

# REFLEXIONES EN TORNO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



# REFLEXIONES EN TORNO AL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

PROSALUS, CÁRITAS ESPAÑOLA, E INGENIERÍA SIN FRONTERAS

**Coordinación de la edición:** Prosalus

**Diseño y maquetación:** estudio blg

**Impresión:** Soluciones Gráficas

**Fecha de publicación:** abril 2009

Este material ha sido producido con la cofinanciación de la Comunidad de Madrid. Las ideas aquí reflejadas no pueden ser consideradas como opinión de la Comunidad de Madrid

Los artículos incluidos en esta publicación recogen las opiniones de sus autores, no necesariamente coincidentes con las de la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente" o de las organizaciones que la promueven.

# ÍNDICE

---

Presentación de la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente”	4
Introducción	6
Declaración de la campaña	8
Panorama del hambre. La crisis alimentaria mundial	11
Avances en el reconocimiento del derecho a la alimentación como derecho humano	27
El Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: antecedentes, contenido y valoración	45
Nuevos retos para el derecho a la alimentación	59
La agricultura familiar y el derecho a la alimentación	83
Recursos fitogenéticos y lucha contra el hambre	91
Experiencias de cooperación	96
Caritas Bolivia derecho a la alimentación	99
Trabajo Agricultura sostenible C. Española y Caritas India	105
Programa seguridad alimentaria en Cuzco Prosalus	111

# PRESENTACION DE LA CAMPAÑA "DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. URGENTE"

La campaña "Derecho a la alimentación. Urgente" nace en 2003 promovida por las Organizaciones No Gubernamentales Cáritas, Prosalus. A la segunda fase iniciada en 2006 se incorpora una cuarta organización, Ingeniería Sin Fronteras.

El objetivo general de la campaña es "respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación desde la perspectiva de los Derechos Humanos.

Para ello se trabaja principalmente en las siguientes líneas:

1. participación y seguimiento de iniciativas internacionales sobre aspectos que afectan al derecho a la alimentación
2. análisis y estudio sobre cuestiones relacionadas con el derecho
3. sensibilización y formación (publicaciones, cursos, jornadas, conferencias, actividades en educación formal: primaria, secundaria y universidad, página web especializada)
4. incidencia política

## ORGANIZACIONES DE LA CAMPAÑA

**Prosalus** es una Organización no Gubernamental de cooperación al desarrollo (ONGD) que trabaja desde 1985 para contribuir a hacer real y efectivo el derecho a la salud en varios países de África y América Latina. En los últimos años, en diálogo con sus contrapartes, viene apoyando cada vez más proyectos relacionados con aspectos de seguridad y soberanía alimentaria, como una necesidad previa ineludible para trabajar en la mejora de las condiciones de salud de las comunidades de mayores carencias. Desde septiembre de 2001 comenzó a estudiar de qué forma y con qué enfoque podía incorporar esta temática también al trabajo de educación para el desarrollo.

Para **Cáritas Española**, que tiene proyectos y programas destinados a seguridad alimentaria, desarrollo agrario y acompañamiento a comunidades campesinas en sus procesos de organización en los cinco continentes, es necesario afrontar la realidad del hambre y la pobreza rural desde el desarrollo del derecho a la alimentación como único camino posible a largo plazo, mediante la cooperación fraterna con las contrapartes del Sur. Como organización forma parte de Plataforma Rural que a su vez es miembro de Vía Campesina, movimiento internacional de organizaciones campesinas que ha impulsado desde sus inicios el trabajo sobre derecho a la alimentación.

**Ingeniería Sin Fronteras-Asociación para el desarrollo** tiene como misión “poner la tecnología al servicio del desarrollo humano” y “lograr el acceso universal a los servicios básicos”. Estos dos objetivos se trabajan desde el enfoque de derechos. Existen cuatro áreas de proyectos dentro del acceso a servicios básicos: agropecuaria, energía, agua y TIC (tecnologías de información y comunicación) y dos campañas “Derecho al Agua” y “Derecho a la Energía”. Al sumarse a la campaña “Derecho a la Alimentación. Urgente” ISF pretende también reorganizar las acciones que realiza en el área agropecuaria, aportando al consorcio su experiencia en campañas anteriores, y recibiendo del mismo el conocimiento acumulado en los años previos de trabajo.

## INTRODUCCIÓN

La alimentación ha sido una preocupación constante de la humanidad, la búsqueda de alimentos estaba en el origen del nomadismo de los primeros habitantes del planeta y fue alrededor de las tierras fértiles, de las fuentes de agua que permitían la alimentación que se asentaron las grandes civilizaciones de la historia.

La alimentación además de una necesidad básica del ser humano esencial para mantener la vida misma, forma parte de la identidad de las personas, de los pueblos.

Desde la puesta en marcha de la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” en septiembre de 2003 mucho se ha avanzado en el reconocimiento de la alimentación como derecho humano.

Los movimientos de la sociedad civil han contribuido especialmente a que un número creciente de Estados hayan reconocido la alimentación como derecho y hayan aprobado estrategias y políticas públicas para garantizar su realización.

Al mismo tiempo, los documentos estratégicos de que se dota la cooperación española han incluido el enfoque de derechos en lo concerniente a la seguridad alimentaria con una visión mucho más completa y multidisciplinar de lo que se venía haciendo en el pasado, siendo la lucha contra el hambre, en la actualidad, una de las principales prioridades de la cooperación española.

También, durante los últimos años se ha generalizado la utilización y aceptación de conceptos como el de derecho a la alimentación o el de soberanía alimentaria y han sido incorporados en los discursos y políticas de varios Estados.

Sin embargo, al tiempo que se ha avanzado en el reconocimiento legal y político del derecho a la alimentación se ha producido la mayor crisis alimentaria global registrada las últimas décadas. En el período 2007-08 el número de personas hambrientas aumentó aproximadamente en cien millones. Los disturbios sociales acontecidos en diferentes ciudades del mundo, la llamada de emergencia de las agencias humanitarias y el retroceso de los ya limitados

avances en la reducción del hambre son las principales manifestaciones del espectacular incremento de los precios de los alimentos forzando el regreso de la alimentación y la agricultura a las agendas internacionales.

Como consecuencia de la crisis se suceden los anuncios de compromisos presupuestarios, las conferencias pero la situación para millones de personas no ha variado. Las causas reales del incremento de los precios siguen sin removerse demostrando la incapacidad de los Estados y la comunidad internacional para afrontar de manera global problemas globales y dejar a un lado los intereses económicos particulares en pro del derecho más fundamental de los seres humanos, el derecho a la vida en serio peligro para los casi mil millones de personas que padecen hambre y desnutrición.

La crisis alimentaria ha puesto sobre la mesa cuestiones como la falta de mecanismos de gobernanza global, los riesgos que conlleva la dependencia del comercio como medio para alcanzar la seguridad alimentaria y los efectos fatales del abandono de la agricultura como sector de inversión tanto nacional como internacional.

La presente publicación hace un recorrido por la situación del hambre desde el inicio de la campaña, presentando también los avances más destacados en el reconocimiento de la alimentación como derecho humano. En este sentido se concede una atención especial a la aprobación en diciembre de 2008 del Protocolo Facultativo para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y que supondrá que aquellas personas y grupos que vean violado su derecho a la alimentación, y otros DESC puedan denunciar su situación ante las instancias de derechos humanos de las Naciones Unidas.

El libro recoge también dos capítulos específicos sobre la importancia de la agricultura familiar y la protección y uso racional de los recursos fitogenéticos en la realización del derecho a la alimentación.

Por último, se incluyen experiencias de cooperación en el terreno de organizaciones promotoras de la campaña concretamente en Bolivia, India y Perú.



## DECLARACION DE LA CAMPAÑA

Las organizaciones Prosalus, Cáritas Española e Ingeniería Sin Fronteras que nos constituimos en consorcio con el objetivo de conseguir un reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación, constatamos que:

1. más de 800 millones de personas viven en el mundo con un estado nutricional deficiente, de ellos el 70% habita en zonas rurales, y, aunque en los últimos 30 años se ha producido una reducción del porcentaje de hambrientos, las cifras absolutas recogidas de los últimos informes nos indican que la situación se está agravando. Estos datos distan mucho de los compromisos manifestados por la comunidad internacional;
2. el derecho a la alimentación no está reconocido por la mayoría de los Estados como un derecho humano fundamental y, por tanto, aquellas personas que lo ven vulnerado no pueden reclamar al Estado su protección y garantía;
3. las políticas agropecuarias que se vienen impulsando en los últimos decenios desde los Estados y organismos internacionales, a pesar de haber conseguido un aumento de los volúmenes de producción mundial, no han solucionado el problema del hambre.

### **POR TODO ELLO:**

consideramos que el derecho a la alimentación es un derecho humano funda-

1. mental base de la dignidad del ser humano, y que los Estados deben respetarlo, protegerlo y garantizarlo;  
consideramos que toda estrategia de lucha contra el hambre debe estar fun-
2. damentada en el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación en el marco de una política de soberanía alimentaria;

4. las políticas o acuerdos suscritos por la comunidad internacional, tanto sobre agricultura como sobre otras materias, especialmente los relativos a comercio, deben respetar el disfrute o ejercicio del derecho a la alimentación y nunca obstaculizarlo;
5. las políticas agropecuarias no deberían fundamentarse exclusivamente en parámetros de productividad sino incorporar un enfoque de soberanía alimentaria y de respeto del medio ambiente que permita a los pueblos ejercer su derecho a definir sus propias estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos y fomente el carácter multifuncional de la agricultura;
6. instamos a los poderes públicos a que revisen sus políticas y destinen los recursos necesarios al reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación para que realmente sea universal, inviolable e inalienable.

**DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**



## PANORAMA DEL HAMBRE. LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL

Carlota Merchán Mesón

### 1.1. LOS DATOS DEL HAMBRE

La lucha contra el hambre ha sido sino el primero, sí uno de los principales motivos de solidaridad desde mediados del siglo XX. La primera gran movilización contra el hambre, exceptuando las acciones tras las guerras en Europa, tuvo lugar alrededor de la crisis humanitaria de Biafra a finales de los años 60 cuando las imágenes de niños desnutridos movieron las conciencias de medio mundo.

Después de Biafra se han sucedido un sinfín de hambrunas y el mundo sigue soportando cifras de persona vergonzantes de personas que padecen desnutrición crónica, 963 millones a finales de 2007, según la FAO y los datos apuntan a que de mantenerse las tendencias actuales se alcance en 2009 la cifra de 1.000 millones de hambrientos lo que supondría que 1 de cada 6 habitantes del planeta pasará hambre.

Si bien es cierto que en términos absolutos el número de personas hambrientas no ha hecho sino aumentar desde que 1996 los Estados miembros de FAO se comprometieran a reducir el número de personas hambrientas a la mitad para el año 2015, en términos relativos el porcentaje de la población mundial que padece hambre ha disminuido del 16% en 1990-92 al 13% en 2003-05.

Los datos globales son decepcionantes y más aún tras dos años fatídicos para la lucha contra el hambre como han sido 2007 y 2008 debido a la crisis alimentaria mundial. No obstante, es necesario observar que hay un número importante de países que han mejorado sus datos de desnutrición y analizar qué elementos tienen en común, por qué unos países han mejorado y otros no.

El mayor número de personas subnutridas se encuentra en Asia. Esta región

alberga el 54,30% de la población mundial y el 65,13% de las personas hambrientas. Sin embargo, es **África subsahariana** donde el hambre afecta a mayor porcentaje de la población, en esta región 1 de cada 3 personas sufre desnutrición crónica.

No obstante, no sería justo afrontar el problema del hambre en África subsahariana de manera única puesto que la realidad de los países es muy heterogénea y así como hay países que han empeorado sustancialmente sus indicadores de alimentación también los hay que han efectuado mejoras importantes como Ghana o Malawi, que han reducido el porcentaje de personas desnutridas del 34% al 9% y del 45% al 29% respectivamente.

Ambos países comparten una trayectoria de estabilidad política y de implementación de estrategias nacionales de seguridad alimentaria lo que se ha traducido en una mejora de sus datos de pobreza y desnutrición convirtiéndose en los pocos países africanos que previsiblemente alcanzarán los Objetivos de Desarrollo del Milenio así como el objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación.

En el lado contrario, se encuentra la República Democrática del Congo, el país que peores indicadores presenta no solo en la región sino en el mundo. De hecho, es la dramática situación en este país la que altera los porcentajes del conjunto de la región y oculta los avances de otros.

La República Democrática del Congo es uno de los países más ricos de África, con una extensión de 2,34 millones de Km<sup>2</sup> y una vasta riqueza en recursos naturales especialmente minerales.

El conflicto armado que sufre el país desde 1998, y que ha causado más de 5 millones de muertos, está en la raíz de las elevadísimas cifras de hambrientos. El *think tank* radicado en Bruselas *Grupo de Crisis* estima que 1.200 personas fallecen cada día en la R.D. del Congo por causas relacionadas con el conflicto, fundamentalmente enfermedades y desnutrición.

De los 56,9 millones de habitantes que tiene el país, 43 millones padecen hambre, esto es el 76% de la población, cuando en el periodo 1990-92 se contabilizaban en el entonces Zaire 11 millones de hambrientos.

Ya se ha señalado que la región **Asia y Pacífico** alberga la mayor parte de las personas hambrientas del planeta. Solamente India y China contabilizan el 42% de las personas que padecen hambre crónica en el mundo.

Los últimos años los progresos realizados de cara al logro de los compromisos de reducción del hambre se han estancado como ha sucedido en China o incluso han retrocedido en algunos casos como India, Indonesia o Pakistán. Solamente Viet Nam ha alcanzado la meta de reducir el porcentaje de perso-

nas hambrientas a la mitad.

En el caso de **América Latina y el Caribe**, la situación más preocupante se encuentra en Haití, el país más pobre de la región y que lleva décadas de inestabilidad política y conflictos civiles. El 96% de la población ocupada lo está en la agricultura y los sectores informales. La producción de alimentos de la isla supone el 45% de las necesidades alimentarias de la población, cubriéndose el resto con importaciones y ayuda alimentaria.

En 2006 el 23,6% de los menores de 5 años padecía desnutrición crónica y a finales de 2008, 2,3 millones de haitianos dependían de la ayuda alimentaria.

Aunque comparativamente con el resto de las regiones **Cercano Oriente y África del Norte** registra el menor número de personas desnutridas. Sin embargo, no se han producido los avances necesarios para alcanzar tanto la meta del Objetivo de Desarrollo del Milenio como el objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación. El informe "El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008" llama la atención sobre el impacto de los conflictos en Afganistán e Iraq en el aumento de las cifras de hambrientos contabilizándose aumentos en 4,9 y 4,1 millones de personas hambrientas respectivamente.

## 1.2. LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL

La primera alarma de lo que ha devenido en la crisis alimentaria mundial saltó a comienzos de 2007 en América Latina con la denominada "crisis de la tortilla" en México. El aumento del precio del maíz encareció enormemente "la tortilla", el producto básico de la dieta mexicana y centroamericana, poniendo en serio peligro la alimentación de la población, sobre todo de las personas más desfavorecidas que son las que fundamentan su alimentación en torno a este producto y cuyas dietas son de escasa diversidad .

Según la FAO la crisis alimentaria fue responsable en 2007 del aumento en

**TABLA 1.1. EFECTO DEL AUMENTO DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS EN EL NÚMERO DE PERSONAS HAMBRIENTAS POR REGIONES**

REGIÓN	2003-05	2007
Asia y Pacífico	542	583
América Latina y el Caribe	45	51
Oriente próximo y Norte de África	33	37
África subsahariana	212	236

Fuente: "Panorama del hambre en América Latina y el Caribe". Oficina Regional de FAO para América Latina y Caribe, 2008.

La crisis alimentaria mundial situó el hambre en las cabeceras de los medios de comunicación durante unos meses y sirvió para regresar este tema a las agendas políticas internacionales. Sin embargo, el boom de la crisis financiera de los últimos meses de 2008 de alguna manera ha reubicado el problema del hambre en estadios originales.

Durante 2007 y primeros meses de 2008 aumentaron los precios de otros alimentos básicos como el arroz, la soya o el trigo lo que trajo como consecuencia levantamientos sociales y disturbios en ciudades de un número elevado de países en desarrollo.

Uno de los países en los que la crisis alimentaria ha tenido consecuencias más trágicas ha sido Haití donde los disturbios se saldaron con la muerte por disparos de 5 personas así como un intento de invasión del Parlamento Nacional y la destitución del primer ministro.

En Haití, el precio del arroz, alimento básico, se duplicó en seis meses. La primera reacción del gobierno fue anunciar que no iba a tomar medidas. Haití está especialmente afectado por la subida de los precios de las importaciones ya que entre el 25-30% del presupuesto nacional está dedicado a la importación de productos.

Otros países en los que se produjeron disturbios fueron Egipto, Filipinas, Camerún, Senegal y Palestina.

El origen de la crisis está en un desequilibrio entre la oferta y la demanda. La demanda ha ido creciendo por varios elementos, el aumento de la población, el mayor poder adquisitivo de algunos sectores de población de países emergentes y la diversificación del uso de los alimentos, fundamentalmente.

Por otro lado, la oferta ha disminuido principalmente por la volatilidad de los precios, caídas en la producción, el aumento del precio del petróleo y políticas agrarias erróneas.

*En el lado de la demanda*, el aumento del poder adquisitivo en países emergentes, especialmente China e India, se ha traducido en un aumento del consumo no tanto de productos básicos sino de productos más procesados como lácteos o carne que para su elaboración requieren de grandes cantidades de cereales.

El otro gran factor que afecta a la demanda es el *auge de la producción de biocombustibles*.

El boom de la producción de biocombustibles coincide con un momento de elevados precios del petróleo.

El informe "El estado de la agricultura y la alimentación 2008" publicado por la FAO estima que para el año comercial 2008/09 el uso de cereales para

la producción de biocombustibles aumentará un 22% respecto al estimado para el período 2007/08 pasando a suponer el 4,6% del total de la producción mundial. Es importante señalar además que si bien las cosechas de cereales en 2008 fueron récord no lo serán en 2009 año en que se estima un descenso en la producción. Por tanto, la presión que ejercerá la utilización de cereales para la producción de biocombustibles en la seguridad alimentaria será aún mayor.

Por otro lado, la mayoría de estos cultivos se realizan en monocultivos latifundistas que no benefician al pequeño agricultor sino al contrario, a grandes terratenientes o empresas del agronegocio, esquilmando el agua y la tierra. Por tanto es en la competición por los recursos, por el agua con la que regar o por la tierra dónde cultivar, donde surgen los problemas y las colisiones. Asimismo, tanto la Unión Europea como Estados Unidos subvencionan este tipo de cultivos, lo que no sucede en los países en desarrollo por lo que existe una libre competencia en igualdad de condiciones.

En el lado de la oferta uno de los principales factores que contribuyen al aumento de los precios es la **correlación entre precio del petróleo y precio de los alimentos**, no solo por los costes de transporte sino por el incremento del precio de los derivados del petróleo utilizados en la composición de fertilizantes y pesticidas.

Los costos de producción, transporte y distribución se han disparado como consecuencia de los precios elevados del petróleo y sus derivados.

El segundo semestre de 2008 se produjo un descenso importante en el precio del petróleo<sup>1</sup> y, sin embargo, los precios de los alimentos no han descendido en la misma proporción o similar sino que lo han hecho, entre julio y septiembre de 2008, en una media del 14% y han sufrido un repunte las primeras semanas de 2009.

Otro elemento que ha influido en los precios aunque no se ha determinado hasta dónde, ha sido la migración de la liquidez hacia los mercados de materias primas. La **crisis de los mercados financieros** ha favorecido que muchos inversores se hayan desplazado a los mercados de materias primas agrarias lo que se ha traducido en una auténtica acción especulativa sin ningún tipo de control sobre los precios de referencia.

Según el memo del Real Instituto Elcano "El fin de los alimentos baratos: una mirada desde los países productores" elaborado por Martin Lousteau,

---

1. El 1 de julio el barril Brent cotizaba a 143 USD y el 1 de diciembre a 40 USD.

*“estimaciones expuestas en el Senado de Estados Unidos en mayo de 2008 apuntan a que las posiciones puramente financieras había podido pasar de 13.000 millones de USD a finales de 2003 a 260.000 USD en marzo de 2008. Estas posiciones han presionado al alza de los precios”*

Hay un elemento clave en la fijación de precios de los alimentos, de los productos básicos, y es la predilección de los inversores por los “Mercados de futuros” frente a los “mercados de contado” más utilizados en el resto de productos. Los mercados de futuros son mercados con contratos estandarizados y organizados en los que la entrega del producto se efectúa en un periodo posterior al de la firma del contrato de compraventa. El precio ya está fijado y en el momento de la entrega no está influenciado por las alteraciones en el mercado.

Por tanto, es previsible que los precios establecidos en los contratos firmados durante 2008 repercutan en los precios de los alimentos de 2009.

### **1.2.1. Quiénes son los colectivos más afectados por la crisis alimentaria y por qué**

La crisis alimentaria ha dado al traste con los logros conseguidos respecto a reducir la prevalencia del hambre y ha puesto en peligro otros posibles. Los datos disponibles corresponden a 2007 y cabe suponer que puesto que fue en 2008 cuando se produjeron los mayores aumentos de precios en los alimentos básicos los datos actuales de desnutrición sean mayores que los publicados.

En la gráfica se aprecia la relación entre niveles de importación de petróleo, importación de cereales y prevalencia de subnutrición confirmando que son más vulnerables a la crisis los países que presentan:

- niveles elevados de hambre crónica
- alta dependencia de las importaciones de productos derivados del petróleo
- alta dependencia de las importaciones de los principales cereales (arroz, trigo y maíz) para el consumo interno.



**CUADRO 1.2. IMPORTADORES NETOS DE PRODUCTOS DEL PETRÓLEO Y DE LOS CEREALES PRINCIPALES CLASIFICADOS POR PREVALENCIA DE LA SUBNUTRICIÓN**

PAÍS	PETRÓLEO IMPORTADO	CEREALES PRINCIPALES IMPORTADOS	PREVALENCIA DE LA SUBNUTRICIÓN
Eritrea	100	88	75
Burundi	100	12	66
Comoras	100	80	60
Tayikistán	99	43	56
Sierra Leona	100	53	51
Liberia	100	62	50
Zimbabwe	100	2	47
Etiopía	100	22	46
Haití	100	72	46
Zambia	100	4	46
República Centroafricana	100	25	44
Mozambique	100	20	44
República Unida de Tanzania	100	14	44
Guinea-Bissau	100	55	39
Madagascar	100	14	38
Malawi	100	7	35
Camboya	100	5	33
República Popular Democrática de Corea	98	45	33
Rwanda	100	29	33
Botswana	100	76	32
Niger	100	82	32
Kenya	100	20	31

Fuente: FAO, 2008

Sin embargo, la ecuación dependencia de importaciones de petróleo + dependencia de importaciones de cereales no siempre tiene el mismo resultado y por ejemplo países que como Níger importan el 82% de los cereales registran porcentajes de desnutrición similares a otros cuyas importaciones son considerablemente menores como Camboya, que importa el 5%. En un contexto totalmente distinto Luxemburgo con un porcentaje de importación de energía del 98,6% y en el que las importaciones de alimentos suponen el 10,7% del total de las importaciones no registra hambre y desnutrición. Por lo tanto, es evidente que debe haber otros factores que condicionan la vulnerabilidad a los precios. El contexto social, económico y político desde el que los países afrontan la volatilidad de los precios condiciona el impacto que tienen en el nivel macro y en el micro, en los hogares.

La crisis ha afectado de manera más virulenta a aquellos países que siguiendo las recetas de los Planes de Ajuste Estructural promovidas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial abandonaron las inversiones en la agricultura y se convirtieron en importadores de alimentos. También ha afectado la crisis de los precios a países que han recuperado la agricultura como sector estratégico pero es importante señalar que este incremento de inversiones no se traduce necesariamente en una mejora de la situación alimentaria de la población ya que por un lado se encuentra un sector agroindustrial modernizado, cuya producción se destina fundamentalmente a la exportación y, por otro, existe una agricultura de subsistencia, en pequeñas explotaciones familiares que no se ha visto beneficiada de esas inversiones. Familias que aun siendo campesinas dependen para su alimentación de la compra de alimentos.

Otro rasgo que comparten varios de los países con altos índices de desnutrición es la inseguridad y los conflictos. El informe de la FAO "Perspectivas de cosechas y situación alimentaria" de febrero de 2009 identifica un total de 32 países en crisis y que requieren ayuda externa. De los 32 países en 17 se señalan la inseguridad y los conflictos como causas principales de la situación de hambre. En el punto 1.1. ya se ha comentado en detalle el caso de la República Democrática del Congo donde el conflicto armado es la causa principal del vertiginoso crecimiento del hambre.

En lo que respecta a los hogares, la crisis ha afectado con mayor intensidad a los hogares más pobres (rurales y urbanos), campesinos sin tierra y hogares encabezados por mujeres.

En el caso de los hogares encabezados por mujeres el riesgo está condicionado en primer lugar por la discriminación que padecen las mujeres en cuanto al acceso, y sobre todo control, de los recursos productivos tierra y crédito y, en segundo lugar, porque generalmente en igualdad de condiciones los hogares encabezados por mujeres destinan mayor porcentaje de los ingresos familiares a los alimentos.

