supongan menoscabo del derecho a la alimentación de las poblaciones más vulnerables.

La condicionalización tiene que ser dirigida al buen gobierno en la gestión de la ayuda por parte de los Estados receptores, y en la aplicación de los principios de transparencia y rendición de cuentas a los ciudadanos, información sobre vulnerabilidad y necesidades, y la definición de políticas de seguridad alimentaria que expliciten los criterios de intervención (selección de destinatarios, donación o inversión, estrategias y modalidades, etc.).

Estos principios deben de ser igualmente asumidos y respetados por los donantes (respecto de los contribuyentes).

El aspecto de la información sobre las situaciones de vulnerabilidad o de crisis es fundamental para permitir actuar eficazmente y en tiempos adecuados. Para ello, es necesario condenar y luchar en contra de las prácticas de manipulación, ocultación o invención de la información con propósito político.

También en el capítulo de la información, es necesario reforzar y apoyar las acciones de análisis y de seguimiento de la seguridad alimentaria, como medida importante para la provisión de respuestas adaptadas y en tiempos adecuados (por ejemplo, diagnósticos, observatorios y sistemas de alerta, entre otros).

La definición de una política de seguridad alimentaria tiene que incluir un enfoque dirigido a los fenómenos globales que inciden sobre el acceso a los alimentos para los más vulnerables, y promover acciones coordinadas que puedan tener un impacto sobre estos fenómenos globales.

Este capítulo incluye una reflexión sobre el impacto de las reglas y relaciones comerciales internacionales sobre las economías y las producciones alimenticias locales, y sobre el acceso a los alimentos. La seguridad alimentaria puede ser lograda a través de un equilibrio entre producción alimenticia e intercambios comerciales. Un desequilibrio que atribuye una importancia demasiado grande a los intercambios comerciales incrementa la dependencia hacia factores que son difícilmente controlables, y pone a las poblaciones en situación de riesgo.

Las empresas nacionales e internacionales tienen importantes impactos sobre los recursos, la economía, la situación social y las relaciones políticas donde desarrollan sus actividades. Es necesario también analizar estos impactos y tomar medidas que valoricen los impactos positivos y minimicen los impactos negativos.

El objetivo de la reactivación económica y de la viabilidad de las acciones es importante, pero es también necesario integrar medidas de salud pública y de asistencia social para los extremadamente vulnerables que no pueden sostener actividades económicas que les permitan satisfacer sus necesidades alimentarias y otras necesidades.

La ayuda alimentaria, con la monetización de alimentos o no, puede tener impactos negativos importantes sobre la producción y los mercados locales y regionales. Los programas de ayuda alimentaria tienen que estar planificados en base a un estudio de las producciones locales y disponibilidades en los mercados, con el fin de elegir las modalidades que minimizarán estas distorsiones.

Un reto para España

España, como impulsora de la iniciativa de la Alianza contra el Hambre, tiene la oportunidad y la responsabilidad de ser un acelerador, así como de aportar una propuesta que profile y enriquezca una política de seguridad alimentaria global, dentro de una apuesta sin precedentes que provoque la reacción de los Estados líderes en la ayuda internacional.

Su compromiso hacia una política de valores, su nueva implicación con África –el continente más arrasado por el hambre– y su tradicional implicación con América Latina –donde la inseguridad alimentaria sigue afectando al 30 por ciento de la población– suponen un reto a la vez que una oportunidad para perfilar la posición de España en la comunidad internacional.

Una oportunidad que sólo podrá ser plenamente aprovechada si a su compromiso político y económico respecto de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) se añade una línea clara de política de seguridad alimentaria sólida y flexible ante contextos tan diferentes, promovida por políticas y estrategias nacionales.

Para finalizar, podríamos cerrar con la idea de reformar y reforzar el compromiso global por

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org