Existen, no obstante, diferentes niveles o categorías de grupos vulnerables:

1. En primer lugar se encuentran los grupos o colectivos que tradicionalmente padecen la inseguridad alimentaria. Comunidades rurales, poblaciones indígenas, trabajadores y trabajadoras del área rural y en gran medida está causada por la inequidad, la falta de acceso físico y económico, a los recursos productivos, a la tierra, al agua o al crédito. No se puede obviar que el 75% de los pobres viven en las áreas rurales y 3 de cada 4 personas hambrientas son pequeños productores, es decir, agricultores en explotaciones agrarias familia-

- res de menos de 2 hectáreas. Este tipo de explotaciones suponen el 85% del total de tierras de cultivo en todo el mundo<sup>2</sup>.
2. En segundo lugar, una característica diferencial de esta crisis respecto a la situación general de desnutrición es el paso de una crisis rural a una crisis urbana. La alimentación de la población urbana depende de la adquisición de los alimentos en el mercado y por consiguiente son totalmente vulnerables a la volatilidad de los precios.
  3. Una tercera categoría de grupo vulnerable la constituyen aquellas personas, familias que después de años de esfuerzo consiguieron salir de las estadísticas de la pobreza y que corren el riesgo de regresarse debido al impacto que el aumento de los precios de los alimentos tiene en sus ya deficientes economías familiares.

La crisis alimentaria está poniendo en riesgo las mejoras alcanzadas por familias que habían salido de la pobreza los últimos años, que habían mejorado sus indicadores de nutrición con unas condiciones de vida más frágiles y una consiguiente menor capacidad de adaptarse a cambios provocados por un incremento en los precios de los alimentos como el que se ha dado.

La crisis pone de manifiesto la fragilidad de los logros alcanzados y el hecho de que personas que con mucho esfuerzo habían conseguido salir de los niveles de pobreza puedan volver a esa situación. Esta situación se da especialmente en América Latina y el Caribe que ha sufrido un importante retroceso en su progreso hacia la consecución de la meta del milenio y el objetivo de la Cumbre Mundial de la Alimentación.

Para estos dos últimos grupos, que consiguen los alimentos a través de la compra y no de la producción, los alimentos están disponibles, disponibles y accesibles físicamente pero no económicamente.

Para adaptarse a la subida de precios las familias reducen su consumo en cantidad y calidad, y lo más probable es que recurran a dietas menos saludables, lo que perjudica a su situación nutricional y de salud a corto y a largo plazo. Esto resulta especialmente grave en el caso de los niños menores de 5 años ya que en estos años, más concretamente de los 0 a los 2, es cuando se desarrolla el sistema cognitivo y se establecen las bases del desarrollo físico. Las consecuencias de sufrir carencias nutricionales severas en esta etapa de la vida son claras e irreversibles impidiendo a quienes las padecen disfrutar de un estado de salud adecuado así como de oportunidades de futuro, formación, presencia en los espacios de toma de decisiones, etc.

---

2. Marco Ampliado para la Acción. Equipo de Tareas de Alto nivel sobre la crisis alimentaria mundial de Naciones Unidas.

### 1.2.2. Respuestas de los gobiernos y de la comunidad internacional

La crisis alimentaria no puede desvincularse de la crisis económica, de la crisis energética o del cambio climático. La crisis alimentaria es un problema global con causas globales empero, no existen mecanismos de gobernanza global que permitan establecer medidas de respuesta igualmente globales sino que son los Estados los que deben definir medidas nacionales para responder a problemas con origen, solo en parte, nacional.

Esto dificulta enormemente el éxito a largo plazo de las respuestas nacionales. En este sentido y en palabras de José M<sup>a</sup> Sumpsi, subdirector de FAO, no han sido las medidas emprendidas por los gobiernos y la comunidad internacional las que han bajado los precios sino que ha sido la propia dinámica del mercado, el sumatorio de la bajada del precio del petróleo, la reducción de la demanda, el aumento de la producción acontecido en 2008 y la crisis financiera<sup>3</sup>.

#### A) RESPUESTAS DE LOS GOBIERNOS

Pese a tratarse de una crisis global en cada país adquiere una dimensión y no en todos las causas influyen en la misma medida. Por tanto, la heterogeneidad de las respuestas está relacionada con la heterogeneidad de los países y están condicionadas por:

- el tamaño económico y poblacional;
- la disponibilidad de recursos fiscales;
- los niveles de dependencia de las importaciones;
- la magnitud y localización de los sectores más vulnerables; y
- la capacidad de los sistemas de protección social.

Sin embargo, aunque las medidas han variado de unos países a otros, todas comparten un rasgo: se alejan de las recomendaciones que hacían los planes de ajuste estructural promovidos por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial y son contrarias a las medidas liberales.

Se pueden establecer 3 categorías de medidas adoptadas por los gobiernos para paliar los efectos de la crisis alimentaria según el centro de actuación:

---

3. Conferencia "La crisis global de la agricultura y la alimentación". Fundación Areces. Madrid, 19 enero de 2009.

- a. Medidas orientadas a la protección de los grupos más vulnerables.**
  - Reducción de los impuestos sobre productos básicos
  - Distribución de los stocks internos
  - Establecimiento de precios máximos
  - Ayudas sociales
  - Ayuda alimentaria
- b. Medidas orientadas a la contención de los precios y a reducir las importaciones y aumentar la oferta nacional.**
  - Reducción de aranceles
  - Restricciones a las exportaciones
- c. Medidas dirigidas a promover la oferta y favorecer el acceso a los medios de producción mediante donaciones o subvenciones.**

Como acertadamente apunta Ibrahima Coulibaly, representante de una asociación de productores de Malí, *"se trata de un problema político, no técnico"* aunque las manifestaciones sean en buena medida técnicas.

Los alimentos y los recursos necesarios para producirlos no son solamente el resultado de una actividad productiva que puede ser sometido a las reglas generales del mercado. Los alimentos son la base del ejercicio de un derecho humano, el derecho humano fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre. Y como sucede con todos los derechos humanos los Estados son los responsables de garantizar su realización. Por consiguiente, el liderazgo de las medidas contra la crisis debe ser asumidos, a falta de un gobierno global, por los Estados y Naciones Unidas.

Los Estados han perdido la confianza en los mercados como instrumento de garantía de la seguridad alimentaria y esto se ha traducido en cierto regreso al proteccionismo. Desde algunas instancias se considera negativa la adopción de cambios políticos dirigidos a la autosuficiencia alimentaria. Sin embargo, existen diferencias importantes entre políticas autárquicas y políticas de soberanía alimentaria.

La crisis ha puesto de manifiesto el abandono que muchos gobiernos han hecho respecto a sus obligaciones de respetar y sobre todos proteger y garantizar el derecho humano a la alimentación de sus ciudadanos.

En este sentido es necesario reflexionar sobre la soberanía política como condición previa para la soberanía alimentaria que no es sino el derecho a definir las estrategias de producción y comercialización poniendo el foco en los productores y la realización del derecho a la alimentación.

## B) RESPUESTAS DE LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

Organizaciones de la sociedad civil y la propia FAO habían emitido mensajes alertando del aumento de los precios de los alimentos desde 2006 y las primeras semanas de 2007 se habían produjeron movilizaciones como la de la “crisis de la tortilla” fue en abril de 2008 que se produjo el primer llamado internacional de auxilio, realizado por el Programa Mundial de Alimentos que alertaba al mundo de su incapacidad para satisfacer la creciente demanda de ayuda alimentaria con unos recursos limitados y de menor valor en el mercado, mismos fondos para comprar cantidades mayores de ayuda alimentaria y a un precio mucho más elevado.

A partir de este momento Naciones Unidas moviliza a sus agencias así como a las instituciones de Bretton Woods –Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial– y coordinado por el Secretario General Ban Ki Moon se crea el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre la crisis alimentaria que en julio hacía público el documento “Marco Ampliado para la Acción” que tiene el *“objetivo de ser un catalizador de la acción, proporcionando a los gobiernos, los organismos y las organizaciones internacionales y regionales y a los grupos de la sociedad civil una amplia variedad de políticas y actuaciones entre las que elegir las respuestas más adecuadas”*

En junio de 2008 tuvo lugar en Roma la Conferencia de Alto Nivel sobre la seguridad alimentaria mundial y retos globales: bioenergía y cambio climático. La Conferencia se centró en la crisis alimentaria pero no se alcanzaron mayores acuerdos o medidas que la necesidad de un incremento de fondos.

No obstante, el hambre del siglo XXI no se va a resolver por más fondos adicionales que se destinen a programas de seguridad alimentaria si no se abordan las causas de fondo que nos han conducido a la situación actual.

En la Conferencia de junio el presidente del gobierno español anunció una reunión en España para dar seguimiento al Plan Global de Acción de las Naciones Unidas liderado por el Secretario General de Naciones Unidas y diseñar una hoja de ruta que permita garantizar el cumplimiento de los objetivos y compromisos adquiridos en Roma. La reunión, bajo el nombre de Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para tod@s (RANSA) tuvo lugar en Madrid en enero de 2009.

Los objetivos previstos para la RANSA han sido: (a) analizar el progreso alcanzado desde la pasada Cumbre de Roma, (b) acordar próximas priorida-

---

4. Marco Ampliado para la Acción. Equipo de Tareas de Alto nivel sobre la crisis alimentaria mundial de Naciones Unidas.

des para la acción inmediata, así como para la puesta en marcha de medidas y resultados a medio y largo plazo, (c) compromiso de alcanzar estos objetivos para el logro del primero de los Objetivos de Desarrollo del Milenio dirigido a reducir el hambre y la pobreza<sup>5</sup>.

En el trasfondo de los objetivos está la voluntad de crear una alianza/asociación global para la alimentación y la agricultura en la que participaran todos los actores implicados y, aquí es donde surge la primera duda: a) ponga en práctica la hoja de ruta creada a partir del Marco Ampliado para la Acción; o b) sirva de plataforma o gestión/canalización de fondos destinados a apoyar políticas públicas nacionales de seguridad alimentaria avaladas por FAO<sup>6</sup>.

La duda tiene su fundamento en el origen de la idea de la alianza, el G-8. Si bien existe un consenso más o menos generalizado respecto a la necesidad de modificar la arquitectura de la lucha contra el hambre para que sea realmente eficaz y aborde sus causas hay discrepancias respecto al marco en el que debe crearse esta nueva arquitectura.

Pese al acuerdo respecto a la multifactorialidad de la crisis, no hay acuerdo en cuanto a la determinación de la responsabilidad de los diferentes factores ni por tanto la necesidad de abordar cuestiones más estructurales que técnicas. Así pues por un lado, instituciones como el Banco Mundial o académicos como Jeffrey Sachs, consideran que la crisis alimentaria se resolverá facilitando a los agricultores del Sur el acceso a insumos agrícolas, semillas, fertilizantes y pesticidas.

Desde parte de las organizaciones de la sociedad civil, incluida la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente" se considera que se debe trabajar en el marco de las Naciones Unidas y a partir de lo ya existente, reformarlo y adaptarlo a las necesidades actuales.

El análisis que hace la campaña "Derecho a la alimentación. Urgente" es que se debe evitar la creación de sistemas paralelos a Naciones Unidas. Los nuevos mecanismos que se quieran poner en marcha deberán estar dentro de las Naciones Unidas y es clave la coordinación entre agencias tanto a nivel internacional como a nivel nacional a la hora de implementar o apoyar programas e intervenciones. Igualmente es fundamental adaptar y reformar las agencias basadas en Roma (FAO; FIDA y PMA) para que sean efectivas y eficaces en su misión que no es otra que conseguir un mundo sin hambre "*Fiat Panis o hágase el pan*".

---

5. [www.ransa2009.es](http://www.ransa2009.es)

6. *Ibidem*

Se deben promover políticas y estrategias nacionales de seguridad alimentaria desde el enfoque del derecho a la alimentación y utilizando como referencia instrumentos ya aprobados como el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación y las directrices voluntarias. Las políticas de lucha contra el hambre basadas en el derecho humano a la alimentación deben tener como prioridad a los más pobres, los más marginados, a los pequeños agricultores que son quienes producen la mayor cantidad de alimentos. El papel de la cooperación internacional, deberá ser, desde la aplicación de los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda, apoyar esas políticas y estrategias nacionales desde la asunción de las obligaciones extraterritoriales que entraña el derecho a la alimentación.



## AVANCES EN EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN COMO DERECHO HUMANO

Carlota Merchán Mesón  
José M<sup>º</sup> Medina Rey

### 2.1. LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS PACTOS INTERNACIONALES

Los derechos humanos tienen su origen en la búsqueda del ser humano de estar protegido frente a los abusos del Estado. Así pues, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano aprobada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789, la Constitución de Weimar de 1919 o la Constitución Española de 1931 reconocen los derechos y libertades de las personas así como su protección.

El 6 de enero de 1941, meses antes de incorporar su país a la Segunda Guerra Mundial e inmerso en la peor crisis económica de la historia de Estados Unidos, el presidente Franklin Delano Roosevelt pronunció ante el Congreso de los Estados Unidos uno de los discursos más trascendentes “Las cuatro libertades”. En este discurso Roosevelt proclama “*el deseo de un mundo fundamentado en cuatro libertades humanas esenciales*” la libertad de expresión; la libertad de culto; la libertad de la necesidad, de la miseria, que significaba disponer de los recursos económicos suficientes para asegurar a cada nación una vida saludable y en paz; y libertad del miedo.

La búsqueda de la libertad de la necesidad se convirtió en uno de los pilares de las Naciones Unidas y de la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por unanimidad en la Asamblea de Naciones Unidas reunida en París el 10 de diciembre de 1948 y promovida por Eleanor Roosevelt. En 30 artículos se reconocen los derechos y libertades de las personas sin distinción

Los derechos recogidos en la Declaración Universal brotan de la misma naturaleza humana y, por tanto, son anteriores y superiores a cualquier legislación positiva (aunque, para poder ser reclamados ante los tribunales de justicia, deban ser explicitados y garantizados por las leyes nacionales). Se entiende además que son derechos universales<sup>1</sup>, inviolables<sup>2</sup> e inalienables<sup>3</sup>.

La reflexión jurídica sobre los derechos humanos estableció tres generaciones de derechos:

- Los derechos de primera generación o libertades, son los derechos civiles y políticos.
- Los derechos de segunda generación, son los derechos económicos, sociales y culturales y cuya satisfacción será progresiva de acuerdo al momento histórico y a las posibilidades de cada Estado.
- Los derechos de tercera generación, que son aquellos cuya titularidad no individual sino colectiva.

El derecho a la alimentación está incluido en el artículo 25 de la Declaración Universal que recoge varios de los Derechos Económicos Sociales y Culturales *“ Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*.

La DUDDHH solo tiene un valor ético y por ello, los Estados que la firmaron decidieron elaborar un acuerdo vinculante que abundara en el contenido de la declaración. Sin embargo, la elaboración de este acuerdo tiene lugar en los inicios de la guerra fría, de la separación del mundo en dos bloques y esta situación provocó que en 1966 en lugar de un acuerdo se firmaran dos, el Pacto Internacional para los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La guerra fría separó artificialmente los derechos humanos en derechos civiles y políticos, defendidos como prioritarios por los países de influencia estadounidense, y derechos económicos, sociales y culturales, considerados como los prioritarios por los países del bloque soviético.

---

1. Válidos para todos los seres humanos sin excepción alguna.
2. No es lícito privar a nadie de ellos.
3. No se puede renunciar a su titularidad, aunque sí a su ejercicio.

Entre ambos Pactos hay diferencias sustanciales. Los firmantes del PIDCP se comprometían a una puesta en práctica inmediata, debiendo establecer los cauces para que cualquier persona que considerara vulnerado uno de estos derechos pudiera interponer un recurso ante los órganos competentes del Estado. Sin embargo, la salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales exige disponer de abundantes recursos económicos, por lo cual el compromiso de los 142 estados firmantes del PIDESC es solamente el de lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos<sup>4</sup>.

Con el final de la guerra fría y el crecimiento del movimiento internacional por los derechos humanos, la Conferencia Internacional de los Derechos Humanos de Viena (1993) retoma y reafirma los principios básicos de la DUDDHH:

- Universalidad e inalienabilidad.
- Indivisibilidad.
- Interrelación e interdependencia.
- Equidad y no-discriminación.
- Participación e inclusión.
- Obligación de rendir cuentas y estado de derecho.

Después de considerar la indivisibilidad de los derechos humanos, se reubican los derechos económicos, sociales y culturales como derechos humanos en situación de igualdad con los derechos civiles y políticos, y se acelera la necesidad de discusión sobre la operatividad de los derechos de forma interrelacionada e interdependiente.

Después de ser incluido en la DUDDHH, el derecho a la alimentación fue también recogido en 1966 en el PIDESC; en el párrafo 1 de su artículo 11, los Estados reconocen "*el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*". En el párrafo 2 del mismo artículo, los Estados reconocen que pueden ser necesarias otras medidas para garantizar "*el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra*

---

4. A este respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha afirmado en la Observación General n° 9 referida a cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PIDESC que "esta flexibilidad coexiste con la obligación de cada Estado Parte de utilizar todos los medios de que disponga para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto...Por eso las normas del Pacto han de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico interno a través de los medios adecuados; las personas individuales o los grupos agraviados han de disponer de medios adecuados de reparación, o de recurso, y se han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad de los gobiernos" (n° 2)

*el hambre*". Los Estados Partes adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:

- a. *"Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*
- b. *Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan."*

Así como se han señalado las diferencias entre los dos Pactos en cuanto a la progresividad de la realización de los derechos comprendidos en los mismos, hay otra diferencia más respecto a su protección. Tras la aprobación y entrada en vigor del PIDCP se aprobó un Protocolo facultativo para el mismo, como instrumento que permite denunciar las vulneraciones de los derechos civiles y políticos y reclamar las compensaciones oportunas.

Sin embargo, el Protocolo Facultativo para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado el 10 de diciembre de 2008 y en la actualidad se encuentra actualmente en fase de ratificación por los Estados<sup>5</sup>.

En noviembre de 1974 se celebró en Roma la **primera Conferencia Mundial de la Alimentación**; la Conferencia aprobó una Declaración<sup>6</sup> (Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición), en la que proclamó que:

*1. "Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficiente y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda."*

---

5. Ver capítulo 3 de la presente publicación.

6. Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación (E/CONF.65/20), publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 1975, primera parte, cap. I.

En la Declaración se dice igualmente que los gobiernos tienen la responsabilidad de colaborar "para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de los alimentos entre los países y entre ellos" (párr. 2). Además, debería acordarse la prioridad a la lucha "contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos" (párr. 2). En definitiva, "siendo responsabilidad común de toda la comunidad internacional garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluidas reservas para casos de emergencia, todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial" (párr. 12).

La **Convención sobre los Derechos del Niño** de 1989, ratificada por 191 Estados, establece que en su aplicación los Estados Partes deben:

- a. *Adoptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición, entre otras cosas mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable (art. 24, párr. 2 c)*
- b. *Asegurar que los padres y los niños reciban información sobre la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental (art. 24, párr. 2 e).*
- c. *Reconocer el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico (art. 27, párr. 1), proporcionando asistencia material, particularmente con respecto a la nutrición (art. 27, párr. 3).*
- d. *Asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño (art. 27, párr. 4).*
- e. *Proteger al niño contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo (art. 32, párr. 1).*

En 1996 tuvo lugar en Roma la Cumbre Mundial de la Alimentación que supuso un punto de inflexión en la lucha contra el hambre. La Cumbre se clausuró con la firma de la Declaración de Roma sobre la seguridad alimentaria mundial en la que los participantes se comprometieron con el objetivo "reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el número de personas que padecen hambre". Para alcanzar este objetivo igualmente se estableció un Plan de Acción que "establece las bases de diversas trayectorias hacia un objetivo común: la seguridad alimentaria a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial".

Desde que el derecho a la alimentación fuera introducido en el PIDESC no se había avanzado más en el desarrollo de su contenido y es en el objetivo 7.4 del Plan de Acción que se pide *“Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos”*.

El contenido del derecho a la alimentación fue desarrollado en la Observación General N°12.

## **2.2. LA OBSERVACIÓN GENERAL N°12**

### **“EL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA”**

En mayo de 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de supervisar la aplicación del PIDESC, respondiendo al objetivo marcado en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación de esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente aprobó la Observación general N° 12<sup>7</sup> relativa al *“derecho a una alimentación adecuada”*.

#### **2.2.1. Elementos constitutivos del derecho a la alimentación.**

En la Observación General n° 12 se enumeran los elementos constitutivos de este derecho a la alimentación, que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera *“inseparablemente vinculado a la dignidad humana”* e *“inseparable de la justicia social”*<sup>8</sup>:

- **Alimentación suficiente:** aquella que aporta una combinación de productos nutritivos suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas (crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento, actividad física) en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación<sup>9</sup>.

---

7. Las observaciones generales son interpretaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PIDESC. La Observación general N° 12 se refiere al artículo 11 del PIDESC

8. Observación general n° 12, párr. 4

9. Observación general n° 12, párr. 9

- **Adecuación:** los alimentos o regímenes de alimentación disponibles para satisfacer el derecho a la alimentación deben ser adecuados para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en un espacio y en un tiempo determinado<sup>10</sup>.
- **Sostenibilidad:** posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras<sup>11</sup>.
- **Inocuidad:** los alimentos deben carecer de sustancias nocivas, para lo cual debe establecerse una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria<sup>12</sup>.
- **Respeto a las culturas:** los alimentos deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, por lo que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles<sup>13</sup>.
- **Disponibilidad:** posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda<sup>14</sup>.
- **Accesibilidad económica:** implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas<sup>15</sup>.
- **Accesibilidad física:** implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en todo momento y circunstancia<sup>16</sup>.

Entre los elementos constitutivos están incluidos, bien explícita o implícitamente, los pilares de la seguridad alimentaria, disponibilidad, accesibilidad, estabilidad y utilización.

---

10. Observación general n° 12, párr. 7

11. Observación general n° 12, párr. 7

12. Observación general n° 12, párr. 10

13. Observación general n° 12, párr. 11

14. Observación general n° 12, párr. 12

15. Observación general n° 12, párr. 13

16. Observación general n° 12, párr. 13

### 2.2.2. Obligaciones para los Estados

Todos los derechos humanos conllevan tres niveles de obligaciones para los Estados. Estas obligaciones tienen no solo una dimensión nacional, es decir, para con sus ciudadanos, sino que las obligaciones de los Estados respecto de los derechos humanos implican obligaciones extraterritoriales.

En este sentido, la Observación General n° 12 en su párrafo 15 señala<sup>17</sup>:

1. La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.
2. La obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
3. La obligación de *facilitar* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.

Esta obligación se desdobra a su vez en otra. Así pues, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *hacer efectivo* ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole<sup>18</sup>.

### 2.2.3. Violaciones del derecho a la alimentación

La Observación general n° 12 señala que las violaciones del derecho a la alimentación pueden producirse por actos tanto directamente realizados por los Estados como por otras instituciones insuficientemente reguladas por estos<sup>19</sup>. Se entiende violado el derecho a la alimentación cuando un Estado, teniendo capacidad, no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Hay que distinguir, por tanto, las situaciones en que se produzca falta de voluntad de un Estado para cum-

---

17. Se puede encontrar una explicación más detallada de estas obligaciones en el mencionado informe del Relator especial

18. Estas dos últimas obligaciones, facilitar y hacer efectivo, pueden resumirse en la obligación de realizar. Así se puede encontrar plasmado en diversos textos.

19. Observación general n° 12, párr. 19. En este párrafo se hace además una enumeración ejemplificativa de algunas actuaciones que constituyen violación del derecho a la alimentación.



plir sus obligaciones respecto a este derecho de aquellas en que la limitación de sus recursos le impidan facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, en cuyo caso al Estado le compete demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas<sup>20</sup>.

Se entiende también violación del derecho a la alimentación toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social<sup>21</sup>.

Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a la alimentación tiene derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición, para lo cual debería tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Por ello es importante la incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad, ya que entonces los tribunales estarán en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación<sup>22</sup>.

La responsabilidad de la aplicación de los pactos internacionales de derechos humanos, tanto el de derechos civiles y políticos como el de derechos económicos, sociales y culturales, corresponde a los Estados firmantes. Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en esta observación general le da entrada a la corresponsabilidad de otros sectores de la sociedad en la realización del derecho a una alimentación adecuada (los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado); el Estado debería crear medios para facilitar el ejercicio de esta responsabilidad a estos otros actores<sup>23</sup>.

El Relator especial identificó en su primer informe<sup>24</sup> ha identificado siete grandes esferas que afectan directamente la realización del derecho a la alimentación:

---

20. Observación general n° 12, párr. 17.

21. Observación general n° 12, párr. 18

22. Observación general n° 12, párr. 32 y 33

23. Observación general n° 12, párr. 20

24. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001.

- a. Los problemas relacionados con la evolución del comercio mundial.
- b. El servicio de la deuda exterior y su incidencia sobre la seguridad alimentaria.
- c. La evolución de la biotecnología y su influencia sobre el acceso, la disponibilidad y la seguridad de la alimentación.
- d. Las guerras devastadoras de la seguridad alimentaria.
- e. La corrupción.
- f. El acceso a la tierra y el crédito.
- g. La discriminación contra las mujeres y su incidencia sobre la realización del derecho a la alimentación.

Estas cuestiones, entre otras, han sido citadas como elementos clave en la crisis alimentaria mundial de 2007-2008<sup>25</sup>.

### **2.3. EL RELATOR ESPECIAL SOBRE EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

En su 56º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, por la que decidió responder a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación y nombrar por un período de tres años un Relator especial sobre el derecho a la alimentación<sup>26</sup>. La Comisión define en los siguientes términos el mandato del Relator especial:

- "a) Que solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y que responda a esa información;*
- b) Que coopere con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formule recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas;*
- c) Que identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo."*

---

25. Véase capítulo 1 de la presente publicación.

26. Lo cual fue ratificado por Decisión 2000/219 del Consejo Económico y Social

El primer Relator fue Jean Ziegler, desde 2001 hasta el 30 de abril de 2008 que fue relevado por Olivier de Schutter.

El Relator presenta dos informes anuales uno para el Consejo de Derechos Humanos y, otro, para la Asamblea General de Naciones Unidas.

Además, en las misiones país, el Relator examina los progresos en la realización del derecho a la alimentación, supervisar la situación de los grupos vulnerables, especialmente aquellos que sufren de discriminación, así como la conformidad con las obligaciones de respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación.

Recogiendo toda la reflexión anterior, especialmente la establecida por la Observación general n° 12, sintetiza el contenido de este derecho diciendo que *“el derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”*<sup>27</sup>.

#### **2.4. LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LA REALIZACIÓN PROGRESIVA DEL DERECHO A UNA ALIMENTACIÓN ADECUADA EN EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA NACIONAL**

La Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, convocada por la FAO y celebrada entre el 10 y el 13 de junio de 2002 reafirmó el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, reiteró el compromiso de reducción a la mitad del número de personas hambrientas para el 2015, pero al mismo tiempo reconoció la imposibilidad de alcanzar el objetivo dadas las tendencias en cuanto a reducción del número de personas hambrientas.

La Declaración final de la Cumbre recoge en su párrafo 10 la invitación “al Consejo de la FAO a que, en su 123º período de sesiones, establezca un Grupo de Trabajo Intergubernamental, con la participación de los interesados, en el contexto del seguimiento de la CMA, con el fin de elaborar, en un período de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional;

---

27. Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Se refiere a este tema como justiciabilidad del derecho a la alimentación

pedimos a la FAO que, en colaboración con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, organismos y programas del sistema de las Naciones Unidas, preste asistencia al Grupo de Trabajo Intergubernamental, el cual deberá informar sobre sus trabajos al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.”

El grupo de trabajo intergubernamental (GTIG) se constituyó en marzo de 2003 en la primera sesión del proceso.

Durante dos años, unos 90 Estados Miembros de la FAO y numerosas instituciones de las Naciones Unidas participaron en las labores del Grupo de Trabajo Intergubernamental, a las que también asistieron, en calidad de observadores, instituciones regionales e internacionales competentes así como organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, parlamentarios, universidades, fundaciones y entidades del sector privado.

En 2004, tras dos años de debates y negociaciones en el seno del grupo de trabajo, el Consejo de la FAO aprobó por consenso las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Estas Directrices constan de tres secciones:

I. Prefacio e introducción; II. Entorno propicio, asistencia y rendición de cuentas; y III. Medidas, acciones y compromisos internacionales.

La finalidad de las Directrices voluntarias es proponer medidas concretas en diversos ámbitos, a fin de captar el carácter complejo del drama del hambre y crear condiciones favorables a largo plazo para garantizar la seguridad alimentaria nacional.

Las Directrices abordan, por tanto, diversos factores importantes para el desarrollo como los aspectos legales e institucionales, la buena gestión pública y las estrategias nacionales, pero también cuestiones vinculadas a la economía y el funcionamiento de los mercados, la nutrición y las políticas alimentarias, la educación y las políticas sociales, los derechos de la mujer y el apoyo a los grupos vulnerables, las situaciones de emergencia y la ayuda internacional, así como la dimensión internacional.

Por otra parte, las Directrices proponen un enfoque basado en los derechos. Reafirman principios tales como la igualdad y la no discriminación, la participación y la colaboración activa, la rendición de cuentas y el estado de derecho, pero también la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

El proceso de elaboración de las directrices voluntarias supuso la primera negociación gubernamental relativa a uno de los derechos económicos, socia-

les y culturales llevada a cabo fuera del sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.

Las directrices voluntarias son la primera experiencia de documento con un enfoque específico acordado por los Estados miembros para un derecho económico, social y cultural, lo que puede constituir un precedente importante de cara al resto de los derechos de este grupo<sup>28</sup>.

El párrafo 9 del texto de las directrices afirma que *“Estas Directrices voluntarias constituyen un instrumento práctico basado en los derechos humanos dirigido a todos los Estados. No establecen obligaciones jurídicamente vinculantes para los Estados ni para las organizaciones internacionales, ni puede interpretarse que ninguna de sus disposiciones enmienda, modifica o altera de otra manera los derechos y las obligaciones dimanantes del derecho nacional e internacional. Se alienta a los Estados a aplicar estas Directrices voluntarias al elaborar sus estrategias, políticas, programas y actividades, y sin hacer discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.”*

Las directrices voluntarias están siendo utilizadas por los Estados como herramienta de referencia para el diseño de sus estrategias nacionales de seguridad alimentaria.

En el caso del Estado español, las directrices voluntarias se incorporaron en el II Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 y más recientemente, en la Estrategia sectorial de lucha contra el hambre y el III Plan Director de la Cooperación Española 2009-2012 aprobado en febrero de 2009.

## **2.5. PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN**

En la actualidad, las posibilidades de protección del derecho a la alimentación están condicionadas por la naturaleza de este derecho, por la forma en que está regulado en la DUDDHH y en el PIDESC y por los pasos dados en cada Estado.

A pesar de que la DUDDHH en su preámbulo afirme que *“la Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan, mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carác-*

---

28. Véase “Directrices voluntarias para el derecho a la alimentación”. Campaña “Derecho a la alimentación. Urgente”, 2005.

ter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos" su valor es, como decíamos más arriba, solamente ético.

Los compromisos vinculantes para la defensa de los derechos recogidos en la DUDDHH se concretaron en el PIDCP y en el PIDESC. Aunque cada uno de estos pactos estableció un sistema de protección sustancialmente diferente, en el preámbulo de ambos se reconoce que *"con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos"*; el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha señalado la *"interdependencia e indivisibilidad de los dos conjuntos de derechos humanos"*<sup>29</sup>.

El derecho a la alimentación está considerado como uno de los derechos económicos, sociales y culturales; por tanto le es de aplicación el PIDESC, en el cual se establecen los mecanismos de protección para este derecho:

- El artículo 2.1 establece con carácter general un criterio de efectividad progresiva de estos derechos:

*"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".*

Hay por tanto un compromiso de ir incrementando progresivamente la efectividad de estos derechos, debiendo tener los Estados firmantes del Pacto una trayectoria activa en la adopción de medidas<sup>30</sup> y teniendo como límite la disponibilidad de recursos. A este respecto hay que recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que, en caso de aducir esta limitación de recursos, la carga de la prueba le compete al Estado:

*"En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los*

---

29. Observación general 3, nº 8

30. Ver nota nº 36

*recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas*"<sup>31</sup>.

- El artículo 2.3 permite interpretar, a sensu contrario, que los países desarrollados tienen obligación de garantizar los derechos económicos incluso a personas que no sean nacionales suyos:

*"Los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos"*.

- El artículo 11, que regula el derecho a la alimentación, establece con carácter general en el final de su párrafo 1 que "Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento", y en su párrafo 2, de una forma más concreta establece:

*"Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:*

*a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*

*b) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan"*.

- Los Estados tienen la obligación de presentar informes sobre la aplicación del PIDESC al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Comité depende del Consejo de Derechos y está formado por expertos independientes que supervisa la aplicación del PIDESC por sus Estados Parte. Los Estados deben presentar un informe a los dos años de que aceptan el Pacto y posteriormente cada cinco años. El Comité examina los informes y refleja sus preocupaciones y recomendaciones en un documento denominado "Observaciones finales".

---

31. Observación general nº 12, párr. 17

El Comité puede recibir informes “paralelos o sobra” elaborados por la sociedad civil y que son de gran utilidad para el Comité de cara a tener una fotografía completa de la realidad de los DESC en los países.

El Comité no puede estudiar denuncias individuales, cuestión que se resolverá con la puesta en marcha del Protocolo Facultativo.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha dedicado la Observación General nº 9 (E/C.12/1998/24) a tratar la aplicación interna del Pacto. Señala que *“no existe ninguna disposición que obligue a su incorporación general en la legislación nacional o que se le conceda un valor jurídico determinado en ella. Si bien corresponde a cada Estado Parte decidir el método concreto para dar efectividad a los derechos del Pacto en la legislación nacional, los medios utilizados deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones en el Estado Parte”*<sup>32</sup>. Explicita asimismo tres principios aplicables que se derivan del deber de dar efectividad al Pacto<sup>33</sup>:

- Primero, los medios elegidos para dar cumplimiento al Pacto tienen que garantizar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del mismo.
- Segundo, ha de tenerse en cuenta qué medios han resultado más eficaces en el país de que se trate para garantizar la protección de otros derechos humanos y, si éstos difieren significativamente de los utilizados para los derechos económicos, sociales y culturales, debe haber una razón imperiosa para ello.
- Tercero, es aconsejable la incorporación del Pacto a la legislación interna de los Estados, lo cual permitiría a los interesados invocar los derechos reconocidos en el Pacto ante los tribunales nacionales.

La justiciabilidad del derecho a la alimentación queda pendiente de su incorporación y reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los Estados. Así lo señala el mismo Comité:

*“La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto”*<sup>34</sup>.

---

32. Observación general 9, nº 5

33. Ver Observación general 9, nº 7 y 8

34. Observación general nº 12, párr. 33



En la misma Observación general se afirma que, según lo establecido en el art. 11 del PIDESC, los Estados firmantes tendrán que “aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos”, y, como instrumento básico de aplicación de esta estrategia, deben considerar la posibilidad de aprobar una ley marco para el derecho a la alimentación, para cuya elaboración los programas y organismos especializados de las Naciones Unidas deben prestar asistencia, si así se les solicita<sup>35</sup>. Esto ha sido reiterado varias veces en los últimos años por la Comisión de Derechos Humanos<sup>36</sup>.

### **2.5.1. El Protocolo Facultativo para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales**

Dentro de los instrumentos de protección que dispone el derecho internacional la aprobación del Protocolo Facultativo para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales es fundamental.

Este tema se aborda en profundidad en el siguiente capítulo.

---

34. Observación general nº 12, párr. 33

35. Ver a este respecto Observación general nº 12, párr. 21 a 30. También, en el informe del Relator especial E/CN.4/2002/58, se hace una exposición sobre las experiencias concretas de países que han desarrollado este compromiso de regular a nivel interno el derecho a la alimentación.

36. Ver resoluciones 1999/24, 2000/10, 2001/25 y 2002/25

## EL PROTOCOLO FACULTATIVO AL PACTO DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES: ANTECEDENTES, CONTENIDO Y VALORACIÓN

Silvia Escobar  
Pilar Trinidad Núñez  
Henar L. Senovilla

### I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

La clasificación de los derechos humanos en derechos de primera, segunda y tercera generación obedece a una propuesta efectuada por Karel Vasak en 1979 con objeto de agrupar los diferentes ámbitos de libertad protegidos en las diversas categorías en función de la prioridad que se le dio a cada uno en cada momento histórico, a partir de las pulsiones de cada época.

Los derechos de la primera generación, derechos individuales, surgieron en los siglos XVIII y XIX como respuesta a los movimientos revolucionarios de finales del siglo XVIII. Estos derechos limitan al Estado y le imponen el deber de abstenerse de interferir en el ejercicio y pleno goce de los mismos por parte del ser humano, reduciendo el papel estatal al de garante de su libre disfrute y a la organización de la fuerza pública y los mecanismos judiciales para protegerlos. Algunos de estos derechos son la libertad de expresión, la libertad de asociación, la libertad religiosa, la igualdad de derechos, el derecho a asilo...

A finales del siglo XIX y durante el siglo XX surge el constitucionalismo social, que exige que los derechos sean realmente accesibles y disfrutables. Se demanda un Estado de Bienestar que implemente acciones, programas y estrategias a fin de lograr que las personas gocen de ellos de manera efectiva. Es en este momento cuando se desarrollan los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), de una naturaleza diferente a los derechos de primera generación, también llamados "fundamentales", puesto que aquéllos regulan la obligación de abstenerse de hacer o de permitir mientras que éstos certifican la obligación de hacer de los estados. Los derechos económicos, sociales y cul-

turales se contemplan en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y, debido a ellos, el Estado de Derecho pasa a una etapa superior, es decir, a ser un Estado Social de Derecho. Algunos derechos DESC son el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias o el derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a toda persona la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica o los servicios sociales necesarios.

Por su parte, la tercera generación de derechos, surgida en la doctrina en los años 1980, se vincula con la solidaridad. Este grupo de derechos fue promovido a partir de los ochenta para incentivar el progreso social y elevar el nivel de vida de todos los pueblos. Tienen en común su incidencia en la vida de todos, a escala universal, por lo que precisan para su realización una serie de esfuerzos y cooperaciones a nivel internacional. Normalmente se incluyen en esta categoría derechos heterogéneos como el derecho a la paz, a la calidad de vida, las garantías frente a la manipulación genética, los relacionados con el uso de los avances de las ciencias y la tecnología, con el medio ambiente o los derechos del consumidor.

Bien por antigüedad histórica, bien por el peso sociológico y político alrededor, lo cierto es que la realización efectiva de los derechos de primera generación se ha visto facilitada y sostenida por el desarrollo de una serie de herramientas jurídicas que hace posible, por ejemplo, que pueda denunciarse una violación del derecho a la libertad de expresión o la falta de libertad sindical. Algo que no ocurre con los derechos de segunda generación. Hasta ahora, la libertad religiosa, por citar un derecho en concreto, se ve más protegida frente a las injerencias que el derecho a la alimentación o el acceso a agua segura.

Y es que los derechos de primera generación están protegidos por Pactos y Protocolos que los hacen directa e individualmente reivindicables. Menos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 16 de diciembre 1966 que es, básicamente, el único tratado de Derechos Humanos adoptado en el marco de las Naciones Unidas que no crea un órgano ad hoc de control y supervisión de la aplicación de las obligaciones asumidas por sus Estados Partes en el mismo. Según su artículo 16, las funciones de supervisión del Pacto están asignadas al ECOSOC:

***“Artículo 16***

*1. Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a presentar, en conformidad con esta parte del Pacto, informes sobre las medidas que hayan adoptado y los progresos realizados, con el fin de asegurar el respeto a los derechos reconocidos en el mismo.*

2. a) *Todos los informes serán presentados al Secretario General de las Naciones Unidas, quien transmitirá copias al Consejo Económico y Social para que las examine conforme a lo dispuesto en el presente Pacto;*

b) *El Secretario General de las Naciones Unidas transmitirá también a los organismos especializados copias de los informes, o de las partes pertinentes de éstos, enviados por los Estados Partes en el presente Pacto que además sean miembros de estos organismos especializados, en la medida en que tales informes o partes de ellos tengan relación con materias que sean de la competencia de dichos organismos conforme a sus instrumentos constitutivos."*

Para llevar a cabo esta tarea, el ECOSOC, entre otras iniciativas, estableció el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (en adelante, el Comité DESC o el Comité), que tiene cierto paralelismo, en cuanto a su composición, con el Comité de Derechos Humanos, pero que es un órgano subsidiario del ECOSOC y no un órgano convencional, es decir, creado por un tratado internacional. Ahora bien, el único control establecido en el Pacto, se reduce a la presentación de informes periódicos por parte de los Estados y a la adopción, por parte del Comité, de comentarios generales que permiten guiar la interpretación y la aplicación de los artículos del Pacto.

No existe, por tanto, la posibilidad de presentar denuncias, llamadas comunicaciones individuales, por la presunta violación de alguno de los derechos reconocidos en el Pacto, como sí ocurre en el caso de los derechos reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (mecanismo que se estableció mediante la adopción de un Protocolo facultativo en la misma fecha que ambos Pactos), así como en los principales tratados de derechos humanos, a excepción de la Convención sobre los Derechos del Niño (la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, mediante su Protocolo Facultativo; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad, mediante su Protocolo Facultativo).

De ahí la necesidad de redactar y adoptar un Protocolo Facultativo para el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales que permita gozar de ese ámbito de protección y realización de este grupo de derechos.

Hay dos clases de protocolos facultativos: los que tratan sobre una nueva área substantiva que no se ha incluido en el texto original de un tratado, por ejemplo, el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que considera la cuestión de la abolición de la pena de muerte; y los que tratan sobre los aspectos de procedimiento que pueden afectar a la manera en la que un tratado funciona y se hace cumplir. Por ejemplo, el crear nuevos mecanismos de conformidad como en el caso del Protocolo Facultativo de CEDAW.

La mayoría de los protocolos facultativos establecen los procedimientos de tramitación de quejas por los cuales individuos y grupos de individuos pueden presentar demandas oficiales en los casos en los que los Estados hayan violado sus derechos.

El 10 de diciembre de 2008, día del 60 Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las Naciones Unidas adoptaron el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

El Protocolo Facultativo hace posible que personas, grupos u organizaciones se presenten en su propio nombre para buscar justicia en el ámbito internacional respecto de violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales por medio de la presentación de reclamaciones frente al Comité de la ONU sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La adopción del Protocolo Facultativo también representa un apoyo a los esfuerzos por lograr un mayor reconocimiento por los derechos económicos, sociales y culturales en las leyes nacionales y ante los tribunales, y fortalece la función de monitoreo de las organizaciones de la sociedad civil.

La adopción del Protocolo Facultativo representa un avance histórico para los derechos humanos. Cuarenta y dos años después de que se adoptara un mecanismo similar para los derechos civiles y políticos, quienes sufren violaciones de sus derechos económicos, sociales y culturales finalmente acceden al mismo estatus en el sistema de los derechos humanos de la ONU. Al regular un recurso efectivo para solicitar una reparación, corregirá un desequilibrio que existe desde hace mucho tiempo en la protección de los diferentes derechos humanos que margina a los derechos económicos, sociales y culturales.

Contar con un mecanismo de presentación de reclamos internacionales también contribuirá a desarrollar el contenido de los derechos ESC y las correspondientes obligaciones de los Estados, así como a guiar a los tribunales nacionales e instituciones de derechos humanos.

## II. LOS ANTECEDENTES DE LA ELABORACIÓN DEL INSTRUMENTO

El Protocolo Facultativo del PIDESC ha sido elaborado en un período que podríamos llamar breve si tenemos en cuenta el tiempo que cuesta elaborar un instrumento jurídicamente vinculante en el seno de las Naciones Unidas.

Sin embargo, la necesidad de que se elaborase un instrumento que equiparase el PIDESC a su “hermano” el PIDCP no es en absoluto reciente. Ya en 1990 el Comité DESC comenzó a estudiar un instrumento facultativo al Pacto que estableciera la posibilidad de presentar denuncias individuales respecto a los Derechos contenidos en el Pacto. La acogida de por parte de los Estados de esta iniciativa, como suele suceder, no fue tan entusiasta como la de la sociedad civil. A pesar de que poco después, en 1993, los propios Estados afirmaron en la Declaración adoptada en la Conferencia de Viena de Derechos Humanos la indivisibilidad e interdependencia de todos los Derechos.

Así, aunque en 1996 el Comité DESC elaboró un borrador de protocolo facultativo, que presentó a la Comisión de Derechos Humanos, no fue hasta el año 2001 cuando la Comisión de Derechos Humanos nombró un experto independiente “encargado de examinar la cuestión de un proyecto de protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, quien presentó un informe en 2002 manifestando la conveniencia de elaborar un protocolo.

Así las cosas, la Comisión de Derechos Humanos decidió, mediante su Resolución 2002/24 establecer un Grupo de Trabajo de composición abierta encargado de *estudiar las opciones para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. El grupo de trabajo se ha reunido en un total de cinco sesiones, en 2004 (del 23 de febrero al 5 de marzo) en 2005 (del 10 al 20 de enero), en 2006 (del 6 al 16 de febrero) en 2007 (del 16 al 27 de julio) y en 2008 se ha celebrado el quinto y último período de sesiones, dividido en dos partes, una en enero y otra en la primera semana de abril.

En su segunda sesión, el Grupo de Trabajo le dio a la Presidenta-Relatora el mandato de preparar un *documento analítico que incluyera elementos para la elaboración de un protocolo facultativo del Pacto*. No había, por tanto, siquiera un borrador de instrumento sobre el que trabajar.

El Consejo de Derechos Humanos, mediante su resolución 1/3, de 29 de junio de 2006, cambió el mandato del Grupo de Trabajo, dándole un mandato específico, de dos años de duración, de preparar el texto de un protocolo facultativo.

Atendiendo a ese mandato, la Presidenta-Relatora, la Sra. Catarina de Albuquerque, presentó un primer proyecto de protocolo facultativo (A/HRC/6/WG.4/2) al Grupo de Trabajo en su cuarto período de sesiones (celebrado entre el 16 y el 27 de julio de 2007). Teniendo en cuenta los debates habidos durante el citado período de sesiones, la Presidenta preparó un proyecto revisado (A/HRC/8/WG.4/2) que fue la base de los debates durante la primera parte del quinto período de sesiones del Grupo de Trabajo (celebrada entre el 4 y el 8 de febrero de 2008). Tras estos debates, la Presidenta después de realizar consultas informales con las Delegaciones estatales en Ginebra preparó un segundo proyecto revisado (A/HRC/8/WG.4/3), que fue la base de los debates en la segunda parte del quinto período de sesiones del Grupo de Trabajo.

Así pues, dicho Grupo de Trabajo de composición abierta, presidido por la Presidenta Relatora Catarina de Albuquerque, celebró la última parte de su quinto período de sesiones del 31 de marzo al 4 de abril, en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra, consiguiendo, finalmente, cerrar un texto para presentar al Consejo de Derechos Humanos. Y el Consejo, adoptó el pasado 18 de junio el instrumento (aunque con alguna ligera variación respecto al texto finalizado el 3 de abril en el Grupo de Trabajo, fruto de la exigencia de alguna negociación de última hora) recomendando que la AG, en su 63º período de sesiones adopte la resolución que contiene anexo el protocolo, para que sea abierto a la firma en marzo de 2009.

Lo deseable, es que el flamante instrumento pueda ser adoptado por la Asamblea General coincidiendo con el 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y que, una vez abierto a la firma, pueda entrar en vigor en el menor tiempo posible, aunque eso ya es otro camino.

### III. EL CONTENIDO DEL PROTOCOLO

Como decíamos anteriormente, el objetivo del Protocolo es establecer mecanismos de protección de los derechos contemplados en el Pacto para aquellos Estados que voluntariamente presten su consentimiento en que se lleven a cabo respecto a ellos.

1. El mecanismo fundamental consiste, como no puede ser de otra manera, en permitir la presentación, ante el Comité, de **comunicaciones individuales**. El criterio finalmente incluido es el llamado criterio integral, es decir, se prevé se admiten comunicaciones respecto a cualquiera de los derechos **económicos, sociales y culturales** reconocidos en el Pacto (es decir, una comunicación pre-

sentada respecto a otro derecho no sería objeto de consideración por parte del Comité). Así lo señala el artículo 2:

*“article 2*

***Communications***

*Communications may be submitted by or on behalf of individuals or groups of individuals, under the jurisdiction of a State Party, claiming to be victims of a violation of any of the **economic, social and cultural** rights set forth in the Covenant by that State Party. Where a communication is submitted on behalf of individuals or groups of individuals, this shall be with their consent unless the author can justify acting on their behalf without such consent.”*

Se trata de una postura mantenida por la mayoría de los Estados que han participado en la elaboración frente al llamado criterio de reserva o exclusión (defendido por otros Estados) que permitiría que un Estado pueda excluir del procedimiento de las comunicaciones el párrafo y cualquiera de los derechos recogidos en los artículos 6 a 15 del mismo. Si bien esta opción presentaba, sin duda, la ventaja de permitir que un mayor número de Estados pueda llegar a ser parte en el Pacto, podría restringir notablemente el alcance del mismo –además de que, en términos de justicia material, no parece del todo justificable que puedan restringirse determinados derechos–.

Los criterios de admisibilidad de las comunicaciones son, en general, los empleados en los mecanismos convencionales de protección de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, si bien se introduce un nuevo límite, ya que, según el artículo 4, el Comité podrá no tomar en consideración una comunicación si estima que el autor no ha sufrido un claro perjuicio, a menos que el Comité entienda que la comunicación suscita una cuestión grave de importancia general:

*“The Committee may, if necessary, decline to consider a communication where it does not reveal that the author has suffered a clear disadvantage, unless the Committee considers that the communication raises a serious issue of general importance.”*

Se establece, asimismo, la posibilidad de que el Estado pueda adoptar, a petición del Comité, medidas provisionales que eviten daños irreparables en circunstancias excepcionales. El ejercicio de esta facultad por parte del Comité no implica juicio alguno sobre la admisibilidad o sobre el fondo de la comunicación. Y, si bien no se incluyó expresamente en el texto, pareció quedar claro que la naturaleza de estas medidas es de carácter voluntario por parte de los Estados (si bien no puede olvidarse que el comité de Derechos Humanos ha



manifestado, en varias ocasiones –así como el Comité contra la Tortura– que la no adopción, por un Estado Parte, de las medidas provisionales solicitadas por el Comité, puede suponer el incumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Pacto y su Protocolo facultativo si tal omisión conlleva un daño irreparable).

*“Article 5*

*Interim measures*

*1. At any time after the receipt of a communication and before a determination on the merits has been reached, the Committee may transmit to the State Party concerned for its urgent consideration a request that the State Party take such interim measures as may be necessary in exceptional circumstances to avoid possible irreparable damage to the victim or victims of the alleged violations.*

*2. Where the Committee exercises its discretion under paragraph 1 of the present article, this does not imply a determination on admissibility or on the merits of the communication.”*

Finalmente, otro criterio corrector que se introduce para la presentación de las Comunicaciones es que el Comité considerará hasta que punto son razonables las medidas adoptadas por el Estado Parte y, al hacerlo, tendrá en cuenta que el Estado pueda adoptar un “abanico” de medidas políticas para la aplicación de los Derechos establecidos en el Pacto:

“When examining communications under the present Protocol, the Committee shall consider the reasonableness of the steps taken by the State Party in accordance with Part II of the Covenant. In doing so, the Committee shall bear in mind that the State Party may adopt a range of possible policy measures for the implementation of the rights set forth in the Covenant.”

Se trata de un “criterio corrector” que, obviamente, no existe en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, pero que parecía ser absolutamente necesario para algunos Estados.

2. Junto a la posibilidad de presentar comunicaciones individuales, se contemplan otros mecanismos: así, el artículo 10 establece el **procedimiento facultativo de comunicaciones interestatales**. La posibilidad de presentar, de denuncias interestatales es un mecanismo tan clásico de protección de derechos humanos como poco utilizado (hasta donde yo sé, nunca). Es cierto que, debido a la complejidad de las relaciones interestatales, la aplicación de este mecanismo es muy difícil, pero también es cierto que su presencia guarda, al menos en apariencia, un cierto equilibrio entre los Estados.

3. Finalmente, se establece en el artículo 11 del instrumento la posibilidad de permitir un **procedimiento de investigación para casos de violaciones graves o sistemáticas de los derechos enunciados en el Pacto**, en consonancia con los últimos tratados en materia de Derechos Humanos elaborados en el seno de las Naciones Unidas, con lo que se facultaría al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no sólo para conocer de vulneraciones puntuales de los derechos contenidos en el Pacto, sino para realizar un examen o investigación de situaciones generalizadas respecto a los Derechos protegidos. Si bien hay que apuntar que este procedimiento se ha establecido con carácter facultativo, es decir, sólo se podrá iniciar respecto a aquellos Estados que, siendo partes en el Protocolo, hayan manifestado expresamente, mediante la presentación de una declaración, la aceptación de esta Competencia del Comité:

*"Article 11*

*Inquiry procedure*

- 1. A State Party to the present Protocol may at any time declare that it recognizes the competence of the Committee provided for under this article.*
- 2. If the Committee receives reliable information indicating grave or systematic violations by a State Party of the rights set forth in Parts II and III of the Covenant, the Committee shall invite that State Party to cooperate in the examination of the information and to this end to submit observations with regard to the information concerned.*
- 3. Taking into account any observations that may have been submitted by the State Party concerned as well as any other reliable information available to it, the Committee may designate one or more of its members to conduct an inquiry and to report urgently to the Committee. Where warranted and with the consent of the State Party, the inquiry may include a visit to its territory.*
- 4. Such an inquiry shall be conducted confidentially and the cooperation of the State Party shall be sought at all stages of the proceedings.*
- 5. After examining the findings of such an inquiry, the Committee shall transmit these findings to the State Party concerned together with any comments and recommendations.*
- 6. The State Party concerned shall, within six months of receiving the findings, comments and recommendations transmitted by the Committee, submit its observations to the Committee.*
- 7. After such proceedings have been completed with regard to an inquiry made in accordance with paragraph 2, the Committee may, after consultations with the State Party concerned, decide to include a summary account of the results of the proceedings in its annual report provided for in article 15.*
- 8. Any State Party having made a declaration in accordance with paragraph 1 of the present article may, at any time, withdraw this declaration by notification to the Secretary-General."*

Finalmente, una de las cuestiones que más debates y discusiones ha generado en el seno del grupo de trabajo durante la elaboración del protocolo ha sido la disposición, finalmente incluida en el artículo 14 del texto adoptado por el Consejo, sobre asistencia y cooperación internacional. En él se establece la posibilidad de que un Estado reciba asistencia técnica por parte de los organismos especializados, fondos y programas de las NNUU y otros órganos competentes. Se establece, asimismo, un fondo fiduciario con arreglo a los procedimientos de la Asamblea General –por tanto, de carácter voluntario– para prestar asistencia técnica a los Estados en relación con el ejercicio de los derechos reconocidos en el Pacto y se dispone, por último, que las disposiciones en esta materia se aplicarán sin perjuicio de la obligación de todo Estado Parte de cumplir con las obligaciones impuestas por el Pacto.

Algunos Estados, de un lado, se han cuestionado el papel de las obligaciones internacionales referidas a la cooperación (el artículo 2.1 del PIDESC establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas “mediante la asistencia y la cooperación internacional”) y en qué medida las mismas podrían servir de “excusa” para el incumplimiento de las obligaciones de los Estados que reclaman esta cooperación y asistencia y han sostenido reiteradamente que no es posible contemplar obligaciones relativas a la cooperación internacional, o que las mismas deberían, al menos, matizarse.

Mientras tanto, de otro lado, para otros Estados, resultaba imprescindible que un protocolo facultativo incluya cláusulas relativas a la cooperación internacional:

***“Article 14***

***International assistance and cooperation***

- 1. The Committee shall transmit, as it may consider appropriate, and with the consent of the State Party concerned, to United Nations specialized agencies, funds and programmes and other competent bodies, its views or recommendations concerning communications and inquiries that indicate a need for technical advice or assistance, along with the State Party's observations and suggestions, if any, on these views or recommendations.*
- 2. The Committee may also bring to the attention of such bodies, with the consent of the State Party concerned, any matter arising out of communications considered under the present Protocol which may assist them in deciding, each within its field of competence, on the advisability of international measures likely to contribute to assisting States Parties in achieving progress in implementation of the rights recognized in the Covenant.*
- 3. A trust fund shall be established in accordance with the relevant procedures of the General Assembly, to be administered in accordance with the financial*

*regulations and rules of the United Nations, with a view to providing expert and technical assistance to States Parties, with the consent of the State Party concerned, for the enhanced implementation of the rights contained in the Covenant, thus contributing to building national capacities in the area of economic, social and cultural rights in the context of the present Protocol.*

*4. The provisions of this article are without prejudice to the obligations of each State Party to fulfil its obligations under the Covenant.*

El texto del Protocolo Facultativo adoptado en la versión final incluye disposiciones importantes para una mejor protección de los DESC:

- Los Estados Parte del PIDESC que adopten el PF reconocen la competencia del Comité de la ONU de DESC para recibir y evaluar comunicaciones referidas a violaciones de los derechos económicos, sociales y culturales estipulados en el Pacto.
- El Protocolo abre la posibilidad de que se tomen "medidas cautelares", facultando al Comité para enviar al Estado Parte correspondiente una solicitud urgente para que adopte tales medidas cautelares, a fin de evitar que las víctimas de las presuntas violaciones sufran posibles perjuicios irreparables.
- El Protocolo también crea un procedimiento de investigación, estableciendo que, si el Comité recibe información confiable referida a violaciones graves o sistemáticas del PIDESC, deberá invitar al Estado Parte a cooperar en la evaluación de la información y, para ello, a presentar observaciones respecto de la información. La investigación puede incluir una visita al territorio del Estado Parte afectado.
- El Protocolo exige que los Estados tomen todas las medidas apropiadas para asegurar que las personas bajo su jurisdicción no sean sometidas a ninguna forma de maltrato o intimidación como consecuencia de las comunicaciones que se presenten ante el Comité en virtud del PF.

El Protocolo Facultativo no entra en vigor hasta no ser ratificado por 10 Estados. Las víctimas de las violaciones de los derechos ESC solamente pueden utilizar el procedimiento después de que su estado lo haya ratificado. Por ello, la siguiente fase de nuestra campaña es lograr que la mayor cantidad de Estados posible firme y ratifique el Protocolo Facultativo. Para esta campaña también necesitamos su ayuda. Los Estados solamente ratificarán el Protocolo Facultativo si los grupos de la sociedad civil les comunican la importancia de hacerlo.

El Protocolo Facultativo queda abierto para su firma en marzo de 2009.

#### **IV. Consideraciones finales: valoración**

Tal y como España manifestó en su declaración final al terminar la última sesión del Grupo de Trabajo que ha elaborado este instrumento, con la adopción de este protocolo se salva una brecha histórica, una desigualdad que debía haber sido superada hace tiempo entre categorías de derechos elaboradas sobre una base más artificial que real. Con este paso se avanza, finalmente, aunque todavía despacio, hacia una visión unitaria de los Derechos Humanos.

Este instrumento, una vez entre en vigor, que será a los tres meses de que el décimo Estado, de los que son parte en el Pacto, haya manifestado su consentimiento en obligarse por el mismo (y que en el caso de España, aún con mucha prisa no podrá ser antes de seis meses desde que se proceda a la firma del mismo, debido a la necesaria autorización parlamentaria), subsanará algunas de las deficiencias históricas en la supervisión o vigilancia de cumplimiento de las obligaciones del Pacto. En efecto, mediante la recepción de comunicaciones individuales, el Comité DESC podrá avanzar en la identificación del contenido de las obligaciones de los Estados partes conforme al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales al tiempo que se llevará a cabo el desarrollo de una jurisprudencia internacional referida a los Derechos económicos, sociales y culturales, como ha venido sucediendo en el Comité de Derechos Humanos respecto a los derechos contenidos en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

Así pues, su elaboración y futura entrada en vigor representa un avance significativo en la protección de estos derechos. Tal y como afirmó la propia Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, frente al Grupo de Trabajo “un Protocolo facultativo reforzará de manera significativa el actual sistema de órganos de tratados. Además permitirá esclarecer lo que se requiere –y lo que no– de los Estados, mientras que proporcionará recursos efectivos a los individuos cuyos derechos han sido violados. (...) [u]n protocolo facultativo será un paso importante en el desmantelamiento de la categorización rígida e innecesaria de los derechos y un avance hacia una visión unificada de los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales”.

Pese a que hubiera sido deseable conseguir un umbral más alto de protección de los derechos reconocidos en el Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, también entendemos que con este paso se avanza, finalmente, aunque todavía despacio, hacia una visión unitaria de los Derechos Humanos.

Así pues, creemos que nos encontramos en un momento histórico, aunque todavía queda camino para convertir este texto, en el que tanto se ha tra-

bajado, en un instrumento jurídicamente vinculante que contribuya, de forma efectiva, al fortalecimiento del sistema universal de protección de los derechos humanos. Confiamos en que esta nueva etapa del proyecto, que ahora comienza, llegue a buen puerto sin dilación y que la adopción del Protocolo Facultativo por parte del Consejo de Derechos Humanos de la ONU abra la posibilidad de acercar la justicia internacional a millones de personas, grupos, comunidades y pueblos excluidos de todo el mundo.

## NUEVOS RETOS PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Carlota Merchán Mesón  
Henar L. Senovilla

Según la FAO, en 2007 vivían en el mundo 923 millones de personas hambrientas, cifra que aumentó en 2008 hasta alcanzar los 963 millones por ser éste el año en el que se produjo el mayor incremento de los precios de los alimentos.

En junio de 2008, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) auspició en Roma una conferencia de alto nivel sobre seguridad alimentaria mundial en la que se pretendía debatir sobre lo que, a juicio de la FAO, son los dos grandes desafíos actuales del derecho a la alimentación: el cambio climático y la bioenergía.

Dicha conferencia tuvo que ser replanteada por el contexto de crisis alimentaria que, lejos de corroborar la tesis de la FAO, demostraba –y demuestra– que son muchos más y más complicados los retos a los que se enfrentan la seguridad y soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación.

La crisis alimentaria que ha arrojado al hambre a cien millones de personas más, hasta 2008, no es ni fortuita ni ocasional. Desde hace años, diversas instituciones y colectivos como la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” venimos alertando sobre lo que ahora está en el centro del debate: que, además de la incidencia en los precios de los alimentos de factores como el cambio climático o la producción de agrocombustibles, en la violación del derecho a la alimentación influyen otros condicionantes como son los fallos de unas políticas agrícolas focalizadas en el comercio en lugar de en la alimentación humana, unas reglas comerciales perversas que dejan fuera de mercado las producciones de los países que no pueden subsidiarlas o la especulación bursátil con las materias primas, que está elevando artificialmente los precios de los alimentos.

Los precios de los alimentos han subido, de media, un 52%. Aunque hay productos básicos como el arroz que ha llegado a aumentar un 200% en 2008. ¿Por qué, si la cosecha de 2007 ha sido récord? Entre otros factores, porque los productos básicos se han convertido en productos “estrella” a la hora de especular con ellos en Bolsa. Visto que los productos tradicionales de inversión en general han dejado de ser rentables, los fondos de inversión han vuelto su mirada sobre las materias primas. Los alimentos. Los productos básicos se han convertido en objeto de especulación en lugar de en elementos insustituibles para satisfacer las necesidades humanas.

Lejos de plantear, por otra parte, al menos, algún condicionante ético para regular estas inversiones, la única característica que presentan estos fondos de inversión en relación con los demás es que, por cuestión de liquidez, son mercados a futuro pero con plazos más cortos que otros fondos. ¿Dónde termina la inversión y comienza la especulación? ¿Cómo funcionan los mercados de futuros? ¿Son aplicables la ética o los principios de derechos humanos al mercado financiero? ¿Cómo?

Más allá del cambio climático o la bioenergía, éstos también son los nuevos retos a los que se enfrenta la realización del derecho a la alimentación de todos ciudadanos del planeta; especialmente, de los habitantes de las regiones menos desarrolladas.

En los artículos siguientes, Pedro Alier, analista y consultor de Bolsa, resumirá brevemente el racional detrás de la existencia de los mercados de futuros así como su funcionamiento básico y continuará con las posibles alternativas que se han contemplado para la influencia de la especulación bursátil con materias primas.

Por la parte de las soluciones, el profesor Luis Miguel Martín Martín, de la Universidad de Córdoba, explicará en su artículo cómo la evolución de la agricultura, desde su origen, ha llevado a la explosión demográfica; cómo la tecnología ha posibilitado un incremento aún mayor de la producción de alimentos; cómo, en estas condiciones, la pervivencia del problema del hambre es político; cómo, no obstante lo anterior, no es posible el crecimiento ilimitado en un mundo limitado, por lo que la explosión demográfica y los cambios que la han acompañado han llevado al planeta a una situación límite; y, finalmente, cómo es imprescindible buscar la sostenibilidad del sistema global, manteniendo, entre otras medidas, los recursos fitogenéticos de los que depende la agricultura.

Y Carlos G. Hernández Díaz-Ambrona, profesor de Producción Vegetal del Grupo de Sistemas Agrarios de Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Politécnica de Madrid abundará sobre las técnicas agrícolas para la producción agraria sostenible.



## I. MERCADOS DE FUTUROS SOBRE PRODUCTOS AGRÍCOLAS: ESPECULACIÓN FINANCIERA Y ALIMENTOS

Pedro Alier  
Consultor de Bolsa

Indudablemente, a poca gente se le escapó el fuerte y prolongado aumento en el precio de los alimentos que tuvo lugar en 2006, 2007 y 2008. Si bien los productos agrícolas siempre han sido unos bienes con comportamientos muy volátiles, lo que más sorprendió fue la aparente sincronización de las subidas. Aumentos en un único producto hubieran tenido una de las explicaciones clásicas en este mercado: inundaciones, sequías, inestabilidad política en países productores... Sin embargo, la coincidencia en el tiempo llevó a buscar, a su vez, la coincidencia en la causa. Y en esta búsqueda muchas miradas se centraron en los mercados de futuros agrícolas. No fueron pocas las voces que se levantaron para acusar a los operadores en dichos mercados de especuladores y reclamar a las autoridades que pusieran orden.

Es cierto que existe evidencia de que se produjo una burbuja en el precio de lo que en el mundo financiero se llaman las *soft commodities* (productos agrícolas). No sólo existe dicha evidencia, sino que además ya se ha escrito mucho sobre cómo el capital especulativo, en busca de beneficios, centró su atención en los *commodities* (bienes raíces) a principios de la presente década. Es por ello que es básico analizar aspectos del funcionamiento de los mercados de futuros que generalmente pasan desapercibidos, pero que son fundamentales para dilucidar qué papel han jugado los mercados financieros en la reciente crisis alimentaria.

### **Mercados de Futuros**

Los precios agrícolas se podrían caracterizar por tres factores principales: alta estacionalidad, alta volatilidad y alto impacto sobre el consumidor final. Puede sorprender que se justifique la existencia de los mercados de futuros hablando de los productos agrícolas, pero fue precisamente para hacer frente a estos tres factores por lo que nació el instrumento financiero que denominamos futuro.

La estacionalidad es inherente a la agricultura. La cosecha de un producto se concentra en una época determinada del año, provocando épocas de abundancia seguidas de épocas de carestía con una periodicidad anual (volatilidad intra-anual). A su vez, las cosechas son altamente sensibles a factores medioambientales (heladas, sequías...) y políticos (guerras, huelgas, inestabilidad social). Esto hace que la producción pueda ser muy cambiante de un año para

otro (volatilidad inter-anual). A su vez, la alimentación es un bien imprescindible para todo ser humano, con lo que las subidas de precio acaban afectando al bolsillo de todos. No es el caso de otros productos que no son de primera necesidad en los que podemos responder a subidas del precio simplemente bajando o eliminando la demanda (reduciendo el consumo).

La alimentación es un bien que tiene lo que en economía se denomina una demanda inelástica, es decir, muy poco sensible al precio. Dicho llanamente: por muy cara que sea la comida, voy a tener que comprarla, aunque ello implique renunciar al disfrute de otros bienes. Al ciudadano de los países desarrollados puede parecerle que este último factor no es tan relevante y quizás no lo sea en su caso concreto. Sin embargo, una subida del 30% en el coste de la alimentación puede suponer una tragedia en muchos países del mundo. La clave está en el porcentaje de nuestra renta disponible que dedicamos al gasto en comida. Si a ello dedicamos menos del 10%, como en el caso de EEUU en el 2007, está claro que no nos afectará tanto la subida como en el caso de Haití donde en el año 2000, esta cifra llegaba al 50%.

Todos estos factores fueron los que incitaron a buscar soluciones. El proceso fue algo que llevó tiempo, pero se puede decir que ya en el siglo XVIII existían instituciones similares a lo que hoy se llama mercado de futuros. El objetivo principal era conseguir eliminar la incertidumbre en el nivel de precios así como suavizar sus oscilaciones cíclicas. Conocer el precio al que vamos a poder comprar o vender un producto de antemano permite que la toma de decisiones económicas sea mucho más fácil.

Obviamente, a lo largo del tiempo, los mercados de futuros han ido evolucionando hasta la estructura actual. Lo que no se puede dudar es que su diseño ha sido un éxito rotundo, ya que no sólo ha permitido paliar los problemas de los productos agrícolas sino los de otros muchos. Hoy en día no sólo existen futuros agrícolas sobre productos ya elaborados como el queso o el tocino, sino que se han extendido a productos tan dispares como el petróleo, el gas, los bonos de deuda soberana, los índices bursátiles, los metales industriales, los metales preciosos e incluso bienes intangibles como los tipos de interés. En todos estos casos, su objetivo principal es paliar la incertidumbre en el precio futuro de estos subyacentes. Eliminar el riesgo de variaciones en el precio en sí ya es un logro, pero es importante, a la vez de la eficacia, la eficiencia con que los futuros logran este fin.

## **Eficiencia de los futuros**

El instrumento fundamental de los mercados de futuros es lo que se denomina contrato de futuros. Estos contratos son los títulos que se compran y venden en el mercado. Una definición de ellos podría ser la de “contratos estandarizados que cotiza en un mercado organizado y obliga a comprar o vender una cantidad del subyacente en una fecha futura a un precio fijado en el momento de tomar el contrato”.

En esta misma definición ya se entrevén las ventajas de estos mercados como institución financiera. El más conocido y del que ya hemos hablado con anterioridad es el hecho que el precio se fije en el momento de tomar el contrato y no a la hora de hacer el intercambio físico de los subyacentes. Esto permite saber el precio que voy a tener que pagar por la mercancía y solucionaría los problemas de los que hablamos en el punto anterior. Sin embargo, es importante que nos fijemos en otros aspectos quizás menos obvios, pero no por ello menos importantes. Por ejemplo, debemos poner la atención en el hecho de que son contratos estandarizados y que cotizan en mercados organizados. Estas dos características son las que han dado a los mercados de futuros una ventaja sobre otro tipo de estructuras que se podrían haber creado para resolver los problemas con los precios.

La estandarización implica que los tipos de productos, requisitos de calidad, cantidad de producto, plazos de entrega,... no son cosas que estén sujetas a la discrecionalidad de los agentes que compran y venden en el mercado. Aunque tanto un comprador como un vendedor estén de acuerdo, no van a poder, por ejemplo, realizar una operación en el mercado que tenga un vencimiento diferente de los que están ya establecidos. A priori, parece que esto es muy inflexible y que más que una ventaja sería un inconveniente. Sin embargo es justo lo contrario. La estandarización consigue que haya un ahorro enorme en costes de transacción. Si se optara por una aproximación más flexible implicaría que cada operación debería ser revisada entre comprador y vendedor, con la consiguiente pérdida de tiempo, gastos de asesoría jurídica, etc. Si sólo hay un producto, no hay mucho que las partes deban consultar o negociar, lo que vendría a ser una segunda ventaja de la estandarización: permite que haya un alto nivel de transparencia tanto jurídica como operativa. Esto se debe a que en todo momento los agentes en el mercado saben exactamente lo que intercambian y como lo van a intercambiar así como las implicaciones legales de incumplir las reglas establecidas.

Finalmente, la estandarización permite que, al ser todos los contratos iguales entre sí, se alcance un nivel alto de liquidez. La liquidez es importante ya

que de nada nos sirve tener activos financieros si a la hora de querer venderlos nos encontramos que hay una ausencia de compradores y que tenemos que deshacernos de ellos a precios muy descontados.

Y es la liquidez la que nos lleva a hablar a su vez de un segundo aspecto: la cotización en mercado organizado. La unificación de toda la operativa a través de un único mercado tiene ventajas también en la liquidez. Si sólo existe un punto de intercambio es mucho más fácil que exista un comprador para la posición que yo quiero vender. Las ventajas del mercado organizado, no obstante, van más allá de una mayor liquidez gracias a la forma en la que se articula dicho mercado, que es a través de lo que se denomina cámara de compensación. En realidad, cuando un comprador y un vendedor de futuros operan no lo hacen el uno contra el otro, sino que lo hacen con un intermediario entre ellos que es la cámara.

Un ejemplo puede ser útil para que se entienda el funcionamiento. Pongamos por caso que yo compro un futuro, es decir, me comprometo a pagar a vencimiento del contrato una cantidad fijada hoy a cambio de que se me entregue a vencimiento la mercancía que se fija en el contrato. Quién tiene la obligación legal de realizar la entrega de la mercancía y el derecho a recibir el pago acordado es la cámara y no otro agente que hubiese vendido un futuro. A su vez la obligación de pagar y el derecho a recibir la mercancía en el caso de una venta de futuro también sería de la cámara y no mía (como comprador de un futuro). Es pues la cámara quien se encarga de balancear las operaciones de compra y venta para que ella misma no tenga una posición neta ni positiva ni negativa. Esto tiene una ventaja muy importante y es que por este método se elimina por completo el riesgo de contrapartida. Es fácil de imaginar que si yo he comprado un futuro y quien me debe entregar la mercancía no es la cámara sino un particular, pudiera darse el caso que a vencimiento no se realizara dicha entrega (o que yo fuese incapaz de pagarla). El riesgo de contrapartida es uno de los riesgos que más afectan a mucha de la operativa financiera mundial y además ha estado tristemente de actualidad en los últimos tiempos en casos como el mercado de los *credit default swaps* (cds). Los cds vendrían a ser como unos seguros que, a cambio de pagos regulares por parte del tomador, obligarían a quien había vendido el título a realizar un pago por la cantidad asegurada en el caso que una empresa determinada quebrase. Pues bien, este producto había ganado una enorme popularidad en los últimos años. Sin embargo, la reciente crisis ha demostrado que tienen un claro problema, como se puso de manifiesto con quiebras sonadas como la del banco americano *Lehman Brothers*. Cuando ésta tuvo lugar, hubo mucha gente que

dudó que la gente que había extendido cds asegurando la quiebra de *Lehman* fuera capaz de hacer frente a sus compromisos de pago. Y ello se debe básicamente a que no era un mercado organizado y que las operaciones se realizaban directamente entre particulares (generalmente entidades financieras). Un ejemplo claro de riesgo de contrapartida, que llevó a sufrir turbulencias durante semanas y que obligó al estado americano a rescatar a la compañía de seguros AIG, que bordeaba la quiebra debido a una actividad excesivamente agresiva a la hora de vender cds.

Una situación así sería imposible en un mercado como el de futuros. De hecho, ya han empezado los primeros pasos para desarrollar un contrato de futuros sobre cds para evitar que una situación similar se vuelva a repetir. Esta es quizás la virtud más importante de los mercados de Futuros aunque la gente generalmente le preste poca atención.

### **Agentes del mercado**

Los agentes que operan en los mercados de futuros se podrían diferenciar en dos tipologías principales: los que operan con un objetivo de cobertura y los que operan con objetivo especulativo. El caso de los mercados agrícolas no es una excepción y hallamos a ambos.

Los agentes con objetivo de cobertura son los que intentan beneficiarse de la capacidad de los futuros para eliminar la incertidumbre en el precio. Estos inversores son los que realmente aprovechan todo el potencial que tienen los contratos de futuros. Su objetivo a la hora de invertir no es el de conseguir rendimientos sino eliminar riesgos y reducir incertidumbre. Pongamos un ejemplo: imaginemos una empresa que se dedica a la fabricación, distribución y venta de cereales para el desayuno. Su negocio es ése y no el de especular a la subida o bajada del precio del trigo. La empresa quiere que su producción tenga unos precios estables y no que oscilen en función del precio de su materia prima así como tener claridad sobre sus costes futuros para poder tomar decisiones de inversión adecuadas. Así pues, la decisión que tomará la empresa es probable que sea la de operar en el mercado de futuros para asegurarse el precio del suministro futuro de trigo.

A los agentes con objetivo especulativo les mueve otro racional. Lo que buscan en el mercado de futuros es conseguir rendimientos a base de invertir en productos que creen que van a subir de precio (comprar un futuro) y vender los productos que creen que van a bajar de precio (vender un futuro). Cuando les califico de especulativos no quiero dar ninguna connotación negativa a la palabra. De hecho, en jerga económica la inversión especulativa es

toda inversión que se realiza pensando que el precio del activo que se compra va a subir o el que se vende va a bajar. En realidad, los futuros son un instrumento muy bueno para especular ya que son contratos con un apalancamiento implícito. Los detalles no son relevantes en esta ponencia, pero digamos que los futuros permiten obtener exposición al 100% de la revalorización del contrato a pesar de que el desembolso en metálico al tomar el mismo sólo es de un 10% del total del nominal. Dicho de otra forma: con muy poco dinero invertido se puede ganar o perder mucho.

La función de los inversores especulativos es, también, muy importante, ya que juegan el rol que en inglés se denomina de "price discovery". Cuando hay una variación súbita en el precio de un activo debido a un shock transitorio son estos inversores los que se encargan de que el precio vuelva a su nivel de equilibrio al tomar sus posiciones. Ello es especialmente importante en el caso de los mercados agrícolas dada la alta volatilidad de los precios y la alta sensibilidad que tienen estos productos a *shocks* transitorios.

En el caso de la reciente crisis de precios en los mercados agrícolas, fueron precisamente estos inversores los que fueron culpados por muchos de ser los causantes de la escalada. Las fuertes subidas en 2007 y primera mitad del 2008 se atribuyó a su toma de posiciones. Sin embargo, no es lógico pensar que inversores especulativos inviertan a sabiendas en un producto para subir artificialmente su precio. Lo más lógico sería que en lugar de comprar el bien lo vendiesen, apostando a una bajada de los precios y siguiendo su rol en el "price discovery" de un bien sobrevalorado.

### **Alternativas al mercado de futuros**

Hasta ahora, hemos resaltado las virtudes de los futuros como instrumento de mercado, es decir, un campo de juego en el que los agentes económicos tienen libertad de operaciones. No ha habido ninguna propuesta para contemplar la aparición de algún otro instrumento de mercado para sustituirlos.

Lo que sí ha habido, no obstante, es la contemplación, por parte de las autoridades, de instrumentos regulatorios, una nueva regulación aplicable a los mercados agrícolas, pero siempre dentro del marco de un mercado de futuros tal y como lo hemos definido.

Las posturas han sido bastante dispares y han ido desde el cierre completo de los mercados, como en el caso indio, al aumento de la regulación en el caso de EEUU y de la mayoría de países que decidieron actuar. No ha quedado clara que la postura radical india haya sido efectiva. Uno de sus principales objetivos fue mantener la inflación bajo control y su éxito en tal empeño es difícil de ver

incluso a posteriori, una vez hemos capeado tanto los altos precios agrícolas como la elevada inflación.

Por otro lado, muchos agentes económicos y empresas cuyo objetivo para operar en los mercados de futuros era el motivo de cobertura se vieron fuertemente perjudicados. En el caso de EEUU, la postura no fue tan radical. Las medidas que se implementaron consistieron en aumentar los requisitos de información que los operadores en el mercado debían dar al regulador financiero americano en el momento de tomar posiciones en los mercados de futuros. Asimismo, se endurecieron los límites a las posiciones especulativas que las cámaras podían admitir de parte de los agentes. Es decir, o bien uno demostraba que estaba comprando o vendiendo un futuro debido al motivo cobertura (por ejemplo justificar que se era una fábrica de cereales para el desayuno que cubría el precio del trigo) o la cámara limitaba el número de títulos que se podían comprar. De hecho, éste es un límite que existía antes incluso de la aparición de la crisis (los reguladores sólo lo hicieron más restrictivo) debido a que los mercados agrícolas tienen un nivel de iliquidez relativamente elevado. Eso hace que pequeños movimientos de compras o ventas tengan altos efectos sobre los precios. Es algo que no sucede en otros mercados de futuros con mucha mayor liquidez como son los de divisas o los de petróleo.

En resumen, las alternativas que se contemplaron no atacaron en su mayor medida al mercado de Futuros como idea, sino que simplemente lo intentaron contener. Ello es prueba de que pocos reguladores pensaban que la causa de los problemas proviniese de la estructura de los mercados en sí.

## **Conclusiones**

Para concluir, diría que las causas de la escalada en precios agrícolas fueron una combinación de los dos aspectos que más se han esgrimido en los últimos tiempos: las razones fundamentales y las razones especulativas.

Las razones fundamentales es importante tenerlas siempre muy claras porque son las que realmente van a influir en el largo plazo a lo que sucede con los precios y es, a la vez, bueno que el mercado reaccione ante ellas ya que son las que fijan los precios de equilibrio. O quizás podría incluso decir justos.

Pues bien: hay fuertes y poderosas razones para justificar que los precios subiesen en el periodo 2004-2008. En primer lugar, estos años vieron un espectacular desarrollo económico de muchos países en desarrollo. Y es normal que estos fuertes crecimientos del PIB fueran acompañados por fuertes aumentos de la demanda agregada mundial de la mayoría de productos agrícolas ya que millones de personas abandonaron la agricultura de subsistencia para pasar a

sectores como la industria que necesitan de la aportación de alimentos. Es más: incluso muchos ciudadanos de estos países que ya no practicaban la agricultura cambiaron sus hábitos alimenticios al aumentar su renta. Pongamos por ejemplo que abandonaron las tortas hechas con cereales no nobles por pan blanco hecho con trigo. Si a todo ello juntamos el aumento demográfico y la poca flexibilidad de la producción agrícola para aumentar la producción (lleva años poner la tierra en producción y las mejores tierras ya están en explotación) no es de extrañar que los precios subiesen.

Ahora bien, no es menos cierto que hay pruebas de que la actividad especulativa llevó los precios más allá de lo que los fundamentales indicaban. Ello implica que los inversores especulativos en mercados de futuros fallaron en su labor de "price discovery". Es buena prueba de ello el desplome que han tenido no sólo los precios agrícolas sino también los de otros productos como los metales industriales o el petróleo desde inicios del verano de 2008. El problema se puede entender si vemos que veníamos de unos años con políticas monetarias muy laxas en EEUU y Europa, lo que había llevado a un gran aumento del apalancamiento con el que funcionaban los mercados de capitales. Así, la bolsa, la vivienda, los títulos de crédito y las commodities vieron como toneladas de capital llegaban y debían ser invertidas en algún producto. Sin embargo, ya a principios de 2007, los tres primeros mercados dieron síntomas de estar recalentados. Los inversores, deseosos de alternativas, fijaron sus ojos entonces en los *commodities* (no sólo los agrícolas). Creyeron que los fundamentales que sostenían sus subidas y que vengo de explicar, se iban a mantener sólidos. Se crearon expresiones nuevas en jerga económica como el *decoupling*, según el cual los países emergentes iban a capear bien la crisis que ya se entreveía en el mundo occidental e iban a mantener el alza de precios. En gran medida todo iba apoyado por unos agentes que no supieron leer la gravedad de la crisis que se avecinaba quizás debido a que se habían acostumbrado a demasiados años buenos. Así que se lanzaron a comprar en el mercado de commodities y lanzaron los precios hacia arriba.

Mi opinión al respecto de lo que nos deparará el futuro es que a la larga los fundamentales que he mencionado en el punto anterior van a ser un fuerte racional que respalde las subidas no sólo de las *commodities* agrícolas sino de las *commodities* en general. En ellas está claro que el potencial alcista para la demanda es muchísimo mayor que el que puede tener la oferta, sujeta a su falta de flexibilidad y al hecho de que en muchos casos, como los metales o el petróleo, se trata de bienes con reservas finitas.

Quizás la pregunta más relevante no sea si las subidas en precios van a



tener lugar, sino si las subidas futuras van a ser tan repentinas y traumáticas como las que hemos sufrido en los últimos años. El mundo sufrió porque las subidas se produjeron en un espacio de tiempo demasiado corto para que los agentes económicos se pudiesen adaptar debidamente. Es este tipo de *shocks* el que deberíamos evitar.

A mi juicio, finalmente, los futuros van a seguir siendo un instrumento financiero altamente eficiente y de uso muy extendido. Los acontecimientos de los últimos tiempos, como es el caso de la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers, han puesto de manifiesto además que los mercados de futuros tienen virtudes difícilmente sustituibles y que de hecho ya se están dando pasos para aumentar el número de productos que cotizan en ellos. Y nadie ha podido demostrar que las escaladas en precio de los últimos tiempos se debiesen a su funcionamiento, no quedando pues deslegitimados. En definitiva, les auguro un “futuro envidiable”.

## II. RECURSOS FITOGENÉTICOS Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE

Luis Miguel Martín Martín

Universidad de Córdoba

El género *Homo* aparece hace más de dos millones de años. Y nuestra especie, *homo sapiens sapiens*, aparece hace más de 100.000 años. Durante el noventa por ciento de su existencia, siendo ya consciente de sí mismo, vive, sin embargo, de la caza y la recolección, tal como lo hacen otros homínidos contemporáneos. Hace sólo 10.000 años, opta por practicar la agricultura para producir los alimentos. Esto ocurre en el Oriente Cercano. Algún tiempo después, independientemente, la agricultura es también adoptada en puntos de Asia y América.

La adopción de la agricultura supuso el sedentarismo y la consiguiente aparición sucesiva del poblado la ciudad y el imperio, la aparición de clases sociales que se liberan de la necesidad de producir su propio alimento y se hacen industriales, militares o sacerdotes, y, además, es expansiva.

En la actualidad, la agricultura se ha extendido por todos los confines del planeta produciéndose una profunda alteración de la fauna y la flora y creando los cultivos y los animales domésticos, que dependen de la especie humana para su supervivencia. En este proceso se ha producido la explosión demográfica. Esta explosión demográfica adquiere límites dramáticos en estos últimos años: en los últimos cuarenta años la población ha crecido tanto como en los cien mil años anteriores. No obstante, en esta última fase del crecimiento las disponibilidades de alimentos por habitante son superiores a las anteriormente

existentes, y aún ha sido mayor el incremento de bienes de otro tipo (agua, energía, vivienda).

Este crecimiento ha sido posibilitado por la tecnología, y, en el caso de los alimentos, ha jugado un papel fundamental la industrial basada en la química del nitrógeno. Para su crecimiento y reproducción, las plantas necesitan carbono, que obtienen del aire mediante la función fotosintética, y elementos minerales que adquieren disueltos en agua, a través de las raíces. El más importante de esos elementos es el nitrógeno, siendo el factor limitante más importante de la historia de la agricultura. Sin embargo, la superación de esta limitación no ha sido sólo mérito de la tecnología del nitrógeno, sino del conjunto de las tecnologías agrarias y, en particular, de la mejora genética vegetal, que empleando la diversidad genética disponible ha sido capaz de desarrollar nuevos genotipos que se adaptan a la nueva situación y así responder a las necesidades de alimentos y de otros productos agrarios que se demandaban. Un ejemplo prototípico es el desarrollo de variedades de cereales de menor talla, capaces de soportar altas dosis de abonado y así aumentar de forma muy considerable los rendimientos por unidad de superficie. Este proceso fue conocido como "La Revolución Verde".

Este espectacular crecimiento de la productividad agraria, presenta el inconveniente de que la producción agraria mundial dependa de un corto número de especies, hasta el punto en que más de la mitad de la superficie dedicada a la agricultura se dedica a sólo tres especies; trigo, maíz y arroz. Además, los genotipos de estas tres especies que se adaptan a estas nuevas situaciones de producción son muy parecidos. Así, de una situación basada en cientos de cultivos, genéticamente muy diversos, se ha pasado a una nueva situación en que la biodiversidad está desapareciendo de los campos de cultivo.

Esta nueva situación ha ido acompañada de una elevada producción de otros bienes y servicios que supone un impacto sobre el ecosistema cuya evolución es impredecible, por lo que se ha generalizado el sentimiento que es preciso el análisis de los impactos que cada nueva acción humana tiene sobre el ecosistema y la capacidad de éste de responder a estas acciones. En definitiva se trata analizar su sostenibilidad.

Se ha definido como sostenible un sistema que permita la producción continuada y equilibrada de productos que no comprometa la capacidad de satisfacer las necesidades de generaciones futuras. Cualquier acción que se realice sobre el medio ambiente va a suponer un cambio en las relaciones de las especies que constituyen el ecosistema, de forma que se va a producir un cambio en el sistema que llegará a una nueva situación de equilibrio. En la situación

de crisis ambiental en que nos encontramos será fundamental el estudio del impacto ambiental de cada nueva actividad que se plantee, esto es, el análisis de los efectos que la nueva actividad produce en el ecosistema y las características de ese nuevo equilibrio que se va a producir, de forma que dicho equilibrio sea asumible y permita el desarrollo continuado de la acción, sin agotar los recursos genéticos que se empleen.

El sistema internacional de investigación agraria del CGIAR, heredero de lo que fue la Revolución Verde ha asumido estos principios, y bajo los mismos desarrolla su actividad en los centros de investigación que tiene repartidos por todo el mundo. En el caso de la diversidad genética de los cultivos, la sostenibilidad del sistema implica el mantenimiento de esa biodiversidad que, según se ha señalado, está desapareciendo de los campos. Aunque una parte de la misma se ha perdido irremediablemente, se ha desarrollado sistemas para su mantenimiento, siendo el más importante el de la red de bancos de germoplasma. Estos bancos de germoplasma son instituciones donde se conservan elementos reproductivos de plantas que se pretenden sean representativos de la diversidad de los cultivos. El sistema más extendido es la conservación de muestras de semilla a muy baja temperatura y con niveles reducidos de humedad, ya que de esta forma, la viabilidad de la semilla se incrementa de manera muy considerable. Este sistema tiene, sin embargo, dos limitaciones muy importantes: la diversidad genética así confinada queda materialmente "congelada", esto es, se interrumpe el proceso de evolución adaptativa que se producía en los campos, por un lado; y, por otro, cambia la propiedad y el control de los recursos genéticos. Con respecto al primer punto, se promueve que, siempre que sea posible, la conservación de la diversidad se efectúe a la vez que la utilización, lo que es muy posible en sistemas de producción de tipo tradicional, constituyendo lo que se denomina conservación "in situ". En lo que respecta al segundo, se ha desarrollado el Tratado Internacional sobre los Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, bajo los auspicios de FAO, aprobado en el año 2001, y que ha sido ya ratificado por más de 120 países. El objetivo del mismo es asegurar la disponibilidad de dichos recursos y promover el reparto equitativo de los beneficios que produzcan.

Considero que este Tratado constituye un magnífico ejemplo de cómo, ante un proceso de cambio global, como ha ocurrido con la producción agraria y la explosión demográfica, se puede reaccionar para conseguir la sostenibilidad del sistema. Es de destacar el papel que en el desarrollo y ratificación de este Tratado ha tenido el funcionario español José Esquinas Alcázar.

Resumiendo pues, considero que hasta el comienzo de la agricultura, el ser humano se comportó como una especie más del ecosistema, pero que a partir de la adopción de ésta, adoptó el papel de “rey de la Creación”, poniendo todo el sistema a su servicio. Esto ha conducido a la situación actual. Parece obvia la necesidad de un cambio de rumbo, pero ese cambio no puede ser la vuelta al pasado, ya que los cambios son irreversibles. Mi opinión es que la explosión demográfica y la crisis ecológica nos obliga a un nuevo cambio de papel: debemos constituirnos en “responsables del ecosistema”. La tecnología puede y debe ser utilizada para que la gestión del medio sea ecológica, económica, social y políticamente sostenible.

### III. TÉCNICAS AGRÍCOLAS PARA LA PRODUCCIÓN AGRARIA SOSTENIBLE

**Carlos G. Hernández Díaz-Ambrona**

Profesor titular de Producción Vegetal, Grupo de Sistemas Agrarios,  
Escuela Técnica Superior de Ingenieros Agrónomos,  
Universidad Politécnica de Madrid.

La producción de alimentos es la actividad humana que más superficie ocupa. La superficie cultivada o sembrada regularmente es algo menos del diez por ciento de la tierra emergida (1400 Mha), a la que se une otro veinte por ciento en forma de praderas y pastizales que son aprovechadas gracias al ganado. Podemos fácilmente ver a través de internet cómo se distribuyen esas superficies alrededor del globo (Figura 1). Si miramos por un momento la agricultura del norte y enfocamos nuestro buscador de mapas a algún lugar de Kansas en los Estados Unidos de Norteamérica, veremos que más del 90% de la superficie la ocupan granjas, la sucesión de polígonos de verdes intensos y círculos delatan una incesante actividad agrícola especializada, que hoy se dedica tanto a la producción de alimentos como a la producción de biocombustible.

Viendo esa imagen saltan muchas preguntas: ¿Es ese el modelo de agricultura que deseamos? ¿Es esta nuestra imagen ideal? ¿Es sostenible?

Todas ellas, creo, son preguntas de difícil solución. La respuesta dependerá de a quién y en qué momento la formulemos. Si nos paramos a preguntarle a un agricultor de Kansas seguro que su respuesta es afirmativa. Y lo es entre otras razones cuando vemos que el precio del trigo se mantiene firme en sus cotizaciones.

Los agricultores, ya sean del norte o del sur, tienen como objetivo conseguir unos ingresos adecuados para su nivel de vida, y tiene sin embargo solo tres medios para alcanzarlos. A saber: uno aumentando la productividad por unidad de recurso invertido, particularmente el rendimiento; dos, aumentando el precio

de lo que vende. Y Tres reduciendo el coste de producción. Son pues estos tres objetivos indisolubles para cualquier estudio de sostenibilidad agraria.

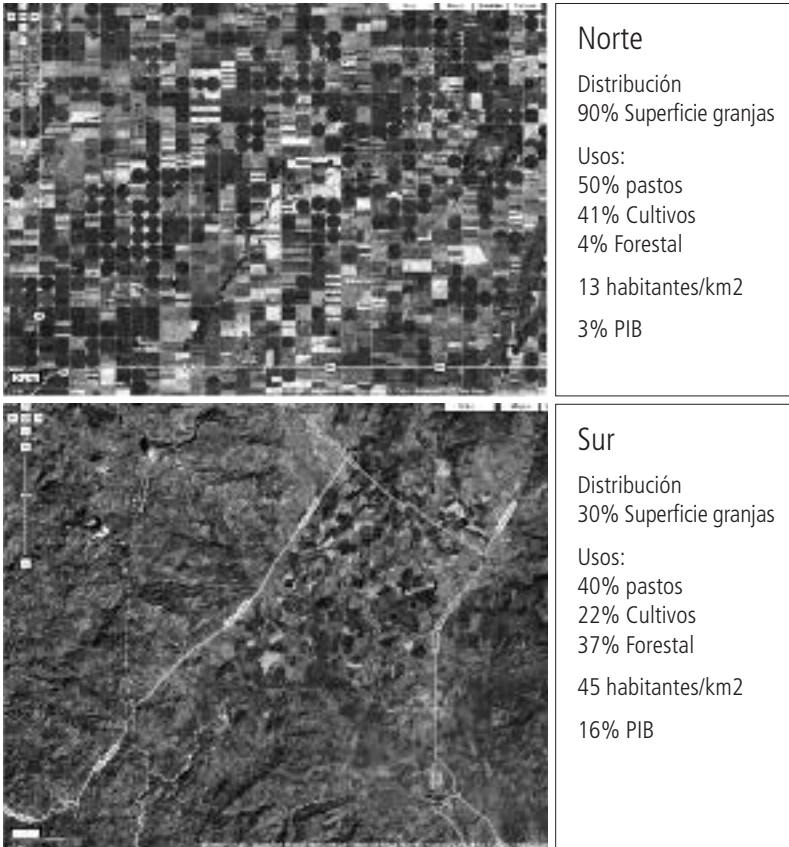


Figura 1. Imagen comparativa de la superficie cultivada en el Norte, Kansas en los Estados Unidos (superior), y en el Sur, Nicaragua (inferior).

Sin embargo, en la actualidad se cuestiona un modelo de desarrollo socio-económico que desde los años sesenta del pasado siglo debatía sobre si había capacidad de producir alimentos suficientes para todos, la aplicación de la llamada revolución verde en los países desarrollados aumentó espectacularmente su capacidad productiva. Treinta años más tarde recogieron sus frutos en forma de ingentes cantidades de excedentes de producción, que los países pobres no podían comprar. Por esas fechas, la Unión Europea, antes

Comunidad Económica Europea con solo doce miembros, mantenía en los almacenes de la intervención pública inmovilizados grandes cantidades de productos agrarios: 940 millones de kilos de mantequilla, 617 millones de kilos de leche en polvo, 606 millones de kilos de carne de vacuno; 12.500 millones de kilos de cereales. Es decir el equivalente a 75 millones de toneladas de cereal producido al año. Casi cuatro veces la producción media anual de cereal de España. Desafortunadamente, en el mundo también había hambrientos. Hambrientos que no tenían acceso a la leche, la mantequilla, la carne o el cereal de Europa. En términos absolutos la bolsa de hambrientos se mantenía entonces, sobre los 800 millones de personas. Si bien en los años de más excedentes en Europa, los hambrientos representaban el 20% de la población. Hoy sin embargo, la cifra absoluta se ha incrementado con cien millones más aunque porcentualmente representan la nada despreciable cifra del trece por ciento. Hambre que se ha reducido en todo el mundo menos en el África subsahariana.

Para evitar excedentes agrarios Europa cambió su política agraria en 1992. En pocos años, consiguió liquidar los excedentes, no porque los hubiese reparado con los pobres si no limitando la producción agrícola, producir menos fue la consigna de Europa. Barbecho obligatorio, reforestación de tierras agrícolas, cuotas, entre otras medidas, solo para producir menos. Desde 1990 a 2005 la superficie cultivada en los 30 países de la OCDE se ha reducido en 50 millones de hectáreas (una media del 6% por país), lo que equivale a reducir un cuatro por ciento la superficie cultivada mundial.

Excedentes de producción, alimentos baratos gracias a los subsidios (45.000 millones de euros todos los años en la Unión europea, similar en Estados Unidos y Japón), han tenido nefasta consecuencias para los países del sur. Muchos campesinos del sur abandonaron la producción ya que no podían competir con tan bajos precios, convirtiéndose dependiente de granos tan básicos como el maíz, el trigo o el arroz. Favoreciendo, primero la migración del campo a la ciudad y después del sur al norte.

En este panorama, llegamos hoy donde el hambre es una palabra perdida en la maraña de la crisis. Crisis que ya ha traído más hambrientos. La producción agrícola en Europa está estancada. Los datos reflejan este parón productivo, desde el año 2004 el cereal ha llegado a escasear en periodos críticos; e incluso durante el año 2008 ni la producción lechera ha sido capaz de abastecer el consumo, repercutiendo en el alza de los precios.

Con la producción frenada en Europa se quiere ahora producir biocarburantes, mezclar alcohol y aceite vegetal con la gasolina y el gasoil. Vaya para-

doja, sin excedentes agrarios para alimentación se quiere detraer producción para bioenergía. No sabemos, porqué no se hizo antes, cuando había ingentes cantidades de excedente agrícola.

### **Las cuatro caras de la agricultura**

Producir alimentos en cantidad y calidad suficiente para toda la población sigue siendo objetivo prioritario de la agricultura. Pero, aunque la comida es importante no es el único cometido de la agricultura. También, se produce comida para los animales, lo que comúnmente se llama concentrado, también se producen cuerdas y otras fibras vegetales, y aun hoy es importante la producción de combustible, en forma sobre todo de leña.

En este contexto, es bueno recordar las distintas formas en las que está presente la agricultura en nuestra sociedad. Para un abastecimiento adecuado de alimentos necesitamos producir al menos 400 kilogramos de cereal por persona y año, pero cuando la dieta incluye más carne, leche y otros derivados de los animales hay que sumar otros 200 kilogramos de cereal. Es decir el mundo necesita hoy producir algo más de 4000 millones de toneladas equivalentes de cereal.

Pero también, recordar que las fibras naturales (algodón, lino, lana, cuero) representan el 60% del consumo mundial de fibras textiles. Aunque comparativamente el consumo medio mundial es menor que el alimentario, unos diez kilogramos por persona y año.

La agricultura ha sido y sigue siendo una fuente de energía renovable, más si cabe en los países del sur y a veces la única. Según la FAO el 57% del consumo mundial de madera tiene esa finalidad. En términos energéticos, supone el once por ciento del consumo mundial de energía, en los países en desarrollo llega a representar más de dos terceras partes.

Por todas sus caras la agricultura es un derecho fundamental de cualquier pueblo.

### **Sostenibilidad en agricultura**

El principal objetivo de sostenibilidad de los sistemas agrarios es la producción de alimentos en cantidad y calidad suficiente para abastecer a todos los miembros de la comunidad a través de una dieta saludable, social y culturalmente aceptada. Además este objetivo tiene que cumplirse todos los días del año.

Para lograr este objetivo la agricultura nos ofrece un número limitado de cosechas al año, la mayoría de las veces una y en menos ocasiones dos. Es cierto que el tiempo y número de cosechas se pueden prolongar, pero no por

tener más cosechas al año se va a obtener más producción. Sin entrar en detalle, ya que nos llevaría un curso entero de agronomía, desde la siembra a la cosecha, hay un periodo de tiempo inicial en el cual el cultivo no llega a cubrir el suelo con su vegetación. Ese periodo es muy poco eficiente para la producción, repetir este periodo muchas veces a lo largo del año para obtener muchas cosechas no es nada eficiente, aunque para aumentar la eficiencia se recurre al trasplante empleando plántones de vivero aumentamos la eficiencia de ese periodo. No obstante, los agricultores conocen las ventajas de ciclos largos de cultivo frente a los cortos.

Pero, cual es el paradigma de la sostenibilidad. Hace poco tiempo hablando con un agricultor del cinturón de trigo australiano me decía que él podría hacer una agricultura sostenible cuando consiga cerrar el ciclo de los recursos (Figura 2). Es decir, lo que el produce y sirve para alimentar a alguna persona allende de los mares tiene que retornar otra vez a los suelos de su finca.

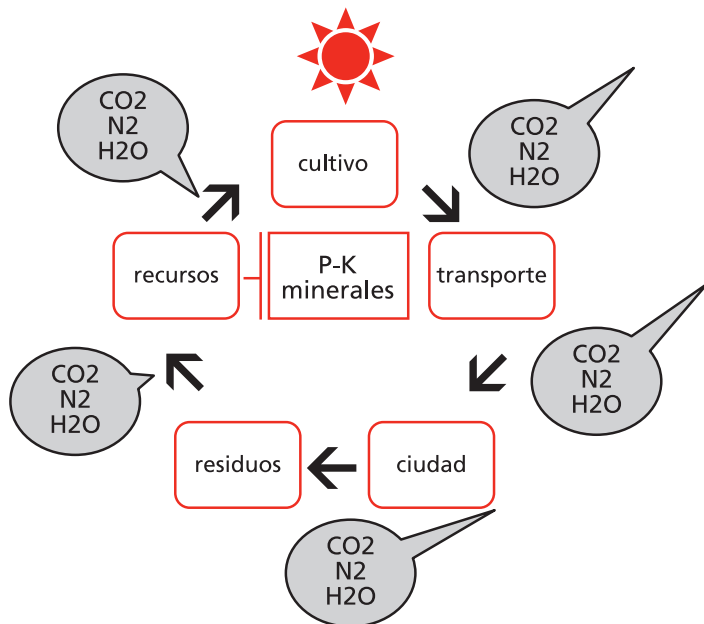


Figura 2. Ciclo para la sostenibilidad de un cultivo.



Así este ciclo que representa el flujo de la materia será más o menos largo según sea la producción más Local o Global. Hoy nos ocupa el derecho a la alimentación, y para una agricultura más sostenible tiene que primar lo Local sobre lo Global. Va a ser más sencillo cerrar el ciclo de los recursos de forma Local que Global.

Ya que el ciclo es frágil. Afortunadamente los tres grandes recursos que necesitan las plantas: agua, anhídrido carbónico y nitrógeno, fluyen muy bien a través de la atmósfera adquiriendo un comportamiento más global que local. Pero no ocurre lo mismo con otros elementos necesarios para el crecimiento de las plantas como son el fósforo, el potasio y multitud de otros elementos que si no retornan al suelo éstos se empobrecerán y la producción descenderá, comprometiendo la seguridad alimentaria. En los próximos años las limitaciones a la agricultura no van a venir por la falta de agua, anhídrido carbónico o nitrógeno, si no por la escasez del suelo en fósforo, potasio y otros elementos necesarios para el crecimiento de los cultivos.

### **Tipologías de campesinos**

Las técnicas agronómicas sostenibles van a ser diferentes en función del tipo de agricultor que tengamos. Podemos distinguir tres clases de agricultor: subsistencia, pequeño productor y productor.

Llamamos agricultor de Subsistencia aquel que destina toda su producción al autoconsumo, es decir come todo lo que produce, el ciclo es mínimo y si restituye sus residuos mantiene el sistema. En este caso la principales técnicas estarán vinculadas con la minimización de la erosión del suelo y la restitución de todos los residuos, vegetales y animales, en las parcelas de cultivo. Es un agricultor orgánico por necesidad ya que no dispone de los ingresos necesarios para acudir a los mercados de los medios de producción agrarios.

El Pequeño o mediano productor es aquél que vende solo aquello que le sobra, y a veces un poco más. Tiene, que acceder al mercado de los medios de producción para restituir los residuos en forma de fertilizantes. Puede llevar una aptitud más orgánica si acopie el recurso estiércol que retira de la zona de pastos, pero lo que hace es empobrecer las zonas de pasto frente a la agrícola. Su interacción con el mercado le obliga a adaptarse a sus exigencias en cuanto a variedades y especies a cultivar y en los tiempos de producción.

El Productor o gran productor vende o comercializa todo lo que produce. Tiene una gran dependencia de los mercados y del aporte continuo de los recursos que extrae normalmente en forma de fertilizantes y energía. Contar con buenas redes de transporte es clave en este tipo de agricultura, por un

lado para vender los productos y por otro para comparar los recursos necesarios a la producción. La agricultura de tipo orgánico pasa a un segundo plano debido al elevado coste que supone su transporte y distribución.

Veamos algunos ejemplos:

- El agricultor de subsistencia suele ser un productor de granos o alimentos básicos. Suele aplicar el sistema de quema y roza, cuando no hay retorno de sus residuos, ya que tiene un limitado acceso a los recursos. El manejo sostenible debe ir orientado al aumento de la producción y el rendimiento con un buen control de las malas hierbas, evitar la erosión del suelo y una aplicación de los residuos orgánicos en los suelos, incluidas las cenizas de los fuegos de la cocina. Otro pilar es incrementar la diversificación sin disminuir rendimiento de las especies cultivadas para lograr una dieta equilibrada.
- Un ejemplo de pequeño productor lo podemos encontrar en el caso de un horticultor. Practica una agricultura más diversificada, ya que distribuye su trabajo entre producir parte de su alimentación y otra que comercializa. Normalmente trabaja al nivel del mercado local. El manejo sostenible se enfoca en la seguridad en la producción, aplica la rotación de cultivos logrados más diversidad y estabilidad, hace un manejo integrado de plagas, para mantener la fertilidad del suelo o bien acude a fuentes orgánicas locales si las hay o aplica pequeñas cantidades de fertilizantes.
- Por último, como ejemplo de productor podemos hablar de un cafetero. Está especializado por lo general en uno o muy pocos cultivos, en este caso café, tiene una gran dependencia de los mercados de demanda y de materias primas o recursos. Para hacerlo más sostenible tiene que conseguir un mayor valor añadido o un producto diferenciado por ejemplo si se adscribe a una producción orgánica o certificación de la producción en sombra que es más respetuosa con el medio.

### **Retos para una agricultura sostenible**

Finalmente, destacar que hoy en día la agricultura está llamada a cubrir grandes retos. Estos retos están relacionados con:

- Garantizar la seguridad alimentaria en sus tres aspectos principales de calidad, cantidad y precio. Determinar el precio justo de los alimentos determinará la política agraria de los próximos años ya que por un lado tiene que ser suficiente para garantizar el nivel de vida de los agricultores y debe ser asequible a toda la población, especialmente la urbana.

- Lograr la autosuficiencia de los campesinos en las zonas más difíciles, tanto en cantidad como en calidad nutritiva. Mejorando los sistemas de producción de esas zonas, mejorando las técnicas tradicionales de cultivo y conservando las variedades locales, social y culturalmente aceptadas.
- Generar excedentes comercializables e incrementar el comercio interno, es decir local, de la cesta básica de la compra.
- Reducir la variabilidad de las producciones, mejorar las técnicas de producción e incrementar la diversidad de cultivos. La universalización de los seguros agrarios serán un instrumento fundamental a llevar a cabo.
- Prevenir los riesgos medioambientales, así como evaluar los efectos que a medio y largo plazo pueden tener los problemas ambientales globales como el cambio climático.

Debemos procurar la Equidad de los sistemas agrarios: igual desarrollo agrícola del sur que del norte.

Finalmente, la sostenibilidad es un término relativo, dinámico y multidimensional, es por ello que un buen ejercicio es comparar sistemas productivos entre ellos para sacar conclusiones.

Aquí traigo por exagerada esa comparación entre la agricultura de Kansas en los Estados Unidos y la agricultura de Nicaragua en Centro América. Hay grandes diferencias que saltan tan solo viendo ambas imágenes tomadas del google maps y con la misma escala.

Creo, que los países del sur tienen derecho a desarrollar sus sistemas agrarios al igual que otrora hizo el norte. Pero por lo aprendido no caer en sus errores. Como conclusión: No podemos exigir al sur que haga lo que nunca ha hecho el norte dejar de producir alimentos.

#### **IV. NUEVA ARQUITECTURA GLOBAL EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE**

Durante la pasada Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, celebrada en Roma el día 5 de junio de 2008, el Presidente del Gobierno se ofreció a acoger en España una Reunión de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria, como continuación de la Conferencia de Roma, con el fin de evaluar los progresos realizados desde la misma.

La Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos tuvo lugar en Madrid los días 26 y 27 de enero, con el patrocinio del Presidente Zapatero y del Secretario General de las Naciones Unidas, Ban Ki-Moon. Los participantes en la reunión revisaron los progresos alcanzados desde la Conferencia de

junio, acordaron las prioridades futuras tanto de acción inmediata, como a medio y largo plazo y los resultados que de estas se deriven y se comprometieron con la consecución de dichas acciones y resultados con el fin de alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio de reducción del hambre y la pobreza. Asimismo, tuvieron la oportunidad de presentar y revisar distintas alternativas para acelerar el logro de dichos resultados a través de una mayor vinculación de la política pública a la política del conocimiento, incorporando a un mayor número de socios, incrementando la inversión de recursos públicos y privados, intensificando el proceso de implementación y mejorando la efectividad y monitorizando la realización de resultados.

En la reunión de Roma de junio de 2008 también se había propuesto la creación de un Partenariado Global para la Agricultura y Seguridad Alimentaria, con el fin de ayudar a generar un momento político que permitiera dar una respuesta más coherente, sostenible, orientada a resultados, y eficaz a la actual y futura inseguridad alimentaria en los países. El Partenariado reuniría a un variado elenco de actores con el propósito de trabajar en favor de la seguridad alimentaria y nutricional, a través de la asistencia alimentaria y nutricional y de redes de protección, de mejores acuerdos para los pequeños productores, de un mayor acceso a los sistemas de protección social y de un mejor funcionamiento de los mercados y del sistema de comercio. La intención de establecer dicho partenariado fue anunciada formalmente en la Declaración Final de la Cumbre del G8 de Hokkaido de julio de 2008. Su posible ámbito de acción fue discutido durante la Reunión de Alto Nivel sobre los ODM de Nueva York, en septiembre de 2008.

Tras dos días de intensos debates, la reunión de Madrid se presentó como el comienzo de un proceso hacia una nueva arquitectura de la lucha contra el hambre en la que deben participar todos los actores con alguna responsabilidad en el tema y que debe construirse en el seno de las Naciones Unidas, para no caer en el multilateralismo paralelo tan en boga los últimos años.

La crisis alimentaria está provocada por factores endógenos, exógenos y políticos. Y las previsiones indican que no se trata de una crisis coyuntural sino que los precios de los alimentos seguirán siendo elevados en el futuro. Por lo tanto, el hambre del siglo XXI no se va a resolver por más fondos adicionales que se destinen a programas de seguridad alimentaria si no se abordan las causas de fondo que nos han conducido a la situación actual.

La crisis alimentaria no se puede desvincular de las crisis energética, financiera y de cambio climático que afectan al planeta y es esa multifactorialidad y complejidad de factores lo que hace imprescindible la coordinación.

Las circunstancias nos obligan a todos a reconocer la necesidad de un cambio de paradigma, de reformar los instrumentos existentes de manera que abrir una línea de crédito para abordar una crisis no se demore un año. Son necesarios mecanismos de gestión ágiles, así como la rendición de cuentas mutua, también por parte de las ONG.

Se quedan solas las voces que proponen como solución al hambre un aumento de la producción y que omiten cuestiones básicas como la regulación de los mercados de futuros, la inmoralidad de la especulación con los alimentos o las políticas de venta de tierras a corporaciones multinacionales para otros usos que la alimentación de las personas. En palabras del presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, "es urgente acabar con un orden económico internacional que se mueva por la avaricia, por el enriquecimiento sin mirar a los demás y por la falta radical de transparencia".

No son necesarias medidas de ayuda sino de justicia, una revisión del modelo de desarrollo, de la gobernanza mundial que condena a millones de personas al hambre y la miseria. Y esto no se resuelve con planes milagros de incrementar la productividad por hectárea.

Mantener los actuales marcos de actuación significaría repetir los fallos que se vienen arrastrando hasta ahora y aumentar la cuenta de personas hambrientas. Los Estados deben establecer políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional fundamentadas en el derecho a la alimentación y cumplir las obligaciones que este derecho entraña para ellos, incluida la cooperación internacional.

La gobernanza mundial, en suma, debe renovarse para dar respuesta a la complejidad de los problemas del siglo XXI y el proceso iniciado estos días en Madrid puede suponer el punto de inflexión que venimos reclamando desde la sociedad civil.

## SOBERANÍA ALIMENTARIA: LA ÚLTIMA OPORTUNIDAD PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR EL DERECHO A LA ALIMENTACION

Sergi Escribano  
Lluís Romero

### 1. INTRODUCCIÓN

El informe de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas nos revela una serie de datos poco alentadores en lo que a pobreza y sus diferentes expresiones se refiere:

- 2.500 millones de personas viven con menos de dos dólares al día, representan el 40% de la población mundial y obtienen sólo el 5% del ingreso mundial.
- El 10% más rico, casi todos ellos habitantes de los países industrializados, consiguen el 54% del ingreso mundial.
- El ingreso total de los 500 individuos más ricos del mundo es superior al ingreso de los 416 millones de personas más pobres.
- Más de 2.000 millones de personas sufren de malnutrición por graves carencias en micronutrientes.
- 840 millones de personas sufren de hambre. El 75% se encuentran en el medio rural.

El hambre, como una de las expresiones más comunes de la pobreza en los países empobrecidos, sigue estando presente en pleno siglo XXI. Las causas de

este fenómeno que atenta contra un derecho fundamental son diversas, pero en cualquier caso, poco tienen que ver con la falta de producción de alimentos en el mundo. Hoy en día se producen en el planeta alimentos suficientes para alimentar a la población mundial lo cual da una muestra de nuestra capacidad productiva. Por lo tanto, si 840 millones de personas sufren de hambre y malnutrición en el mundo, es a causa del difícil acceso a los recursos productivos de las poblaciones más vulnerables (tierra, agua, formación, crédito) y a las políticas comerciales que promueven una liberalización de la agricultura al servicio de las empresas y en contra del ser humano. Que además tres cuartas partes de esa enorme masa de población hambrienta sea campesina es una monstruosidad perversa, ya que está en su mano, supuestamente, la producción de alimento.

Simplificando la máximo los diferentes modelos productivos, podemos afirmar que la llamada "agricultura familiar" está actualmente garantizando la alimentación de las poblaciones de los países empobrecidos, frente a una "agricultura industrial" que produce mercancías en estos países y cuyos productos se destinan a la exportación.

## **2. ALGUNOS DATOS SOBRE LA AGRICULTURA FAMILIAR**

Según la FAO, el organismo de Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación, la población rural en 2006 era de 3.259.274 personas, lo que equivale prácticamente al 50% de la población mundial. Esta población rural se concentra fundamentalmente en África, Asia y Latinoamérica, continentes y regiones que paradójicamente sufren de hambre y malnutrición pese a tener una población que supuestamente estaría capacitada para producir alimentos.

Para entender el por qué de esta situación hay que caracterizar primero el modelo de agricultura familiar.

### **2.1. El valor social de la agricultura familiar.**

El 96,5% de los agricultores del mundo se encuentra en los países empobrecidos lo que da una idea de la importancia que tiene la agricultura en estos países. La gran mayoría de estos agricultores producen bajo un modelo de agricultura familiar, destinado a garantizar la seguridad alimentaria de su núcleo familiar y a comercializar el excedente en los mercados locales. A modo de ejemplo, este modelo de agricultura produce anualmente el 50% de la producción mundial de trigo, frente a un modelo de agricultura industrial que ocupa únicamente al 3,5% de los agricultores del mundo y que produce el 50% de la producción mundial de trigo restante.

Podemos concluir por lo tanto que, si la agricultura familiar ocupa a más de tres mil millones de personas en todo el mundo, su importancia social es indudable y cualquier medida que tomemos y que afecte a este sector, debe tener en cuenta los aspectos sociales y no únicamente los aspectos productivos.

## 2.2. El valor económico de la agricultura familiar

Es importante caracterizar los dos modelos de agricultura para poder entender las implicaciones económicas de uno y otro.

### AGRICULTURA INDUSTRIAL

- Dependencia de insumos externos y no controlados por el agricultor
- Poca rentabilidad y necesidad de gran endeudamiento del agricultor
- Concentración del riesgo cada año en muy pocos cultivos (monocultivo)
- Dependencia de la evolución de los mercados internacionales
- Gran competencia internacional: mercados abiertos
- Fuerte impacto medioambiental
- Concentración de la riqueza

### AGRICULTURA FAMILIAR

- Baja dependencia tecnológica externa
- Diversificación de cultivos y del riesgo económico en la inversión
- Generación de canales cortos de comercialización. Mayor riqueza para los agricultores y para el país
- Gran conocimiento del medio: profesionalidad
- Integración con el medio ambiente
- Distribución de la riqueza entre los actores locales

La agricultura industrial se caracteriza por maximizar su producción, utilizando para ello toda una tecnología aplicada a semillas, razas animales, tratamientos fitosanitarios, vacunas, sistemas de recolección, etc. Este "paquete tecnológico" es comprado por los agricultores a transnacionales químicas y farmacéuticas, requiriendo para ello una capacidad financiera importante. La producción de este modelo va destinada a la agroindustria y a la exportación, donde se le da un valor añadido al producto y se generan las plusvalías que quedan en manos de una minoría de operadores. El agricultor es generalmente mal pagado por la materia prima producida y acaba finalmente endeudado.

La agricultura familiar es una agricultura cuyo objetivo fundamental es la alimentación de las comunidades locales. La comercialización de los excedentes no consumidos por las familias es transformada y comercializada localmente, quedando las plusvalías generadas en estas cadenas cortas de comercialización en la propia región o país y distribuidas entre todos los actores que intervienen desde la producción hasta el consumo.



### **2.3. El valor cultural de la agricultura familiar.**

El origen de las sociedades industrializadas y no industrializadas es rural. La agricultura, la ganadería, la pesca forman parte no sólo de nuestro actual sistema productivo sino de nuestro patrimonio histórico.

Este hecho ha definido:

- la cultura alimentaria y la gastronomía
- las raíces musicales (folklore)
- la artesanía,
- el idioma, etc.

La amenaza de los sistemas productivos tradicionales pone en peligro estas bases culturales. Son muchos los países como España en que, pese a tener una dieta tradicional y conocida como “dieta mediterránea”, están transformando sus hábitos alimentarios y generando problemas de salud pública como la obesidad y el sobrepeso, enfermedades de origen alimentario. La alteración de los hábitos alimentarios de todo el mundo junto con la valoración social, debido a un falso concepto de riqueza asociado al consumo de proteínas de origen animal, es también generadora de hambre. Impele a países empobrecidos, empujados por el FMI para el pago de sus deudas, a producciones cerealeras destinadas a alimentación animal para los países ricos.

### **2.4. El valor medioambiental de la agricultura familiar.**

La agricultura industrial, en su lógica de maximizar la producción para maximizar el beneficio, ha basado su producción en monocultivos y razas que han acabado erosionando la diversidad genética de los cultivos y razas. Más allá de las directas consecuencias sobre la biodiversidad, el basar la producción de vegetales y animales en un reducido grupo de variedades y razas, hace más vulnerable la alimentación humana a las plagas y enfermedades.

Es por ello que la biodiversidad agrícola y ganadera es una fuente de seguridad alimentaria. Esta biodiversidad se ha mantenido actualmente gracias a la agricultura familiar. Su lógica de asegurar la producción de alimentos le obliga a diversificar producciones, tanto en variedades como en productos, para diversificar el riesgo frente a plagas y enfermedades.

### **3. ¿QUÉ AMENAZA ACTUALMENTE LA AGRICULTURA FAMILIAR?**

El actual proceso de liberalización de mercados agrícolas impulsado por la Organización Mundial del Comercio y el Acuerdo sobre Agricultura, ha arrinconado todavía más si cabe un modelo agrícola que está garantizando la alimentación de las poblaciones más vulnerables y por lo tanto está aumentando la inseguridad alimentaria en el planeta.

La liberalización de los mercados agrícolas está provocando la desaparición de millones de explotaciones de agricultura familiar en el mundo al no poder competir éstas en precio con los productos de las agriculturas industrializadas. La entrada de maíz de EEUU en México o de trigo en Marruecos ha arruinado a miles de productores que sólo tienen una salida, la emigración o la producción de cultivos ilícitos.

Por último, la dinámica del mercado y las políticas de desarrollo mal enfocadas impulsan un modelo de producción basado en la agricultura convencional y la mal llamada revolución verde (cuando debería llamarse negra, ya que está basada en el petróleo) que además de envenenar el verdadero patrimonio del campesino, la tierra, hipoteca en ocasiones las economías más modestas. Es escandaloso el goteo de suicidios de campesinos y campesinas en India a causa del endeudamiento causado por la compra de insumos agroquímicos y semillas modernas patentadas.

### **4. SOBERANÍA ALIMENTARIA: LA ÚLTIMA OPORTUNIDAD PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR.**

La seguridad alimentaria se puede definir como el estado en el cual el ser humano consume alimentos en calidad y cantidad suficiente como para poder desarrollarse física y psicológicamente con normalidad.

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos.

Por lo tanto podemos concluir que si la seguridad alimentaria es un estado, la soberanía alimentaria serían las políticas que a nuestro entender son necesarias para alcanzar dicho estado y que distan mucho de las actuales políticas de liberalización del sector agrícola.

Los fundamentos de la soberanía alimentaria se pueden resumir en:

### **A nivel internacional:**

1. La soberanía alimentaria debe perseguir el servir al ser humano y no supone la desaparición del comercio agroalimentario internacional.
2. La alimentación es un derecho de todos, no una mercancía. Por ello debe salir la agricultura de la OMC (Organización Mundial del Comercio) y arbitrado su comercio por una corte internacional albergada en un organismo multilateral como la UNCTAD (Naciones Unidas)

### **A nivel regional o nacional:**

3. Garantizar el acceso a los recursos naturales: tierra, agua, bosque, semillas, etc
4. Favorecer el acceso a otros recursos productivos: formación agraria (básica a superior), crédito agrícola, electrificación rural, infraestructuras viarias
5. Investigación agraria pública y sostenible destinada tanto a cuestiones productivas como de comercialización.
6. Proteger los recursos genéticos, evitando su privatización y futuras situaciones de oligopolio.
7. Desarrollar modelos productivos sostenibles medioambiental y socialmente.
8. Fomentar la agrupación de los productores y la intervención de éstos en la comercialización
9. Generar canales cortos de comercialización

Para diseñar estas y aplicar estas políticas agrarias hacen falta estados fuertes (con recursos), democráticos y participativos.

## **5. OMC, RONDA DE DOHA, EXTERNALIDADES, SUBVENCIONES, DUMPING Y ARANCELES**

Es preocupante que debamos apoyar la Ronda de Doha y por tanto a la OMC como alternativa a los Tratados de Libre Comercio. Resulta evidente que cuando pedimos la salida de los alimentos de la OMC no nos referimos a una menor regulación, sino todo lo contrario, pedimos un tratamiento especial. Actualmente muchos países empobrecidos ponen sus esperanzas en la Ronda para poner fin al injusto tratamiento comercial que imponen los países ricos a los más débiles; Poner fin a las políticas comerciales de subvenciones que generen dumping, a la criminalización excesiva que suponen los aranceles aduaneros. Pensar que esto va a ser la solución a la comercialización de la producción agraria de los países empobrecidos es precipitado, ya que además de estas medidas hay otras circunstancias que hacen que todavía esté muy lejos un escenario de libre competencia donde todos partamos con las mismas herra-

mientas. No hay que olvidar el alto grado de mecanización de los países ricos, la capacidad de inversión de los campesinos de unos u otros países, la poca o nula regulación en materia de derechos laborales y su dudosa aplicación en muchas regiones, las llamadas externalidades.

Toda actividad tiene consecuencias que debe asumir, la producción y comercialización de alimento no son ajenas a ello. Hasta el momento ninguna actividad, independientemente del sector, asume los verdaderos costes, es lo que se ha dado en llamar externalidades. Estaremos en condiciones de revisar las políticas proteccionistas y de regular con más criterio los mercados cuando asumamos los verdaderos costes, será el primer escalón para ir hacia una competencia perfecta, hoy día imposible utopía.

## RECURSOS FITOGENÉTICOS Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE

**Luís Miguel Martín Martín**  
Universidad de Córdoba

Las ideas que pretendo desarrollar en esta ponencia son las siguientes.

1. La evolución de la Agricultura, desde su origen, ha llevado a la explosión demográfica;
2. La tecnología ha posibilitado un incremento aún mayor de la producción de alimentos;
3. En estas condiciones, la pervivencia del problema del hambre es político;
4. No obstante lo anterior, no es posible el crecimiento ilimitado en un mundo limitado, por lo que la explosión demográfica y los cambios que la han acompañado han llevado al planeta a una situación límite;
5. Es imprescindible buscar la sostenibilidad del sistema global;
6. Un aspecto de la sostenibilidad es el mantenimiento de los recursos fitogenéticos de los que depende la agricultura;
7. Que los recursos filogenéticos se encuentran amenazados y que existen procedimientos para su salvaguarda.

El género *Homo* aparece hace más de dos millones de años, nuestra especie, *Homo sapiens sapiens* aparece hace más de 100.000 años. Durante el noventa por ciento de su existencia, siendo ya consciente de sí mismo, vive, sin embargo, de la caza y la recolección, tal como lo hacen otros homínidos contemporáneos. Hace sólo 10.000 años, opta por practicar la agricultura para producir los alimentos. Esto ocurre en el Oriente Cercano. Algún tiempo después, independientemente, la agricultura es también adoptada en puntos de Asia y América.

La adopción de la agricultura supuso el sedentarismo y la consiguiente aparición sucesiva del poblado la ciudad y el imperio, la aparición de clases sociales que se liberan de la necesidad de producir su propio alimento y se hacen industriales, militares o sacerdotes, y, además, es expansiva.

En la actualidad, la agricultura se ha extendido por todos los confines del planeta produciéndose una profunda alteración de la fauna y la flora y creando los cultivos y los animales domésticos, que dependen de la especie humana para su supervivencia. En este proceso se ha producido la explosión demográfica. Esta explosión demográfica adquiere límites dramáticos en estos últimos años: en los últimos cuarenta años la población ha crecido tanto como en los cien mil años anteriores. No obstante, en esta última fase del crecimiento las disponibilidades de alimentos por habitante son superiores a las anteriormente existentes, y aún ha sido mayor el incremento de bienes de otro tipo (agua, energía, vivienda).

Este crecimiento ha sido posibilitado por la tecnología, y, en el caso de los alimentos, ha jugado un papel fundamental la industrial basada en la química del nitrógeno. Para su crecimiento y reproducción, las plantas necesitan carbono, que obtienen del aire mediante la función fotosintética, y elementos minerales que adquieren disueltos en agua, a través de las raíces. El más importante de esos elementos es el nitrógeno, siendo el factor limitante más importante de la historia de la agricultura. Sin embargo, la superación de esta limitación no ha sido sólo mérito de la tecnología del nitrógeno, sino del conjunto de las tecnologías agrarias y, en particular, de la mejora genética vegetal, que empleando la diversidad genética disponible ha sido capaz de desarrollar nuevos genotipos que se adaptan a la nueva situación y así responder a las necesidades de alimentos y de otros productos agrarios que se demandaban. Un ejemplo prototípico es el desarrollo de variedades de cereales de menor talla, capaces de soportar altas dosis de abonado y así aumentar de forma muy considerable los rendimientos por unidad de superficie. Este proceso fue conocido como "La Revolución Verde".

Este espectacular crecimiento de la productividad agraria, presenta el inconveniente de que la producción agraria mundial dependa de un corto número de especies, hasta el punto en que más de la mitad de la superficie dedicada a la agricultura se dedica a sólo tres especies; trigo, maíz y arroz. Además, los genotipos de estas tres especies que se adaptan a estas nuevas situaciones de producción son muy parecidos. Así, de una situación basada en cientos de cultivos, genéticamente muy diversos, se ha pasado a una nueva situación en que la biodiversidad está desapareciendo de los campos de cultivo.

Esta nueva situación ha ido acompañada de una elevada producción de otros bienes y servicios que supone un impacto sobre el ecosistema cuya evolución es impredecible, por lo que se ha generalizado el sentimiento que es preciso el análisis de los impactos que cada nueva acción humana tiene sobre el ecosistema y la capacidad de éste de responder a estas acciones. En definitiva se trata analizar su sostenibilidad.

Se ha definido como sostenible un sistema que permita la producción continuada y equilibrada de productos que no comprometa la capacidad de satisfacer las necesidades de generaciones futuras. Cualquier acción que se realice sobre el medio ambiente va a suponer un cambio en las relaciones de las especies que constituyen el ecosistema, de forma que se va a producir un cambio en el sistema que llegará a una nueva situación de equilibrio. En la situación de crisis ambiental en que nos encontramos será fundamental el estudio del impacto ambiental de cada nueva actividad que se plantee, esto es, el análisis de los efectos que la nueva actividad produce en el ecosistema y las características de ese nuevo equilibrio que se va a producir, de forma que dicho equilibrio sea asumible y permita el desarrollo continuado de la acción, sin agotar los recursos genéticos que se empleen.

El sistema internacional de investigación agraria del CGIAR, heredero de lo que fue la Revolución Verde ha asumido estos principios, y bajo los mismos desarrolla su actividad en los centros de investigación que tiene repartidos por todo el mundo. En el caso de la diversidad genética de los cultivos, la sostenibilidad del sistema implica el mantenimiento de esa biodiversidad que, según se ha señalado, está desapareciendo de los campos. Aunque una parte de la misma se ha perdido irremediamente, se ha desarrollado sistemas para su mantenimiento, siendo el más importante el de la red de bancos de germoplasma. Estos bancos de germoplasma son instituciones donde se conservan elementos reproductivos de plantas que se pretenden sean representativos de la diversidad de los cultivos. El sistema más extendido es la conservación de muestras de semilla a muy baja temperatura y con niveles reducidos de humedad, ya que de esta forma, la viabilidad de la semilla se incrementa de manera muy considerable. Este sistema tiene, sin embargo, dos limitaciones muy importantes: 1) la diversidad genética así confinada queda materialmente "congelada", esto es, se interrumpe el proceso de evolución adaptativa que se producía en los campos; y 2) cambia la propiedad y el control de los recursos genéticos. Con respecto al primer punto, se promueve que, siempre que sea posible, la conservación de la diversidad se efectúe a la vez que la utilización, lo que es muy posible en sistemas de producción de tipo tradicional, cons-

tituyendo lo que se denomina conservación "in situ". En lo que respecta al segundo, se ha desarrollado el Tratado Internacional sobre los Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura, bajo los auspicios de FAO, aprobado en el año 2001, y que ha sido ya ratificado por más de 120 países. El objetivo del mismo es asegurar la disponibilidad de dichos recursos y promover el reparto equitativo de los beneficios que produzcan.

Considero que este Tratado constituye un magnífico ejemplo de cómo, ante un proceso de cambio global, como ha ocurrido con la producción agraria y la explosión demográfica, se puede reaccionar para conseguir la sostenibilidad del sistema. Es de destacar el papel que en el desarrollo y ratificación de este Tratado ha tenido el funcionario español José Esquinas Alcázar.

Resumiendo pues, considero que hasta el comienzo de la agricultura, el ser humano se comportó como una especie más del ecosistema, pero que a partir de la adopción de ésta, adoptó el papel de "Rey de la Creación", poniendo todo el sistema a su servicio. Esto ha conducido a la situación actual. Parece obvia la necesidad de un cambio de rumbo, pero ese cambio no puede ser la vuelta al pasado, ya que los cambios son irreversibles. Mi opinión es que la explosión demográfica y la crisis ecológica nos obliga a un nuevo cambio de papel: debemos constituirnos en "responsables del ecosistema". La tecnología puede y debe ser utilizada para que la gestión del medio sea ecológica, económica, social y políticamente sostenible.



**EXPERIENCIAS DE**



## CÁRITAS ESPAÑOLA Y CÁRITAS BOLIVIA: EXPERIENCIAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA 2001-2006

Unidad Territorial de América / Cooperación Internacional / C. Española  
con la colaboración de Cáritas Zaragoza y la documentación de  
Carmelo Crespo Zaldívar, cooperante de C. Española y la propia Cáritas Bolivia

Bolivia es uno de los países de América Latina y El Caribe con uno de los más bajos Índices de desarrollo Humano y de desarrollo relativo al género, según el IDH de las Naciones Unidas.

Bolivia es reconocida a nivel mundial como uno de los países con mayor diversidad, no sólo por su riqueza natural sino también por el buen estado de conservación de sus ecosistemas: el 58% del territorio tiene buen a muy buen estado de conservación, el 48% de la superficie del país está cubierta por bosques, el 15% de los suelos son aptos para actividades de reforestación y el 16% del territorio está dentro de áreas protegidas. Pero la riqueza de los recursos naturales y la biodiversidad no se han traducido en mayor desarrollo ni la calidad de vida los bolivianos ha mejorado. Bolivia es hoy uno de los países más pobres y con los mayores niveles de desigualdad en la distribución de ingresos de América Latina. Desde 1990, la pobreza en la región disminuyó en 11.8 puntos porcentuales y la indigencia en 9.1; en Bolivia, por el contrario, se registra un patrón de crecimiento empobrecedor: la pobreza ha superado el 60% con un crecimiento de 3.3 puntos porcentuales en 2004.<sup>1</sup> La misma situación se refleja en sus elevados índices de pobreza, en sus más de 50.000 pequeños productores.

1. CEPAL, 2007, "Panorama social de América Latina 2007", División de Desarrollo Social y la División de Estadística y Proyecciones Económicas, CEPAL, Santiago. Citado en Informe PNUD 2008: *La otra frontera: Usos alternativos de recursos naturales*.

La evolución de las políticas sociales que se han dado en el país desde la década de los ochenta hasta la actualidad, no han servido para reducir los altos índices de pobreza, siendo el nivel del gasto social en Bolivia todavía menor al promedio de la Región, con escasos servicios básicos como disponibilidad de agua, alcantarillado y energía, el déficit de atención en salud y educación y el fuerte flujo migratorio de población rural.

La mayoría de la población pobre vive en zonas rurales, alejadas de las ciudades y sin el menor acceso a las bondades del “desarrollo tecnológico” de nuestros tiempos. Son, generalmente, poblaciones indígenas con una esperanza de vida promedio de 59 años, con índices de mortalidad infantil que llegan a 132 cada 1.000 nacidos, con acceso limitado a tierras de cultivo, sin asistencia técnica, con suelos empobrecidos, con escaso poder adquisitivo y con un sistema extendido de minifundio. Las tasas de analfabetismo alcanzan el 25 %.

Una pobreza que tiene como una de sus principales causas, la escasa seguridad alimentaria. Bolivia basa su economía en la agricultura de subsistencia, caracterizada por explotación de minifundios con falta de asistencia técnica y desconocimiento de tecnologías sostenibles, desconocimiento por parte de la población del marco político, jurídico, legal y administrativo; mal aprovechamiento de recursos de los bosques y falta de medios de transporte y recursos económicos.

A su favor, este país –que había incorporado el marco legal en el ámbito nacional e internacional mas bien de forma implícita, habiendo sido hasta el momento considerado como un postulado teórico,<sup>2</sup>– aprobó recientemente (25 enero, 2009) un nuevo texto constitucional donde se incorpora de varios modos el Derecho Humano a una alimentación adecuada, desde una perspectiva de soberanía alimentaria en varios de sus títulos y sobre los temas de **derechos fundamentales y garantías, derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos**, medio ambiente, recursos naturales, tierra y territorio, **desarrollo rural integral sustentable.. entre otros**<sup>3</sup>.

En este contexto durante el periodo 2001-2006 CEPAS Cáritas Bolivia ejecutó un programa de actuación de Seguridad Alimentaria y Nutricional financiado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) y Cáritas Española con el objetivo de aliviar la pobreza, reduciendo la vulnerabilidad y promoviendo el desarrollo humano y sostenible. La Estrategia de actuación

---

2. Informe sobre el progreso en la implementación del Derecho a la Alimentación. En el marco de la Iniciativa ALC SH (GCP/RLA/160/SPA) de la FAO RLC a través de PROSALUS (España) y Aynysuyu (Cochabamba-Bolivia)

3. Encontrar el texto íntegro de la nueva constitución en <http://www.ftierra.org>

abarcó una mancomunidad en la amazonía Boliviana y dieciocho municipios pertenecientes a seis de los nueve departamentos de Bolivia. Han sido parte del trabajo realizado por la Red de CEPAS Cáritas dos instituciones, CIPCA Norte y el Equipo de Apoyo al Pueblo Guaraní.

La respuesta que se quiso dar a ese “círculo vicioso de pobreza” fue el “círculo virtuoso de formar, informar y educar para el desarrollo” donde no solamente se promovieran acciones para superar los índices de subdesarrollo sino también se incentivase el análisis para conocer las causas generadoras de la pobreza y elaborar “desde abajo” las propuestas alternativas a los mecanismos establecidos y generadores de injusticia y desigualdad.

Cuatro fueron los componentes que se esperaba lograr mejorar al final del camino en las zonas de intervención:

1. producción agropecuaria
2. cosecha y post cosecha
3. participación de las mujeres en las decisiones comunitarias
4. el estado de salud y la educación nutricional

**El desarrollo agropecuario** es uno de los componentes que mide su efectividad en el largo plazo pues lleva intrínsecamente un cambio de mentalidad donde los y las bolivianas, tienen que decidir cambiar su sistema de vida al “día” por otro que les de mayor estabilidad, pero que a priori es más inseguro. La gente vive al día, trabaja por la comida diaria. El desarrollo agropecuario implica tener que sembrar, cosechar y esperar... y eso no les da seguridad. Esto conlleva, en definitiva, un cambio de comportamiento social que siempre se da en el largo plazo.

Los mejores resultados de este componente han venido de la mano de la capacitación. A lo largo de los años de intervención se formó a los campesinos en diferentes temáticas: manejo de los recursos naturales y la conservación de suelos y aguas, sistemas de siembra en labranza con arado, palo y cincel y técnicas mejoradas para la asociación de cultivos así como capacitación de técnicas de plantación de especies forestales, frutales y maderables con parcelas de demostración por comunidad, para facilitar los procesos de enseñanza de prácticas agrícolas.

Destacó por importancia la capacitación sobre manejo de cultivos anuales, porque hasta la llegada del proyecto, sólo se sembraba una vez al año perdiendo el cultivo anual y, lo que es más grave, reduciendo la posibilidad de contar con respaldo productivo en las épocas de lluvias.

En la generalidad de las zonas de intervención había tanto por hacer que los esfuerzos siempre parecerán insuficientes pero se han sembrado semillas mejoradas que podrán ser cosechadas en el tiempo y lograr, de alguna forma, alcanzar el objetivo propuesto inicialmente.

Para mejorar **los sistemas de cosecha y, sobretodo los de post cosecha**, también se requiere un trabajo de más largo plazo pues lleva implícita la mejora de infraestructuras y vías de comunicación. Implantar sistemas de almacenamiento de la producción fue el mayor de los objetivos logrados en este componente.

**Mejorar la participación de las mujeres** en las decisiones comunitarias también es un proceso no sólo de cambio de comportamiento de ellos y ellas sino de necesidad concreta en un tiempo concreto donde todo lo referente a la migración del campo a la ciudad tiene muchas consecuencias. A la luz de los resultados, las mujeres sí participaron en la ejecución de la Estrategia y esto, aunque no sea fácilmente medible, tiene su impacto en el largo plazo.

Se ha capacitado a un gran número de mujeres en temas de producción fortaleciéndolas en un área que tienen que asumir como causa de la migración masculina. Hay lugares donde no hay hombres, sólo mujeres, niños y ancianos y son ellas las que asumen las tareas productivas para garantizar la supervivencia de la familia y la comunidad.

Finalmente, mejorar **el estado de salud y nutrición** también es un resultado que se construye en el tiempo. Aportar a que los niños crezcan sin desnutrición incidirá de manera significativa no sólo en una vida con desarrollo humano adecuado para ellos mismos sino también en el aporte que sanos y bien nutridos, podrían hacer a la familia y a la comunidad.

Se han trabajado servicios de salud y temas en educación alimentaria en la mayoría de las zonas de intervención. El trabajo en alimentación se inició con las capacitaciones para instalar huertos familiares donde se cultiven hortalizas y se pueda asentar el hábito de una dieta más equilibrada con frutas de la zona y el consumo de pescado. Así mismo se capacitó en la preparación de alimentos para vencer la desnutrición de niños mediante cartillas para la preparación de alimentos en función a la producción de hortalizas, frutas, lácteos y cítricos propios de cada zona junto al incentivo para el consumo de cereales.

Hay, ciertamente, resultados muy importantes logrados en este componente. Como bien se ha dicho la desnutrición en los niños ha disminuido objetivamente. Hay un cambio en los patrones de la dieta básica en algunas zonas. La introducción del consumo de cereales o preparaciones alimenticias novedosas y con mayor nivel nutricional son también efectos relevantes de la Estrategia.

Otra clave en el trabajo dentro de este componente fue trabajar intensamente la capacitación en temas nutrición, salud materno infantil y salud preventiva en general. Hoy, a la conclusión del proyecto, en las comunidades tarijeñas, por ejemplo no hay niños desnutridos y las mujeres afirman con orgullo que reconocen de inmediato cuándo un niño está desnutrido y, lo que es más importante, ya saben cómo tratar y superar el tema.

Por todo ello creemos que la Estrategia de Seguridad Alimentaria ha dado pasos para promover el desarrollo humano, prevenir riesgos, fomentar el acceso a los recursos, fortalecer la participación, fomentar los derechos humanos e incentivar la participación ciudadana y democrática.

Por otro lado, Cáritas Zaragoza ha centrado su trabajo en la comunidad de Quinta Pampa, situado en el altiplano boliviano al norte de Potosí, en la construcción de carpas y cuyeras en una comunidad educativa de esta región, mejorando la nutrición –y la asistencia a la escuela– de los niños y niñas.

Los objetivos propuestos han sido:

1. Formar a los alumnos del Centro en técnicas de cultivo de hortalizas en carpas solares y en la cría de cuyes.
2. Mejorar el nivel nutricional de los asistentes.
3. Contribuir con la venta de los excedentes a la autosostenibilidad del Centro.
4. Organizar encuentros con los padres de los alumnos, con el fin de incentivarles en el uso de las carpas y cuyeras en sus trabajos habituales.

La Comunidad Educativa la constituyen las niñas y niños del Núcleo Escolar, los profesores y educadores, y los padres de familia, por tanto el desarrollo del proyecto cumple una función social no sólo hacia el educando, sino también hacia la comunidad.

Los alumnos/as son los beneficiarios directos del proyecto. Reciben la capacitación en manejo de camas orgánicas, carpas solares y criaderos de cuyes , que en el futuro, al poner esos conocimientos en práctica, repercutirá en el desarrollo productivo de la zona.

Además el proyecto tiene un componente de manejo y conservación de recursos naturales., con el objetivo de desarrollar un proceso de formación y capacitación con agricultores y agricultoras del Ayllu Chayantaka, otra comunidad del mismo lugar, a fin de fortalecer sus conocimientos teóricos y prácticos en manejo y conservación de recursos naturales. Aquí se intenta .promover un proceso de recuperación y protección de parcelas productivas con técnicas apropiadas que garanticen el buen uso y manejo del suelo, imple-

mentando la producción de plantas forestales y frutales y promoviendo la creación de huertos familiares con producción de hortalizas, frutales y plantas medicinales.

A la par, se ha trabajado en la capacitación de procesos de captación y manejo de aguas, desarrollando técnicas apropiadas que permitan garantizar el uso racional y sostenible de este recurso, con la recuperar y proteger parcelas productivas con muros de piedra y barreras vivas. Entre otras actividades se han seleccionar y acopiar semillas y material vegetal para la producción de plantas forestales y frutales, instalar un vivero forestal en los predios de la Comunidad Educativa Agroecológica de Quinta Pampa (CEAQP), siempre respetando la producción y protección de recursos autóctonos: 15.000 plantas por año: 5.000 plantas forestales nativas, 5.000 plantas forestales exóticas y 5.000 frutales, producción y aplicación de abonos y fertilizantes naturales para fertilizar los huertos familiares, construcción de carpas solares y camas orgánicas familiares, y producción de hortalizas de forma diversificada.

Al final –y durante el camino– es importante destacar que se trabaja en temas que cambien la vida de la gente para siempre aunque se camina poco a poco, y con mucho trabajo, mientras se logran fortalecer capacidades y hacer efectivos los derechos básicos de las poblaciones empobrecidas.



## CÁRITAS ESPAÑOLA Y CÁRITAS INDIA: EXPERIENCIA CONJUNTA EN AGRICULTURA SOSTENIBLE

Toda la información ha sido elaborada en la Unidad Territorial de Asia / Cooperación Internacional / C. Española con la colaboración del Dr. Haridas Varikottil, Director del Departamento de Gestión de Recursos Naturales de Cáritas India

### CONTEXTO

Situado en el Sur de Asia, India es **segundo país más poblado del mundo después de China** con sus 1.100 millones de habitantes aproximadamente y el 7º país más extenso del planeta. La república es unión de estados federados que alberga **la sexta parte de la humanidad**. A pesar de ser el décimo país más industrializado del mundo –con tecnología y programas espaciales mundialmente competitivos–, también tiene el **mayor número de pobres del planeta**. Se estima que en la actualidad 330 millones de sus habitantes viven bajo el umbral de la pobreza, hay casi 2,5 veces más analfabetos que en todo el África subsahariana, y cerca de la tercera parte de los menores de 16 años está abocada al trabajo infantil.

El tradicional **sistema de castas**, a pesar de haber sido abolido por la Constitución en 1950, constituye aún la matriz social del país. Así, las mayores injusticias se comenten con las castas inferiores (**dálits o intocables**), las comunidades tribales y los pequeños agricultores. Esta situación los obliga a trabajar en condiciones degradantes, a no tener acceso a la propiedad de la tierra y a soportar violencia física y psicológica por parte de las castas superiores. Su extensa mano de obra hace que sean una opción muy popular para empresas internacionales que externalizan su trabajo.

India ha mejorado considerablemente el bienestar de sus habitantes en los últimos años. Con un rápido crecimiento en el último decenio, el país ha logrado progresos constantes en la lucha contra la pobreza y los indicadores

sociales fundamentales, en especial el analfabetismo han mostrado mejoras notables. Con el apoyo de una amplia variedad de reformas en el decenio pasado, el crecimiento económico de India es sólido. Entre otras cosas, ha surgido una clase media dinámica y con poder adquisitivo y una nueva generación de industrialistas y empresarios ha comenzado a competir en los mercados internacionales.

Con un producto interno bruto (PIB) en términos nominales de 692.000 US\$ millones en 2004, India es ahora la décima economía más grande del mundo. La posición del país en el exterior también ha mejorado significativamente debido al aumento de las exportaciones, en especial en el sector servicios, crecimiento que en gran parte se debe al auge de la **informática**, en el cual India aparece como uno de los líderes mundiales.

Aunque el desempeño económico y social de India es impresionante, **más de la cuarta parte de su población sigue viviendo bajo la línea de pobreza**. Algunos indicadores de salud tan esenciales como la tasa de mortalidad materna y de niños menores de cinco años han mostrado pocos avances, además del mínimo progreso que se aprecia en el tema de la desnutrición.

Aún se aprecian desigualdades importantes dentro del país y ha emergido un **abismo cada vez mayor entre los estados más ricos y los más pobres**. La desigualdad entre las zonas rurales y urbanas es muy marcada: la pobreza se concentra en las zonas rurales donde viven tres cuartas partes de los pobres del país.

Las elecciones de 2004 marcaron un cambio en el énfasis del gobierno hacia los pobres de las zonas rurales. El programa del gobierno de la coalición, conocido como el "Programa común mínimo", busca asegurar que las reformas beneficien a los segmentos más necesitados de la sociedad, en especial en las zonas rurales. Esto incluye concentrarse en objetivos de desarrollo del milenio (ODM) tales como reducir a la mitad la proporción de personas que viven bajo la línea de pobreza y lograr educación primaria universal.

## **LA CRISIS DE ALIMENTOS Y LOS AGRICULTORES INDIOS**

El año pasado (2008) el Gobierno de India manifestó su malestar por las declaraciones de algunos gobiernos y del ex presidente Bush que culpaban a India y a sus millones de habitantes con exigencias alimentarias cada vez mayores del aumento de precios y de la crisis de alimentos que –según los expertos– amenazan con destruir los esfuerzos de Asia por combatir la pobreza.

Según los expertos de **Cáritas India**, los principales factores de esta crisis más bien son el aumento de exportaciones de materias primas alimenticias a otros países debido al comportamiento irresponsable y poco ético de algunos

países desarrollados que impiden el acceso a miles de personas de todo el mundo a los alimentos causando hambre y muertes. La mayor parte del maíz que planta Estados Unidos en sus tierras cultivables se utiliza para producir biocombustibles. Luego están otros factores:

- El gobierno de India pagó el año 2007 muy poco a los agricultores locales por su producción. Se vieron forzados a venderla a empresas privadas que a su vez lo exportan a otros países.
- Los agricultores indios no producen lo suficiente para satisfacer las reservas nacionales y el sistema de distribución se ha visto afectado en muchas partes del país.
- La crisis global, el aumento de la inflación y la tasa crecimiento desproporcionado ha producido un **desequilibrio** en la economía del país. El escalón entre ricos y pobres se agranda y el Gobierno de la India se ve incapaz de controlar la situación con su política actual.
- Los costes de producción agrícola han subido mucho mientras que las cantidades que reciben a cambio son míseras. Las compañías que procesan los alimentos, la mayoría privadas están obteniendo altos beneficios mientras la comunidad campesina vive angustiada y cambiando rápidamente sus modelos de cosecha en vista de la situación.
- Una gran parte de las tierras de cultivo está siendo utilizada para la producción de biocombustibles como la Jetropha (biofuel indio) Muchas empresas privadas han firmado contratos con agricultores para producir biocombustibles en sus tierras, lo que significa que los campesinos no tienen comida suficiente para su propia subsistencia. Además, al firmar contratos con empresas privadas, los campesinos se ven obligados a usar semillas y fertilizantes facilitados por las propias empresas, cuyo uso desconocen, amenazando las costumbres tradicionales y la agricultura orgánica.
- El gobierno indio está distribuyendo semillas híbridas sin tener en cuenta las condiciones locales, como semillas que requieren una enorme cantidad de agua en zonas en las que no hay ni para beber. Algunas cosechas como la del trigo en algunas regiones se ha perdido por completo debido a la falta de medidas de irrigación. El sistema público de distribución de alimentos también ha afectado a las zonas secas y **los habitantes completamente empobrecidos se están viendo obligados a pedir préstamos para comer.**
- A final, como siempre, los más perjudicados son los más pobres..... 700 millones de personas intentan sobrevivir de la agricultura. Más de 300 millones apenas subsisten bajo el umbral de la pobreza

## CÁRITAS ESPAÑOLA Y CÁRITAS INDIA: TRABAJO EN COLABORACIÓN

El trabajo de Cáritas Española con Cáritas India se inició con la atención a las emergencias que distintos desastres fueron provocando en diferentes estados del país de magnitud tal como el **Terremoto de Gujarat** en enero de 2001 o las **Inundaciones del Estado de Bengala Occidental** en septiembre del mismo año, que afectaron a millones de personas. A esto hay que añadir todo tipo de desastres, como **Superciclón de Orissa**, graves y continuas **sequías en Rajastán** e inundaciones por toda la geografía del país. En definitiva, en la India se suceden numerosos desastres naturales, muchos de las cuales ni siquiera nos hacen llegar desde Cáritas India. Sin embargo en Orissa hubo unos 30.000 desaparecidos, en Bengala 20 millones perdieron sus hogares. En la India las dimensiones desbordan los límites, y las magnitudes normales se nos quedan pequeñas.

Con el paso de los años, Cáritas Española inició una estrecha colaboración con Cáritas India dando un giro al trabajo mutuo hacia proyectos de desarrollo. Las primeras experiencias se centraron en proyectos de educación y promoción de mujeres, ya que la experiencia de Cáritas India en este terreno era muy alentadora y se trataba de proyectos de muy bajo coste y muy efectivos.

A lo largo del proceso de reflexión y nuevos compromisos, se vio la necesidad de redefinir el trabajo y la presencia de Cáritas Española en India y marcar nuevas metas.

En el año 2007, **Cáritas Española y Cáritas India** firmaron un Acuerdo de Colaboración basado en las necesidades más urgentes, en las zonas más pobres y que además reciben menos ayudas y en los sectores prioritarios de ambas organizaciones.

La elección de estas zonas y sectores se basó en criterios como:

- La realidad india (el **70% de la población del país vive de la agricultura**)
- **El cambio climático** y sus consecuencias: la sequía, la deforestación, las inundaciones, la erosión del suelo fértil, los deslizamientos de tierra.
- La utilización masiva de sustancias químicas producen cosechas escasas, el **empobrecimiento y endeudamiento** de los agricultores y su incapacidad de organizarse como colectivo, la consiguiente emigración a las ciudades, donde la subsistencia es tan dura que las condiciones de pobreza se agravan aún más.
- Los más pobres y marginados: ***Dalits sin casta y Adivasi, grupos étnicos marginados*** y carentes de cualquier tipo de derechos o ayudas que mayoritariamente viven en zonas rurales y selvas
- **Los Objetivos del Milenio.** La erradicación de la pobreza y la soberanía alimentaria: el reciente y repentino crecimiento de la economía india solo ha favo-

recido a las clases medias y altas. Sin embargo, el escalón entre ricos y pobres es más desigual que nunca. Mientras que ya se empieza a hablar de la India (y China) como la culpable de la crisis mundial de alimentos, millones de pobres se enfrentan a la escasez de alimentos y de recursos,

Cáritas India trabaja desde el año 1992 desde su departamento de **Gestión de Recursos Naturales** (*Natural Resource Management (NRM)*) una estrategia a largo plazo a través de programas y proyectos enfocados a desarrollar modelos e iniciativas replicables de técnicas de agricultura sostenibles y de bajo costo destinadas al empoderamiento y al fomento de la profesionalidad de las comunidades de agricultores desfavorecidas muy vulnerables. Centrándose en la gestión de los recursos naturales y aprovechamiento del agua y la tierra, aprendizaje, promoción y difusión de técnicas de buen uso y manejo de nuevas bio-tecnologías y la agricultura sostenible, pretenden encontrar alternativas para mejorar las condiciones de vida de la población (desnutrición, educación, política, salud y medio ambiente)

### **¿QUÉ PROYECTOS ESTÁN EN MARCHA?**

Desde la firma del acuerdo, Cáritas Española decidió apoyar esta línea de trabajo apoyando a través de Cáritas India **programas de gestión de recursos naturales, aprovechamiento de agua y saneamiento medioambiental y desarrollo integral comunitario fundamentalmente en zonas rurales de los estados de Rajasthan, Maharashtra y Chattisgarh**. Puntualmente se apoya un programa de capacitación en técnicas de agricultura sostenible para agricultores en alto riesgo de suicidio en **Andra Pradesh**.

Actualmente están en marcha 6 proyectos enfocados a que la población beneficiaria sea capaz de gestionar sus propios recursos naturales sosteniblemente.

El mecanismo de estos programas suele ser el siguiente: A una primera fase de análisis de su propia realidad y de identificación participativa de sus principales problemas y posibles soluciones, le sigue una segunda fase de capacitación.

Partiendo de la base de que el problema principal es la desertificación, el fracaso sistemático de las cosechas y los enormes gastos del sistema tradicional de cultivo que llevan a miles de agricultores al endeudamiento y a la imposibilidad de salir del círculo de la pobreza, los propios beneficiarios forman parte activa de la creación de infraestructuras básicas de bajo costo y fácil mantenimiento **para retener el agua del monzón**.

Gracias a este sistema de cuencas hidrográficas, surcos, canales, compuertas, presas, etc los campos se humidifican, las cosechas aumentan, se introdu-

cen otras variedades de cultivo tanto para consumo de las familias como para la venta (semilleros) En algunos casos se introducen variedades de árboles frutales que aportan un complemento de vitaminas a la pobre dieta consistente fundamentalmente en arroz con dull (*una especie de caldo con lentejas indias*). También se promocionan conceptos como el huerto casero, hierbas medicinales, uso de cocinas ecológicas (*smokeless chullah: Cocina de bajo costo que consume muy poca leña y que no produce humo, lo cual mejora la salud de la gente, especialmente mujeres y niños*) y el uso del abonos y pesticidas ecológicos.

Por último, se promueve la organización comunitaria a través de los grupos comunitarios de base y las federaciones, que hacen posible la apertura de pequeños negocios y de cuentas bancarias donde poder ingresar los ahorros de los grupos a fin de dejar de ser víctimas de los prestamistas locales.

El pasado mes de mayo 2008 se visitó el proyecto "Programa Integral de gestión de recursos naturales en 5 diócesis de Chattisgarh", uno de los estados más pobres de India, con un porcentaje de **dalits y adivasi** (intocables de la India y grupos indígenas marginales) altísimo.

El proyecto estaba en plena ejecución de las actividades de construcción de infraestructuras para la retención del agua y la reducción de la erosión del suelo cultivable. Los grupos comunitarios se estaban constituyendo. Las actividades de generación de ingreso se prevén para este año 2009.

La futura "zona verde" en una de las poblaciones participantes (Ambikapur) ha llamado mucho la atención del **Gobierno**, que les está asfaltando la carretera por la que se acceda a la población (Kokhepur) y las autoridades locales habían contribuido al proyecto con la construcción de dos pilones para que almacenen *compost*.

## SEGURIDAD ALIMENTARIA EN CINCO PROVINCIAS DEL DEPARTAMENTO DE CUZCO (PERÚ)

### RESUMEN

Prosalus trabaja en Perú desde 1987 apoyando procesos de desarrollo. En el caso del departamento del Cuzco, Prosalus viene trabajando desde hace varios años en zonas rurales con las diferentes organizaciones locales como Arariwa, Kausay y Fe y Alegría 44 que son las protagonistas de este programa.

Después de una media de 10 años de trabajo con las organizaciones por separado, en 2002 Prosalus acordó con las tres organizaciones articular un programa conjunto en el que, cada una con su propio estilo y en su propia zona, trabajarían sobre temas relacionados con la mejora de la nutrición y la seguridad alimentaria, aprovechando para hacer intercambios de experiencias que reforzaran mutuamente su trabajo.

En el caso de la asociación Arariwa, creada en 1986, su línea central de trabajo es el desarrollo rural.

La Asociación Kausay, desde mayo 1987 está empeñada en contribuir en la mejora de la calidad de vida, desde la promoción de la salud, de la población campesina de menores recursos de las provincias altas del Cusco.

Fe y Alegría es un movimiento de educación popular que está dedicado a la promoción y administración de obras educativas.

Desde la relación común con Prosalus surge la idea de concertar una mesa de diálogo entre las organizaciones en materia de seguridad alimentaria por ser ésta la temática compartida con Prosalus que se concreta en el programa desde los siguientes ejes:

1. Orientado a mejorar las prácticas familiares en salud, higiene y nutrición. Acciones de capacitación, asesoramiento e instalación de módulos familiares para el manejo y manipulación de alimentos y mejora del saneamiento básico.
2. Diversificación productiva de la familia. Instalación de módulos de producción, asesoramiento productivo y económico.
3. Organización y gestión. Fortalecimiento de la sociedad civil, instancias de gobierno y espacios de concertación y participación ciudadana para la gestión responsable de programas orientados a erradicar la extrema pobreza.
4. El programa se realizó con la cofinanciación de la Comunidad de Madrid entre los años 2002 y 2005 en las provincias de Quispicanchi, Canas, El Espinar y Acomayo y está dirigido a un total de 1064 familias comuneras, 7.394 personas, quechua hablantes históricamente excluidas del acceso a nuevas formas de desarrollo.

## CONTEXTO Y ANTECEDENTES

Perú es uno de los cinco países que conforman la región andina junto con Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela. Tiene una superficie de 1.280.000 km<sup>2</sup> y una población de 26.207.970 habitantes<sup>1</sup>.

La cordillera de los Andes divide el país en tres regiones:

- La costa, desértica pero con grandes plantaciones de productos con fines comerciales apoyadas en sistemas modernos de riego.
- La sierra, situada entre dos ramas de los Andes, y zona en la que se concentra la mitad de la población del país. Entre las actividades económicas de esta zona destacan la agricultura de subsistencia, el pastoreo de llamas y alpacas que ha retrocedido hacia las zonas más altas ante el avance de la minería y la ganadería comercial de ovinos.
- La tercera región es la selvática, llanuras amazónicas con clima tropical y escasamente pobladas.

En el país se dan 24 climas y 84 zonas de vida sobre un total de 104 que existen en el planeta.

El país está dividido en 25 departamentos capitales, 155 provincias y 1.586 distritos. La renta per cápita es de 4.799 dólares.

El país se encuentra inmerso en un proceso de reforma de las estructuras públicas y de descentralización desde finales de la década pasada.

---

1. Cuadros estadísticos del informe nacional sobre desarrollo humano. PNUD Perú, 2006.



El 54% de la población de Perú vive bajo el umbral de la pobreza, aunque probablemente la característica que define a la sociedad peruana es su elevado nivel de inequidad, el 10% de la población más rica del país dispone del 37,2% de los ingresos nacionales. Algunos otros datos básicos de referencia:

Esperanza de vida al nacer:	71,5 años
Tasa de alfabetismo	91,9%
Tasa de escolaridad	85,4%
Ingreso familiar per cápita (mensual)	65€

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Informe de Desarrollo Humano Distrital 2005.

El programa de desarrollo que se presenta en este artículo se localiza en el departamento de Cuzco. Este departamento tiene una superficie de 71.891,97 km<sup>2</sup>, 5,6% del territorio nacional en el sistema de montaña de la zona andina del Perú. Según el informe nacional del PNUD de 2006, el departamento tiene una población de 1.171.503 habitantes, 45,9% urbana y 54,1% rural.

Esperanza de vida al nacer:	64,8 años
Tasa de alfabetismo	84,5%
Tasa de escolaridad	87,7%
Ingreso familiar per cápita (mensual)	52€

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Informe de Desarrollo Humano Distrital 2005.

La población rural está organizada en comunidades campesinas, legalmente reconocidas. Las familias están empadronadas en el registro y/o padrones que les otorga el derecho a hacer uso de los recursos tierra y agua y al mismo tiempo tienen obligaciones como asistir a las asambleas y cumplir con lo acordado en las mismas, participar en las actividades comunitarias, etc.

El 96,8% de la población económicamente activa no tiene una profesión calificada y el 95,28% se dedica a la agricultura.

El 96% de las familias tienen ingresos por debajo del ingreso mínimo para la línea de la pobreza

La actividad principal es agrícola y ganadera de alto riesgo por los cambios climatológicos bruscos. También la cría de animales menores como gallinas, conejos con fines de autoconsumo.

El 80% de los cultivos son de tipo temporal. El 52% de las unidades de producción familiar comunal están constituidas por parcelas de menos de 2 hectáreas.

## **CAUSAS/FACTORES QUE INCIDEN EN LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN LA ZONA**

- a. **Factores socio-demográficos y económicos; disponibilidad de alimentos**  
Alimentación/dieta monótona. Un alimento base proporciona el 60-90% del aporte energético. La dieta se caracteriza por:

- Aporte elevado de hidratos de carbono
- Aporte proteico discreto (fundamentalmente vegetal)
- Aporte elevado de fibras

Esto se traduce en carencias de energía y proteínas o carencias específicas de minerales y vitaminas.

- b. **Factores culturales, hábitos alimentarios**

Solo cuando una persona cuenta con alimento suficiente para satisfacer el hambre puede interesarse por la diversidad.

Los hábitos están condicionados por la cantidad de alimentos que produce y estos a su vez por la cantidad de recursos que posee y las posibilidades del medio.

- c. **Factores sanitarios**

La calidad del agua para consumo no está garantizada. Condiciones de hacinamiento de la vivienda, convivencia cotidiana con los animales domésticos.

Los almacenes de alimentos hacen inevitable la presencia de roedores y los almacenes de insumos agrícolas y los almacenes de insumos agrícolas que aún son muy pequeños son un riesgo latente para las intoxicaciones y envenenamientos.

### **El programa**

El "*Programa de Seguridad Alimentaria en Cinco Provincias del Cusco*", ha implicado la puesta en ejecución de estrategias diferenciadas, producto de una larga experiencia previa de tres instituciones: Arariwa, Fe y Alegría y Kausay y de los esfuerzos de coordinación para que, desde la particularidad de actuación en ámbitos diversos, se pongan en común las experiencias que en conjunto apuntaron a diversificar e incrementar la oferta alimentaria de familias campesinas en pobreza y extrema pobreza.

El programa se desarrolló en torno a los siguientes objetivos específicos:

1. Las poblaciones campesinas de las comunidades priorizadas en las cinco provincias del programa han mejorado la cobertura de sus necesidades básicas mediante mejoras en el acceso a agua segura y a la formación y atención de salud básica.
2. Las comunidades campesinas han mejorado sus condiciones de seguridad alimentaria mediante la diversificación de su producción y el desarrollo de sus capacidades técnico productivas.
3. Las organizaciones e instituciones vinculadas a la problemática de la seguridad alimentaria han logrado colocar el tema de la inseguridad alimentaria en la agenda del desarrollo Distrital y provincial en los ámbitos de intervención.

La estrategia de trabajo implicó la distinción de varios destinatarios: productores, líderes hombres y mujeres, familias campesinas, organizaciones comunales, autoridades de los gobiernos locales, comisiones de salud de los Comités Distritales de Desarrollo (CDDs).

Las organizaciones que participan en el programa consideran que para alcanzar la seguridad alimentaria es necesario trabajar “otras seguridades”:

- seguridad nutricional
- seguridad alimentación
- seguridad en salud (reproductiva, infantil, agua, salud de los adultos)
- seguridad en educación
- seguridad económica
- seguridad habitacional
- seguridad y participación ciudadana

#### **OBJETIVO: “MEJORA DE LA COBERTURA DE NECESIDADES BÁSICAS”**

Está dirigido a conseguir el mejoramiento en el acceso y atención a servicios de salud básica de una población vulnerable o en situación de riesgo (mujeres gestantes y niños menores de 5 años) de las comunidades seleccionadas.

El primer indicador de eficacia es que estas comunidades cuentan con uno o más promotores/as de salud por comunidad, capacitados en seguridad alimentaria, su presencia hace posible la sensibilización acerca de nutrición y seguridad alimentaria a las familias campesinas.

Los promotores se encargan de realizar los controles de peso y talla de los menores de 5 años, visitan los hogares de las familias campesinas e informan a la comunidad sobre la situación nutricional, fomento de la diversidad nutricional mediante festivales gastronómicos.

Igualmente, realizan sesiones de capacitación en seguridad alimentaria.

#### CONTENIDO DE CAPACITACIÓN EN MÓDULO DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Pobreza Indicadores de salud Situación nutricional Problemática Nutricional local, regional y nacional	Nutrición	Desnutrición	Sistema de Vigilancia Nutricional Comunal
¿Qué es seguridad alimentaria?	Diferencia entre nutrición y alimento	Clasificación, causas y consecuencias	¿Qué es vigilancia nutricional comunal?
Concepto	Valor nutritivo de los alimentos	Factores que contribuyen	Manejo de instrumentos de vigilancia nutricional
Componentes de la seguridad alimentaria	Clasificación de los alimentos	Infecciones Respiratorias Agudas Enfermedades Diarreicas Agudas	Control de peso/talla/edad
Alimentos de la comunidad	Alimentación balanceada	Parasitosis	Evaluación nutricional
Nuestros alimentos	Alimentación de la gestante	Acciones preventivas. Ordenamiento familiar	Referencia y contra referencia
Patrones alimentarios	Alimentación según grupos etarios	Referencia y contra referencia	Factores de riesgo
	Lactancia materna		Participación social
	Higiene y protección alimentaria		Acciones para una adecuada vigilancia nutricional
	Costos de la preparación de los alimentos		
	Recetas de dietas balanceadas		

Fuente: Arariva

La alimentación y el acceso a agua potable y saneamiento básico tienen una relación directa en la salud de las personas y por ello el programa incorporó intervenciones de canalización de agua, sistemas de riego así como la capacitación necesaria en cuanto al funcionamiento y mantenimiento de los sistemas.

Por otro lado, se trabaja sobre hábitos de higiene que completan el trabajo de construcción de baños y aseos escolares.

## **OBJETIVO: “MEJORA DE LAS CONDICIONES ECONÓMICAS”**

El fortalecimiento de la capacidad productiva de las economías campesinas, tiene como base imprescindible, la realización de prácticas conservacionistas pues los recursos naturales y las comunidades campesinas son parte del sistema ecológico.

Ser parte de un sistema implica que un cambio en un elemento influye en otros. El conjunto de cambios puede tener una direccionalidad: ascendente hacia la diversidad, con su mayor expresión, la vegetación clímax; o descendente, hacia la reducción de la diversidad, cuya expresión final es la roca madre. La productividad agropecuaria se encuentra en su punto más alto cercano al clímax, por lo que es preocupante cuando la degradación ambiental permite que la productividad sea extremadamente baja, pues se pierde capital (en forma de elementos necesarios para la producción agro-pecuaria: nutrientes en el suelo, precipitación, luz solar, fertilidad de los animales, etc) de manera constante.

Cuando disminuye la productividad agropecuaria, disminuye también el número de personas que pueden alimentarse y vivir en las zonas afectadas por este fenómeno. El proceso de degradación ambiental empobrece a las familias campesinas, ocasiona procesos migratorios y desestructuración social; afectando no sólo a la economía campesina, sino también su riqueza cultural, su identidad y sus formas organizativas.

La eficacia de la intervención del Programa implica entonces, el fortalecimiento de la capacidad productiva de las familias usuarias de la Acción, mediante la diversificación de la producción agropecuaria, lo cual les debe permitir mejorar su dieta alimentaria y salud básica. Para ello se habría mejorado la capacitación para el trabajo agrario.

La estrategia ha implicado el establecimiento de módulos de cultivos y crianzas en las parcelas familiares, en base a un modelo de integralidad o agroecológico y un adecuado manejo de los sistemas de cultivo (estiércol enriquecido, biol o fertilizante foliar, rotaciones, encalados localizados, correcto manejo del riego: presurizado y por gravedad, métodos de selección positiva, reproducción rápida etc.) que permiten obtener cosechas de productos de calidad (no contaminados, orgánicos) Así mismo se ha invertido en pequeñas obras de riego por gravedad y presurización, que han conseguido gran aceptación y condiciones de replicabilidad en el entorno, lo cual puede ser fácilmente observado cuando se recorre las zonas de trabajo.

En comunidades localizadas a gran altura se han construido invernaderos que permiten diversificar la dieta y comercializar el excedente. Durante el pro-

yecto se construyeron 58 invernaderos escolares y comunitarios, una media de 4 a 6 invernaderos por comunidad.

Dentro de este objetivo un pilar fundamental fue la equidad de género otorgando a las mujeres la responsabilidad de la administración de los invernaderos. También se incorporó en el currículo escolar “Educación con equidad de género”.

La zona tiene una alta incidencia de migración temporal de los varones, motivo por el que la capacitación y empoderamiento de las mujeres es aún más necesario si cabe.

### **OBJETIVO: “PROMOCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL”**

El objetivo propone que *“las organizaciones e instituciones vinculadas a la problemática de la seguridad alimentaria han logrado colocar el tema de la inseguridad alimentaria en la agenda del desarrollo distrital y provincial”*. En consecuencia el indicador de eficacia demanda el fortalecimiento organizativo en las provincias de intervención del programa, así como el fortalecimiento de las capacidades de las contrapartes.

Es notoria la existencia de un trabajo previo sostenido de formación de capacidades humanas y apoyo a la producción, realizado por las tres organizaciones en el ámbito del proyecto. Así mismo se evidencia el trabajo realizado para el fortalecimiento de la capacidad de gestión y liderazgo de hombres, y en especial de mujeres, lo cual ha permitido que incorporen a su espacio de toma de decisiones, las posibilidades que existe con el actual proceso de descentralización, y más concretamente, con su participación en los comités de desarrollo y en la elaboración de los presupuestos participativos.

En el ámbito escolar se constituyeron 25 escuelas de padres y madres.

El programa conjunto ha reforzado la capacidad de incidencia en las políticas públicas de seguridad alimentaria como la Estrategia Regional de Seguridad Alimentaria y la participación en la elaboración del Plan de Emergencia Infantil. Por otro lado el programa sirvió como espacio concertado de diálogo e intercambio de experiencias, espacio que se ha consolidado en una mesa permanente de diálogo para asesoría mutua.



Cofinanciación:

