

# HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

DERECHO A LA ALIMENTACIÓN



CHALLENGES |

SFIDE |

CLIMATE CHANGE

ENERGY

FOOD



[www.fao.org](http://www.fao.org)

CAMBIAMENTO  
CLIMATICO

ENERGIA

ALIMENTAZIONE



[www.fao.org](http://www.fao.org)

# **HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA**

**AYUDA EN ACCIÓN, CÁRITAS ESPAÑOLA, INGENIERÍA SIN FRONTERAS APD Y PROSALUS**

**Autoría:** Campaña “Derecho a la alimentación. Urgente”  
e Instituto de Estudios del Hambre

**Coordinación de la edición:** Prosalus

**Traducciones:** Ximena Crespo y José M<sup>a</sup> Medina

**Trabajo de edición:** M<sup>a</sup> Teresa de Febrer y José M<sup>a</sup> Medina

**Diseño y maquetación:** estudio blg

**Impresión:** Artegraf

**Fecha de publicación:** mayo 2010

**Depósito legal:** M.24151-2010

Este material ha sido producido con la cofinanciación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Las ideas aquí reflejadas no pueden ser consideradas como opinión de la AECID.

Presentación de la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente”	4
Declaración de la campaña	6
Introducción	8
1. La crisis alimentaria global	13
1.1. La situación alimentaria en el mundo en un contexto de crisis	13
1.2. Evolución del sistema agroalimentario internacional y la crisis alimentaria actual	17
1.3. Respuestas ante la crisis	26
1.4. La crisis financiera y sus efectos en la seguridad alimentaria y nutricional	33
1.5. La evidencia de la falta de gobernanza mundial	37
2. El proceso de reforma de la gobernanza de la lucha contra el hambre	41
2.1. Necesidad de reforma de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial	41
2.2. Conformación del Grupo de Tareas de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Crisis Alimentaria	44
2.3. Cronología del proceso de reforma de la gobernanza global para la seguridad alimentaria	49
2.4. El proceso de L’Aquila y la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria	55
2.5. Principales acciones coordinadas a nivel global y regional	57
3. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial antes y después de la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria	61
3.1. Antecedentes del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial	61
3.2. Necesidad de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial	62
3.3. Proceso de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial	64
3.4. Análisis de la propuesta de reforma aprobada por el Consejo de la FAO	66
3.5. Próximos pasos en la consolidación de un nuevo CSA	70
4. Reflexiones sobre el proceso de reforma	75
Epílogo: Hacia una nueva gobernanza	103

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

La campaña "Derecho a la alimentación. Urgente" nació en 2003 promovida por varias ONGD que, a partir de su propia experiencia de cooperación con diversos países del Sur en el sector de la seguridad alimentaria y nutricional, quisieron profundizar también esta temática en los ámbitos de la sensibilización y la incidencia política desde el enfoque de derechos humanos.

En una primera etapa de arranque (2003-2006), la campaña se centró en sensibilización y difusión sobre el derecho humano a la alimentación, realización de algunos estudios y publicaciones, y algunas actividades de incidencia tanto en el plano nacional como internacional.

En una segunda etapa de consolidación (2006-2009), la campaña reforzó la difusión con la puesta en marcha de una web especializada ([www.derechoalimentacion.org](http://www.derechoalimentacion.org)) que recibe en promedio más de 500 visitas diarias, y reforzó sus contactos con instituciones y redes internacionales de cara a la incidencia.

En la actualidad, la campaña se plantea una tercera etapa de profundización, centrada en el seguimiento de políticas y en la participación e incidencia en las iniciativas de lucha contra el hambre y realización del derecho a la alimentación en el marco de una nueva arquitectura de la lucha contra el hambre.

En estos años, la campaña se ha convertido en un referente en el sector, habiendo participado en los principales procesos en relación con el derecho a la alimentación, como el grupo de trabajo intergubernamental constituido en la FAO que elaboró las directrices voluntarias para la realización del derecho a la alimentación, el foro sobre el derecho a la alimentación, la elaboración del II y III Plan Director y la estrategia sectorial de lucha contra el hambre de la cooperación española, la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria, la fase preparatoria de la Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria, la consulta para la elaboración de una Comunicación de la Comisión Europea sobre seguridad alimentaria o el proceso de puesta al día de Marco Amplio para la Acción.

Las cuatro organizaciones que la impulsan tienen como prioridad estratégica el trabajo en el derecho a la alimentación:

- **Ayuda en Acción** definió junto a sus organizaciones socias su estrategia institucional “Ampliando horizontes 2006-2012” que contempla el derecho a la alimentación como una línea de intervención tanto en proyectos de desarrollo en el Sur como en el trabajo en el Norte, y constituye una de las principales prioridades. Desde el 2004 participa junto con ActionAid Internacional en el proyecto Red Global de Seguridad Alimentaria.
- **Cáritas Española** trabaja habitualmente este tema en la acción y la denuncia en el marco de la lucha contra la pobreza. Tiene más de 20 años de experiencia en proyectos en el terreno con el componente de seguridad y soberanía alimentaria, en colaboración con muchas Cáritas diocesanas en todo el mundo. Actualmente desarrolla múltiples acciones de sensibilización en la red confederal española y también en colaboración con Cáritas Europa y Caritas Internationalis.
- **Ingeniería Sin Fronteras – Asociación para el Desarrollo** trabaja bajo un enfoque basado en derechos, sobre el que se asientan todas las intervenciones integradas en su planificación estratégica. En materia de derecho a la alimentación y seguridad alimentaria se trabaja desde el Área Sectorial de Desarrollo Agropecuario y desde el Departamento de Estudios y Campañas. Además de su participación en la campaña, está desarrollando diversas acciones en materia de incidencia de los biocombustibles sobre el desarrollo, fundamentalmente sobre la seguridad alimentaria.
- **Prosalus** comenzó su trabajo de formación, sensibilización e incidencia en este tema en 2001 como complemento de su trabajo en proyectos de cooperación en seguridad alimentaria. Desde 2003 ha venido coordinando la campaña. Su actual plan estratégico recoge el derecho a la alimentación como una de sus principales líneas de trabajo.

## DECLARACIÓN DE LA CAMPAÑA

Las organizaciones Ayuda en Acción, Cáritas Española, Ingeniería Sin Fronteras-ApD y Prosalus, que nos constituimos en consorcio para trabajar por la realización del derecho a la alimentación de todas las personas, constatamos que:

- Más de 1.000 millones de personas viven en el mundo con un estado nutricional deficiente, de ellos el 70% habita en zonas rurales, el 56% son mujeres y el 36%, sus hijos e hijas. Los últimos años se ha retrocedido en los escasos avances realizados debido a los efectos del incremento de los precios de los alimentos y al fracaso de las inversiones y políticas agropecuarias de los últimos 30 años. Estos datos distan mucho de los compromisos manifestados por la comunidad internacional en los Objetivos de Desarrollo del Milenio y la Cumbre Mundial de la Alimentación.
- 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.
- Las inversiones nacionales y de ayuda oficial al desarrollo en alimentación, agricultura y desarrollo rural se han reducido enormemente en las tres últimas décadas al tiempo que se han puesto en marcha políticas agropecuarias dirigidas a intereses distintos a la alimentación de las personas.
- Las propias personas y colectivos empobrecidos, así como muchas organizaciones de cooperación, han desarrollado capacidades para alcanzar la seguridad alimentaria y están llevando a cabo múltiples experiencias e iniciativas innovadoras que, desde la lógica de la economía social y solidaria, demuestran la viabilidad de producir, distribuir, consumir y ahorrar de manera diferente.

### **POR TODO ELLO CONSIDERAMOS QUE:**

1. el derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental, base de la dignidad del ser humano, y que los Estados deben respetarlo, protegerlo y garantizarlo tanto para sus ciudadanos como para terceros;

2. toda estrategia de lucha contra el hambre debe estar fundamentada en el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación en el marco de una política de soberanía alimentaria;
3. 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;
4. las políticas agropecuarias y de desarrollo rural 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;
5. en los procesos de definición y aplicación de políticas y estrategias internacionales de lucha contra el hambre y de cualquier otra que pueda afectar a la soberanía alimentaria (comercial, agropecuaria...), debe incorporarse –y se debe facilitar– la participación de los países del Sur, y en especial de aquellas organizaciones que representan a los colectivos más empobrecidos;
6. los poderes públicos deberían revisar sus políticas y destinar los recursos necesarios al reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación para que realmente sea universal, inviolable e inalienable.





## INTRODUCCIÓN

Desde antes de poner en marcha la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” en el año 2003, las organizaciones que la impulsamos veníamos prestando atención y haciendo análisis sobre la preocupante situación del hambre en el mundo, abordándola desde un enfoque de derechos humanos, es decir, desde el convencimiento de que, por cada persona que vive en situación de hambre, se está produciendo una violación de los derechos humanos, en concreto, del derecho humano a una alimentación adecuada.

En estos años han sido muchos los informes y documentos de organismos internacionales, de agencias de desarrollo, de centros de estudios, de actores de la sociedad civil que hemos analizado. En muchos de ellos hemos encontrado posiciones que sitúan el problema del hambre en un terreno puramente técnico, relacionado con la productividad agropecuaria; desde esta óptica, la solución o las soluciones arbitradas para vencer al hambre se centran en la mejora de la producción y de la productividad agropecuaria. Desde nuestras primeras tomas de posición, desde nuestros primeros documentos, hemos venido señalando a lo largo de los años que no nos encontramos ante un problema principalmente técnico –sin que los aspectos de producción dejen de ser importantes– sino político. Hay un conglomerado de políticas tanto en el nivel internacional como en los niveles regionales, nacionales y locales que, en lugar de favorecer y fortalecer el acceso de las personas a una alimentación adecuada y a los medios para producirla o adquirirla, lo que hacen es dificultarlo.

En los años 2007 y 2008 se puso de manifiesto una terrible crisis alimentaria global que, habiendo hecho retroceder la lucha contra el hambre a peores niveles que los que se tenían en 1996 –cuando se adoptó el compromiso de la Cumbre Mundial de la Alimentación de reducir a la mitad el número de personas hambrientas–, ha servido al menos para volver a poner en la agenda de la comunidad internacional la preocupación por el hambre. Lo grave es que esta situación, que se ha traducido en superar la cifra de mil millones de personas hambrientas, principalmente pequeños granjeros, pescadores artesana-

les, pastores, población urbana pobre, “sin tierra”, mujeres, jóvenes y pueblos indígenas, se ha producido en un momento en que a nivel global se producen alimentos suficientes para alimentar sobradamente a toda la humanidad; no se trata –al menos si se considera a nivel global– de un problema de producción sino de distribución y acceso.

Los acontecimientos de los últimos tres años suponen un rotundo fracaso de la comunidad internacional que se comprometió, de manera supuestamente firme y decidida en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996, a reducir a la mitad el número de personas hambrientas antes de 2015. Se tomaron como referencia los datos disponibles en ese momento (que correspondían a 1990-92, que daban un total de unos 800 millones de personas en situación de hambre) y, por tanto, el compromiso suponía que, al llegar 2015, el número de hambrientos no sería superior a los 400 millones. Si hacemos un rápido análisis de los datos de inseguridad alimentaria en el mundo que publica regularmente la FAO podremos ver que desde 1996, desde el momento en que se hace el mencionado compromiso internacional, las cifras del hambre, en lugar de descender, se incrementan año a año, sin que aparentemente haya una directa correlación con la productividad agrícola. A estas alturas, si se hubiera seguido una senda lógica hacia el cumplimiento del compromiso, las cifras de hambrientos deberían haberse reducido alrededor de un 37,5%, es decir, no debería haber en el mundo más de 500 millones de personas hambrientas. Sin embargo la realidad es que la cifra ha aumentado en estos años más del 25% y que actualmente se han superado los 1.000 millones. La comunidad internacional se ha desviado un 100% de su objetivo. ¿Qué ha fallado?

Podríamos poner sobre la mesa mil datos y argumentos; podríamos hablar de sequías, de inundaciones, de guerras, de biocombustibles, de comercio internacional, de pautas de consumo, de especulación financiera, de falta de inversión en la agricultura, de insuficiente ayuda al desarrollo, de dumping, de industrialización de la agricultura... pero al final posiblemente podamos sintetizar en el hecho de que este mundo globalizado en el que vivimos está glo-

balmente desequilibrado o desequilibradamente globalizado. Frente a claras realidades y fenómenos globales –especialmente en el campo de la economía– no existe una gobernanza global, no hay adecuadas regulaciones globales, no hay quien vele de forma efectiva por el respeto de los derechos humanos.

Por ello, quizás el efecto más interesante que la crisis alimentaria haya podido tener ha sido el empujar hacia una reforma de la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria. Muy probablemente, del éxito o fracaso de este proceso de reforma dependa el futuro éxito o fracaso de la lucha contra el hambre.

Desde la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” nos ha parecido por ello interesante aportar datos, información, reflexión y opiniones sobre este proceso. Este libro, realizado en estrecha colaboración con el Instituto de Estudios del Hambre, ofrece a los lectores, en primer lugar, una síntesis ordenada y crítica sobre la crisis alimentaria; en segundo lugar, una reconstrucción del proceso de reforma de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial que se viene desarrollando desde la primavera de 2008; en tercer lugar, un primer análisis de la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, que ha aparecido como piedra clave de la gobernanza global; en cuarto lugar, un recopilatorio de opiniones sobre estos temas de algunas personas destacadas de este proceso, representantes de organismos internacionales, del ámbito de los derechos humanos, de redes de sociedad civil o de centros de estudio; y por último, unas reflexiones finales –a modo de conclusión– de las organizaciones que impulsamos esta campaña.

Esperamos que esta nueva publicación sea un aporte para que haya una mayor y mejor participación de los diferentes grupos interesados en la lucha contra el hambre y en la promoción del respeto, protección y garantía del derecho humano a la alimentación.

## LA CRISIS ALIMENTARIA GLOBAL

### 1.1.- LA SITUACIÓN ALIMENTARIA EN EL MUNDO EN UN CONTEXTO DE CRISIS

*“Los nuevos amos del mundo temen con horror a los derechos humanos (...). Porque es evidente que una política económica, social y financiera que aplique al pie de la letra todos los derechos humanos rompería de inmediato el orden absurdo y mortífero del mundo actual y produciría, necesariamente, una distribución más equitativa de los bienes, satisfaría las necesidades vitales de las gentes y las protegería contra el hambre (...).”*

**Jean Ziegler<sup>1</sup>**

Antes de que estallara la crisis de precios de los alimentos prevalecía a nivel internacional un moderado clima de optimismo sobre la posibilidad de cumplimiento de algunas de las metas y objetivos del milenio. De hecho, en su informe anual de 2007, el Instituto Internacional de Investigación de Políticas Alimentarias (por sus siglas en inglés IFPRI), aseguraba que, de continuar la tendencia, los Objetivos de Desarrollo del Milenio se alcanzarían en algunas regiones del mundo en 2015 (IFPRI, 2007).

Incluso en el tema alimentario se observaba una sostenida pero tímida reducción en el porcentaje de personas en el mundo en situación de inseguridad alimentaria y un paulatino y lento acercamiento a la meta 2 del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), de reducción a la mitad del porcentaje de personas que pasan hambre en el mundo. La FAO mostraba los importantes avances logrados en este sentido desde los años 70, planteando en 2007 que “el porcentaje de población que padecía hambre se había reducido a la mitad desde 1969-71” (FAO, 2007), pero también reconocía que los avan-

---

1. “Geopolítica del hambre, Informe de Acción Contra el Hambre, 2003-2004”. Cuarta parte: Derecho a la alimentación, un derecho en construcción, por Jean Ziegler, pág.: 251. (Editorial Icaria, BCN, 2004)

El número de personas subnutridas en el mundo alcanza los 1.020 millones, o lo que es lo mismo, una persona de cada seis.

Los países más afectados por la crisis alimentaria han sido los países en desarrollo netamente importadores de alimentos.

ces eran extremadamente lentos, por lo que el objetivo establecido en la Cumbre Mundial de la Alimentación (en adelante CMA) 1996, y ratificado en la Cumbre del Milenio, de reducir a la mitad el número y porcentaje (respectivamente) de personas subnutridas para 2015 se hallaba aún lejos.

La crisis debida al aumento de los precios de los alimentos que estalló en 2008 ha revertido esta tendencia. Actualmente, el número de personas subnutridas en el mundo alcanza los 1.020 millones, o lo que es lo mismo, una persona de cada seis. Esto supone un incremento de casi 200 millones desde 2007 y 24.000 muertes diarias por causas relacionadas con el hambre, de las cuales el 75% corresponden a menores de cinco años. Estas cifras tienen importantes implicaciones en el cumplimiento de los restantes ODM, pues difícilmente se pueden esperar mejorías en educación, salud, medio ambiente, gobernabilidad y pobreza, si la población no cuenta con los medios de vida necesarios para, al menos, poder alimentarse dignamente.

Tanto las cifras planteadas como sus efectos sociales, económicos y ambientales son vergonzosas e inaceptables en un mundo que tiene capacidad para producir alimentos para unos 12.000 millones de personas (casi el doble de la población mundial actual). No se trata de un problema de falta de alimentos, ni de presión demográfica, sino de la falta y restricción en el acceso a los recursos locales y globales, en un mundo ya globalizado de manera absolutamente desigual, que está generando cada vez mayores bolsas de población marginada, excluida y hambrienta.

Los colectivos más afectados están en los países en desarrollo, empobrecidos con el proceso globalizador, y especialmente la población rural sin tierras (el 50% de la población pobre del mundo se concentra en el ámbito rural) y los hogares a cargo de mujeres y pobres urbanos (FAO-SOFI, 2009). En 2007, el 97% de la población subnutrida se concentraba en los países en desarrollo; de estos, el "65% vive en sólo siete países: India, China, República Democrática del Congo, Bangladesh, Indonesia, Pakistán y Etiopía" (FAO-SOFI, 2008).

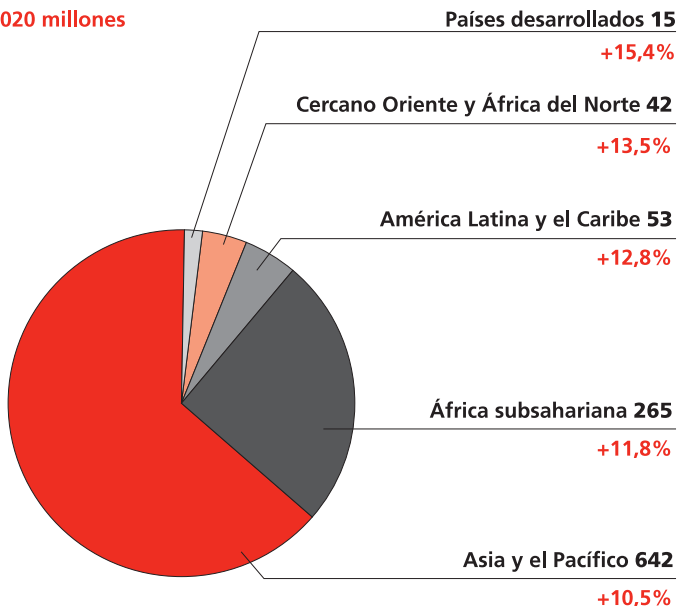
Los países más afectados por la crisis alimentaria han sido aquellos países en desarrollo netamente importadores de alimentos, ya que además de no disponer de un mercado doméstico para paliar los efectos de la crisis, han sido los que más han invertido en la compra de alimentos en el mercado internacional. Entre estos se encuentran la mayoría de países de África subsahariana, países de Asia central y del sudeste asiático (Banco Mundial, 2009). La FAO calcula que el gasto mundial en productos alimenticios importados en 2007 aumentó aproximadamente un 29% en relación con el dato histórico del año anterior (FAO, 2008a), lo que ha repercutido dramáticamente en la situación de

inseguridad alimentaria de estos países, y consecuentemente en la situación alimentaria mundial en 2008.

El siguiente gráfico muestra el número total de personas subnutridas en 2009 y el incremento porcentual de la subnutrición respecto a 2008.

**GRÁFICO 1. TOTAL DE PERSONAS SUBNUTRIDAS EN 2009  
E INCREMENTOS PORCENTUALES RESPECTO A 2008**

**Total = 1.020 millones**



Fuente: FAO SOFI 2009

Según la FAO, la región de Asia y Pacífico concentra a 642 millones de personas hambrientas, seguida de África subsahariana con 265 millones, América Latina y Caribe con 53 millones, Oriente próximo y África del norte con 42 millones y los países desarrollados con 15 millones. Como puede observarse en el gráfico, los incrementos en el número de personas en situación de inseguridad alimentaria como resultado de la crisis de precios alimentarios superan en todas las regiones los dos dígitos. En el caso de África subsahariana, aunque el incremento sea algo menor, seguramente por contar con menores flujos comerciales internacionales e interregionales, es especialmente dramático pues esta región partía de una situación catastrófica en la que un tercio de su población sufría ya de hambre crónica.

Los incrementos en el número de personas en situación de inseguridad alimentaria superan en todas las regiones los dos dígitos

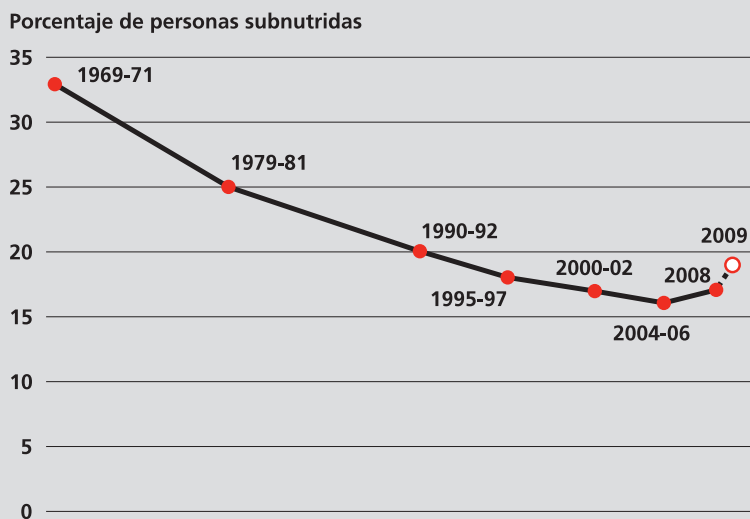
Por otro lado, aquellos países que antes de la crisis se encontraban en una situación de emergencia, conflicto armado o afectados por consecuencias ambientales extremas han sido azotados con más dureza por la extrema vulnerabilidad que les caracteriza.

Como consecuencia de la crisis de la subida de los precios de los alimentos se revierte la tendencia a reducir el porcentaje de personas en situación de inseguridad alimentaria.

### Recuadro 1. Invertiendo la tendencia de los ODM

Como consecuencia de la crisis de la subida de los precios de los alimentos, por primera vez desde el año 1970 se revierte la tendencia a reducir el porcentaje de personas en situación de inseguridad alimentaria (ODM1). Después de los importantes progresos en la década de los 70 y 80, en los cuales se redujo sustancialmente este indicador, en la década de los 90, la reducción continuó de manera más prudente hasta la crisis de 2007/08, en la que se da un importante cambio de tendencia. El siguiente gráfico nos muestra la evolución de la proporción de personas subnutridas durante el periodo 1969-2009:

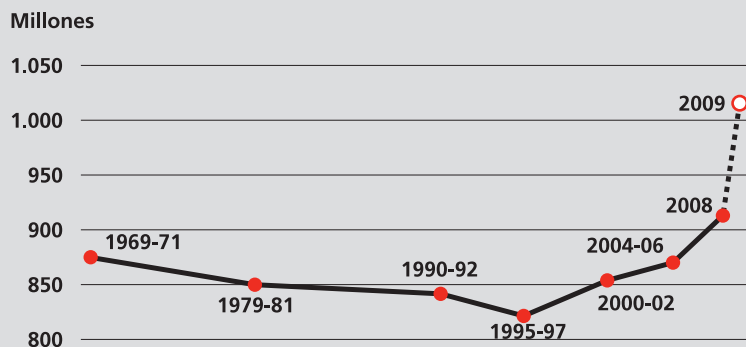
GRÁFICO 2: PORCENTAJE DE PERSONAS SUBNUTRIDAS (1969-2009)



Fuente: FAO-SOFI 2009

Respecto al objetivo más ambicioso de la Cumbre Mundial de la Alimentación, de “reducir a la mitad el número de personas subnutridas para 2015”, cabe señalar que el número de personas que padecen hambre se ha incrementado continuamente y cada vez en mayor medida, desde mediados de la década de los 90, es decir, desde que se hizo el compromiso de la CMA. El incremento más alarmante ha sido desde el estallido de la crisis de los precios de los alimentos en 2008: 200 millones de personas en los últimos tres años. El siguiente gráfico muestra la evolución del número total de personas subnutridas en el mundo desde la década de los noventa:

**GRÁFICO 3: NÚMERO TOTAL DE PERSONAS SUBNUTRIDAS (1969-2009)**



Fuente: FAO-SOFI 2009

## 1.2.- LA EVOLUCIÓN DEL SISTEMA AGROALIMENTARIO INTERNACIONAL Y LA CRISIS ALIMENTARIA ACTUAL

En 2008 los precios internacionales de los alimentos básicos se dispararon, alcanzando incrementos de hasta un 40% en muchos lugares del mundo. Los precios de exportación del maíz duplicaron los del año anterior, los precios del trigo fueron alrededor de un 40% más altos que en el 2007 y, en ese año, los precios del arroz se triplicaron (IEH, 2010).

Las consecuencias más inmediatas de la crisis fueron las protestas y revueltas registradas en distintos lugares del planeta. México fue uno de los primeros países donde la población salió a la calle en 2007 por la subida del precio del maíz, alimento básico para fabricar la tortilla, alimento fundamental en la dieta

En 2008 los precios internacionales de los alimentos básicos se dispararon, alcanzando incrementos de hasta un 40%.



Las mujeres dedicadas a la agricultura en los países en desarrollo producen alrededor del 50% de alimentos a nivel mundial.

de los mexicanos (denominada “crisis de la tortilla”). Posteriormente, en 2008, se sucedieron marchas contra el hambre, enfrentamientos callejeros y actos de pillaje en países como Indonesia, Tailandia, Filipinas, Haití, Mauritania, Marruecos, Yemen, Pakistán, Guinea, Mozambique, Senegal Camerún y Burkina Faso. Las revueltas se saldaron con centenares de detenidos y muertos (en Camerún más de 100 personas perdieron la vida en enfrentamientos con la policía).

Todos los países mencionados concentran bolsas importantes de población pobre, que es la más vulnerable, puesto que destina entre el 60 y el 80% de sus ingresos para la compra de alimentos, y, dentro de los pobres, son particularmente afectadas las mujeres, dando origen al fenómeno denominado “feminización del hambre”.

### Recuadro 2. La feminización del hambre

Si hace unos años comenzó a hablarse de la “feminización de la pobreza” para hacer referencia al fenómeno que indicaba que el 70% de la población más afectada por la pobreza la representaban las mujeres y posteriormente se acuñaba el término “feminización de la agricultura” para hacer referencia al rápido incremento de familias rurales encabezadas por mujeres a consecuencia de las guerras, de la pandemia del VIH o de las masivas migraciones de hombres a las ciudades, sería justo que comenzáramos ahora a hablar de la “feminización del hambre”. Según el Fondo de las Naciones Unidas para las Mujeres (UNIFEM), el 70% de los 1.020 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria son mujeres y niñas.

Las mujeres dedicadas a la agricultura en los países en desarrollo producen alrededor del 50% de alimentos a nivel mundial, porcentaje que se eleva al 60-70% si nos referimos a la producción en los países en desarrollo, pero tienen menor acceso a las tecnologías, no suelen ser las titulares de la tierra, lo que les dificulta enormemente el acceso a los canales oficiales de financiación. Las mujeres tienen que asumir más responsabilidades con menos acceso a los recursos, pues tienen una sobrecarga de trabajo debido a sus múltiples funciones productivas, reproductivas y comunitarias”. (LAHOZ, 2007).

Por esta razón debe ser una prioridad la transversalización del enfoque de género en las políticas, programas y proyectos dirigidos a mejorar la alimentación y la calidad de vida en las áreas rurales, pues sin enfoque de género no se lograrán cambios sustanciales.

Las causas de la crisis son muy variadas. Desde el inicio de la crisis se han realizado numerosos análisis y debates sobre las causas de la misma, llegándose a cierto consenso en la identificación de las causas que más han podido contribuir en el incremento súbito y generalizado de los precios internacionales de los alimentos básicos.

En este sentido, se plantea que han existido **causas coyunturales**, como la pérdida de cosechas, la inflación y la especulación en torno a los precios de los alimentos. Sin embargo, existe la convicción de que la crisis de los precios de los alimentos se debió principalmente a **causas estructurales** que actualmente persisten, que vienen arrastrándose en el tiempo como resultado de una evolución asimétrica e injusta del sistema agroalimentario mundial, y que obviamente no han sido abordadas en su debido momento y con la necesaria prioridad por parte de las autoridades nacionales, regionales e internacionales.

Entre las **causas estructurales**, las que han tenido mayor relevancia han sido las siguientes: los efectos de la desregulación de los mercados de materias primas agrícolas y no agrícolas, los producidos por el incremento del precio del petróleo, el drástico abandono del sector productivo agroalimentario en los países en desarrollo, los desequilibrios entre la oferta y la demanda impulsada por los cambios en la dieta de grandes países emergentes, el lastre del recetario impuesto por las instituciones financieras internacionales (IFIS), las distorsiones comerciales existentes en el mercado internacional alimentario y, finalmente, los efectos del cambio climático en la seguridad alimentaria a nivel local, nacional y global.

No existen internacionalmente mecanismos legales y obligatorios en los mercados de materias primas. Existen “buenas prácticas” y códigos de conducta pero son opcionales y no logran proteger a los mercados de los capitales especulativos. La desregulación progresiva de los mercados de materias primas agrarias se inició en la década de los 90 con la eliminación de acuerdos y normas como, por ejemplo, las limitaciones al número de aplicaciones y operaciones en mercados de futuros. Con esta desregulación se ha ido reafirmando gradualmente lo que la UNCTAD ha denominado “la financiación de los mercados de materias primas”. Esto ha permitido que fondos provenientes de capitales especulativos de bancos de inversión, fondos de cobertura (hedge funds) y otros, se aplicaran en estos mercados en acciones meramente especulativas, aumentando la vulnerabilidad a otros factores y el impacto en el crecimiento de los precios. Esta especulación estuvo propiciada por la afluencia de inversiones de carácter especulativo a los mercados de futuros de alimentos como sector “refugio” ante la debacle de otros sectores económicos, principalmente del sector inmobiliario.

La crisis de los precios de los alimentos se debió principalmente a causas estructurales que persisten.

Se han destinado grandes extensiones de cultivo a los agrocombustibles en detrimento de cultivos con fines alimentarios.

El incremento del precio del petróleo elevó los costes de transporte e insumos agrícolas, como fertilizantes, pesticidas y maquinaria agrícola, y provocó el aumento de la demanda de agrocombustibles. Como consecuencia, se han destinado grandes extensiones de cultivo a los agrocombustibles en detrimento de cultivos con fines alimentarios, y por lo tanto se ha incrementado la presión sobre el recurso tierra, promoviendo las grandes compras internacionales de tierra en los países en desarrollo.

Durante la crisis de precios de los alimentos se ha comprobado que el cultivo de agrocombustibles tiene y tendrá importantes implicaciones en la alimentación del mundo. Algunos, como Joachim Von Braun, Director del IFPRI, plantean que ahora existe un vínculo inexorable entre la oferta de alimentos y la oferta de combustibles, el cual ha generado una competencia entre las cosechas para producir alimentos y las cosechas para producir combustibles que afectará a los precios y a la oferta de ambos durante muchos años por venir. Otros, como el ex-relator del derecho a la alimentación, Jean Ziegler, ya califican los agrocombustibles como "crimen contra la humanidad", y otras instituciones como el Instituto Internacional del Agua en Estocolmo (SIWI), plantean con evidencias científicas que, de continuar la situación presente, la cantidad de agua necesaria para la fabricación de agrocombustibles equivaldrá en 2050 a la requerida por el sector agrícola para alimentar al conjunto de la población mundial. Además, la FAO estima que la demanda de agrocombustibles seguirá ejerciendo una presión al alza en los precios agrícolas durante bastante tiempo (FAO, 2008).

El abandono de la agricultura de pequeña y mediana escala en los países en desarrollo es otra de las principales causas del incremento del precio de los alimentos. La reducción de inversión pública en agricultura en los países en desarrollo ha sido imparable en los últimos 30 años. El Informe de Desarrollo del Banco Mundial de 2008 indica que la inversión pública en agricultura en los países cuyas economías se basan fundamentalmente en este sector no alcanza el 4% del total del gasto. Esta cifra se aleja mucho del 10% que invertían de media en 1980 aquellos países que, comparativamente, han logrado mejores niveles de desarrollo (Banco Mundial WDR, 2008)<sup>2</sup>. La consecuencia inmediata de esta abandono es el dramático incremento de la dependencia los países en desarrollo de los mercados internacionales alimentarios, y por lo tanto de su mayor vulnerabilidad a la fluctuación de los precios internacionales. De esta manera, en los últimos 30 años, los 49 países más empobrecidos

La reducción de inversión pública en agricultura en los países en desarrollo ha sido imparable en los últimos 30 años.

---

2. Citado en LAHOZ, C. y DE LOMA, E.: "El contexto multilateral de la SAN" (AECID, 2010)

del mundo pasaron de ser exportadores a importadores netos de alimentos (IEH, 2008).

Los países africanos intentaron dar una respuesta a esta situación ya en 2003, mediante la firma de la Declaración de Maputo, en la que los países la Unión Africana acordaron incrementar su gasto público en agricultura hasta un 10% del PIB. Sin embargo, hasta ahora, sólo siete países han logrado alcanzar ese objetivo: Etiopía, Madagascar, Malawi, Malí, Níger, Senegal y Zimbabwe (Oxfam, 2009).

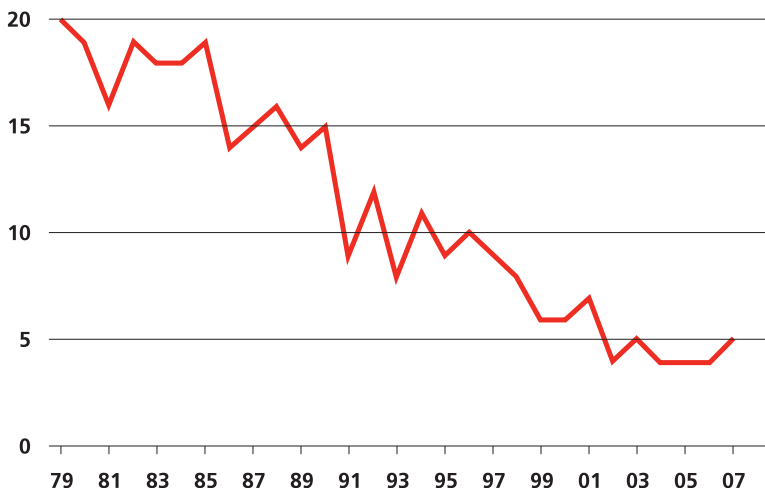
También la ayuda oficial al desarrollo (AOD) destinada a la agricultura ha descendido dramáticamente en las últimas tres décadas, lo que ha contribuido a desincentivar la inversión pública de los países en desarrollo en este sector. La AOD a la agricultura descendió del 18% en 1978 al 3% en 2007 (Marco Amplio para la Acción, 2008).

La ayuda oficial al desarrollo destinada a la agricultura ha descendido dramáticamente en las últimas tres décadas.

GRÁFICO 4. PROPORCIÓN DE AOD DESTINADA A LA AGRICULTURA (1979-2007)

### La ayuda destinada a la agricultura ha disminuido

Proporción de la AOD dedicada a la agricultura (porcentaje)



Fuente: OCDE

Entre los factores que explican el abandono del sector se encuentran las recetas impuestas por las instituciones financieras internacionales (IFIS), que, a través de sus programas de ajuste estructural, han promovido la transfor-

Muchos países en desarrollo se han dedicado al monocultivo y son importadores netos de alimentos.

mación de la agricultura de pequeña escala en modelos agroextensivos orientados a la exportación que benefician, principalmente a las grandes corporaciones multinacionales y perjudican a la agricultura familiar, la agricultura campesina, los pescadores artesanales y los sistemas de producción indígena. Muchos países en desarrollo, siguiendo el recetario de las IFIS, se han dedicado al monocultivo y son importadores netos de alimentos, con una dependencia total de los mercados internacionales, aunque con escasa capacidad para acceder a los mismos.

A ello hay que sumar las consecuencias de la ingente deuda externa de los países en desarrollo. Desde finales de los 70 y principios de los 80 (cuando estallara la crisis de la deuda), los países en desarrollo vienen invirtiendo más en el pago del “servicio de la deuda”<sup>3</sup>, bajo las recomendaciones del FMI, que en servicios sociales y productivos, entre los que se encuentra la agricultura.

A raíz de lo expuesto, surge una pregunta ¿sale alguien ganando con esta crisis?

### **Recuadro 3. ¿Se ha beneficiado alguien de la crisis de los precios de los alimentos?**

Desde el punto de vista de la economía política, la crisis tiene sus vínculos con la evolución del sistema agroalimentario en los últimos 30 años. La liberalización de los mercados agrícolas y su vinculación con los mercados financieros así como la innovación tecnológica en la cadena productora de insumos y la necesidad de apertura de nuevos mercados han creado las condiciones para una alianza estratégica entre el complejo agro-químico, la industria productora de semillas y los mercados futuros de alimentos (en particular de granos) hacia la integración de África en el sistema internacional de mercados agrícolas actuales y futuros. En consecuencia, la crisis de los precios de los alimentos ha favorecido prácticas como la compra o arrendamiento de grandes extensiones de cultivo en los países en desarrollo, en particular en África (land-grabbing), por parte de gobiernos de países ricos y corporaciones transnacionales.

Olivier de Schutter, relator especial para el derecho a la alimentación, advertía sobre los peores impactos de esta práctica: “el desahucio de

La crisis de los precios de los alimentos ha favorecido la compra o arrendamiento de grandes extensiones de cultivo, en particular en África.

3. El servicio de la deuda es el pago que periódicamente debe hacer el deudor en concepto de intereses y de amortización del capital.

muchos campesinos que no son propietarios de las tierras, la pérdida de acceso a la tierra para indígenas y pastores, más presión y competencia por el uso de determinados recursos, como el agua, y un incremento de la inseguridad alimentaria para las poblaciones locales privadas del acceso a recursos”<sup>4</sup>. Si alguien sale ganando con estas prácticas son las transnacionales arrendatarias.

“En agudo contraste con la difícil situación que atraviesan agricultores y comunidades, muchos otros dentro del negocio de la alimentación parecen estar haciendo caja con la crisis. Las ventas globales de Nestlé se incrementaron un 8,9 por ciento en la primera mitad de 2008. Monsanto, la empresa de semillas más grande del mundo, reconoce haber aumentado sus ingresos en un 26 por ciento entre marzo y mayo de 2008”. (OXFAM, 2008).

En esta lógica de crisis alimentaria forjada como resultado de una evolución asimétrica e injusta del sistema agroalimentario mundial, también se encuentran las implicaciones de la firma de numerosos tratados comerciales bilaterales y multilaterales con los países ricos que, supuestamente, iban a mejorar el acceso a los mercados internacionales y a combatir la pobreza más eficazmente. Sin embargo, estos tratados han sido perniciosos para el sector agroalimentario de los países en desarrollo, permitiendo, con la aquiescencia de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que los países ricos (especialmente los EEUU y la UE) continuaran aplicando abusivos subsidios, mientras se exigía que los países pobres liberalizaran su agricultura. La consecuencia ha sido una total dependencia por parte de los países en desarrollo de unos precios agrícolas internacionales distorsionados por los subsidios de los países desarrollados, afectándoles de manera desproporcionada el alza internacional de los precios de los alimentos.

Al respecto, las conclusiones del informe del IAASTD<sup>5</sup> son muy claras al plantear que “el comercio agrícola puede ofrecer oportunidades para los pobres, pero los regímenes comerciales actuales no han sido favorables para la

Muchos tratados comerciales han sido perniciosos para el sector agroalimentario de los países en desarrollo.

- 
4. De Schutter, O.: “Principios de derechos humanos para regular el land-grabbing” (11/06/09). Página oficial del relator especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación.
  5. El informe IAASTD (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development), gestado por el BM con la colaboración de las principales agencias de Naciones Unidas (FAO, PNUD, UNESCO, PNUMA), más de 700 científicos de todo el mundo y la sociedad civil

El sistema agroalimentario afronta un importante reto: el desequilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos.

agricultura a pequeña escala y la subsistencia en zonas rurales". A pesar de existir claridad sobre los perniciosos efectos de la liberalización del comercio agroalimentario en los más pobres, las decisiones importantes para lograr cambios efectivos en el innegable proceso asimétrico de globalización siguen dilatándose; así, en la reunión interministerial de la OMC en Hong Kong (2005), el techo para abandonar las subvenciones y ayudas a las exportaciones se situó en 2013<sup>6</sup>.

El sistema agroalimentario internacional afronta también un importante reto en la próxima década ante los cambios generados por el propio desarrollo, el relativo al desequilibrio entre la oferta y la demanda de alimentos. El mundo se enfrenta al progresivo incremento de la demanda de productos cárnicos y lácteos, que tiene su mayor exponente en China y la India, como resultado de la diversificación de la dieta de amplias capas de la población que han ido saliendo de la pobreza y modificando su estilo de vida. Para la producción de dichos alimentos es necesario destinar importantes cantidades de cereales para la producción de pienso (una vaca necesita entre 10 y 16 kg. de cereales para producir 1 kg. de carne), lo que ha incrementado e influirá en el futuro precio de las productos agrícolas básicos para su producción.

Finalmente, un factor exógeno al propio sistema agroalimentario pero con efectos importantes en la crisis de precios de los alimentos y que tendrá implicaciones de profundo calado en la producción alimentaria, es el cambio climático, que está afectando de manera drástica la capacidad de los productores agropecuarios de predecir y manejar sus sistemas productivos como medios de subsistencia para lograr la seguridad alimentaria. Además, como consecuencia del cambio climático, millones de personas se han convertido en "refugiados ecológicos". Naciones Unidas calcula que "actualmente hay más de 250 millones de refugiados ecológicos y mil millones están amenazados de correr la misma suerte dentro de 10 años"<sup>7</sup>. A este respecto, el IFPRI plantea que existe una relación muy directa entre los precios de los alimentos y el cambio climático: "Las inundaciones y sequías suponen una gran pérdida de cosechas; además un aumento de temperaturas de tres grados corresponde a un aumento de precios de alimentos de hasta el 40%"<sup>8</sup>.

El cambio climático está afectando de manera drástica la capacidad de los productores agropecuarios de manejar sus sistemas productivos.

---

6. La ronda de Doha debería haber sentado las bases para la reforma agraria, que actualmente continua siendo una vaga e imprecisa promesa. Mientras tanto prevalece la praxis occidental, parafraseando a Orwell: "todos debemos liberalizar nuestros mercados, pero unos más que otros".

7. Ziegler, J. "El hambre en el mundo explicada a mi hijo", pág.93

8. La revuelta de los hambrientos: El País digital (08/03/2008)

Tras 30 años de olvido, la crisis ha vuelto a colocar la alimentación en la agenda del desarrollo.

En definitiva, la crisis de los precios de los alimentos que produjo un alarmante incremento de personas hambrientas se puede considerar un primer aviso de las implicaciones que puede tener a largo plazo el mantenimiento de un sistema agroalimentario injusto, construido para el beneficio de unos pocos y el perjuicio de muchos, precisamente los más pobres y vulnerables. Tras 30 años de olvido, la crisis ha vuelto a colocar la alimentación y la lucha contra el hambre en la agenda internacional del desarrollo, y es ahora el momento de plantearse si realmente existen unas instituciones y una gobernanza global capaces de lograr un sistema más equilibrado, en beneficio de todos y dirigido realmente a combatir el hambre.

#### Recuadro 4. El caso de un país: Ghana

Ghana venía realizando importantes progresos en la lucha contra la pobreza y el hambre hasta 2007; el porcentaje de personas que vivían por debajo del umbral nacional de pobreza disminuyó del 52% en 1991-92, al 29% en 2005-06. Sin embargo, la crisis de los alimentos ha estancado la tendencia.

El incremento de los precios de los alimentos fue drástico (ver cuadro), y estuvo acompañado por una reducción notable del poder adquisitivo de los hogares por reducción de las remesas y reducción del empleo de los asalariados agrícolas empleados en las grandes explotaciones comerciales.

##### INCREMENTOS MÁS ACUSADOS DE ALIMENTOS BÁSICOS EN GHANA (06/07)

PRODUCTO	INCREMENTO PRECIOS 07/08
Maíz blanco	+51%
Arroz	+43%
Arroz nacional	+33%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la FAO, 2008

Como consecuencia, la emigración se disparó y la dieta comenzó a modificarse tanto en cantidad (reducción de alimentos ingeridos) como en calidad (sustitución de fuentes de calorías tradicionales –maíz y arroz– por alimentos más económicos pero también menos nutritivos).

Afortunadamente Ghana cuenta con una red de protección social alimentaria que, en parte, ha conseguido mitigar algunas consecuencias de la crisis. A pesar de ello, el FMI lo sitúa entre los países “muy vulnerables”.



### 1.3.- LA RESPUESTA A LA CRISIS:

#### PAÍSES AFECTADOS, DONANTES Y ORGANISMOS INTERNACIONALES

Ante la crisis de precios de los alimentos hubo respuestas de muy diferentes características propiciadas tanto desde los propios países afectados como de los donantes y los organismos multilaterales. A continuación se detallan y analizan algunas medidas.

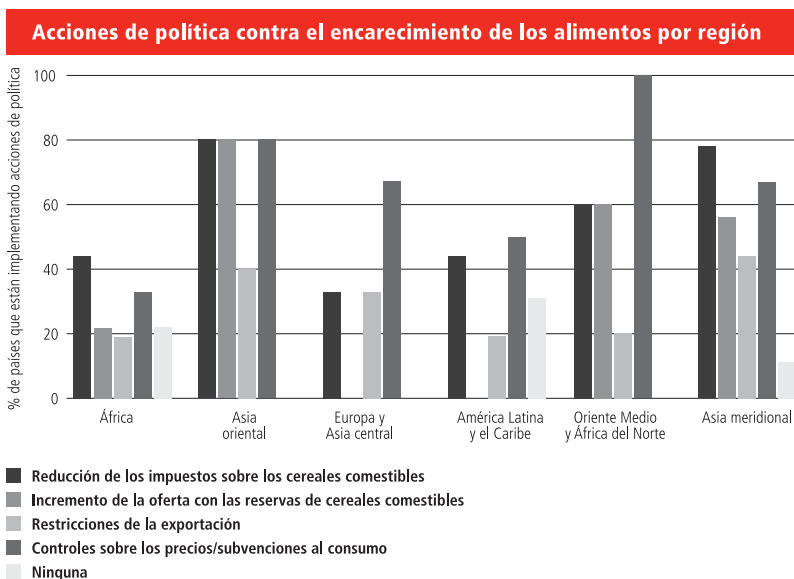
Los países más afectados por la crisis reaccionaron con medidas unilaterales.

#### 1.3.1.- La respuesta a la crisis alimentaria de los países más afectados

Los primeros en reaccionar fueron los países más afectados, con medidas unilaterales dirigidas tanto a su mercado doméstico como a sus políticas comerciales agroalimentarias. Cada país tomó las medidas que consideró más oportunas, como la liberalización de stocks a precios subsidiados, eliminación de impuestos, restricciones al comercio privado o reducción de aranceles y cargas aduaneras, entre otras medidas.

El siguiente gráfico muestra las medidas adoptadas por los países más afectados tras estallar la crisis:

GRÁFICO 5. ACCIONES POLÍTICAS CONTRA EL ENCARECIMIENTO DE LOS ALIMENTOS POR REGIÓN



Fuente: FAO

Algunas medidas unilaterales destacadas, tomadas por los países más afectados fueron las siguientes: Pakistán reintrodujo el racionamiento por primera vez en dos décadas; Rusia congeló el precio de la leche, el pan, los huevos y el aceite; Indonesia aumentó los subsidios públicos, y la India prohibió la exportación de arroz, a excepción del de mayor calidad. Así, según el Banco Mundial, 48 de los 58 países más afectados pusieron en marcha mecanismos, como el control de precios, los subsidios al consumidor o las restricciones en sus exportaciones, para minimizar los efectos del alza de los precios entre la población (IEH en IECAH, 2008)<sup>9</sup>.

**TABLA 1. MEDIDAS UNILATERALES ADOPTADAS POR LOS PAÍSES MÁS AFECTADOS POR LA CRISIS**

MEDIDAS ADOPTADAS	PAÍSES
Restricciones a la exportación	Camboya, China, la India, Pakistán, Ucrania, Vietnam y Zambia
Reducción de las tarifas de importación	Brasil, Costa de Marfil, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Liberia, Senegal
Subsidios al consumidor	Bangladesh, Ecuador, Malasia, Tailandia, Zimbabwe.
Subsidios a la producción	Malawi, Burkina
Combinación de varias de estas políticas y medidas	Argentina, Bolivia, Egipto, Etiopía, México, Perú, Filipinas, Rusia, Tanzania

Fuente: elaboración propia a raíz de los datos extraídos de: Anatomy of the Global Food Crisis, 2008.<sup>10</sup>

Algunos países pusieron en marcha políticas y programas para apoyar directamente a los productores agrícolas, a través de apoyo directo con mecanismos de mercado e independientes del mercado, incluyendo subvenciones para la compra de semillas y fertilizantes, la mejora del acceso a créditos y redes de seguridad productiva. De los 81 países analizados por la FAO, tan solo 35 informaron que implementaron medidas de apoyo a la producción y tan solo 15 llevaron a cabo medidas de intervención en mercados, como la regulación de precios de los productores.

Por otro lado, se pusieron en marcha y se reforzaron medidas encaminadas a mejorar las redes de protección social alimentarias, que han demostrado ser uno de los amortiguadores más eficaces frente a las crisis en los hogares más pobres. Algunas de estas medidas se han centrado en la transferencia de efectivo, la asistencia alimentaria a través de programas como la mejora de la alimentación en escuelas públicas o los programas de comida/efectivo por trabajo, así como la distribución de vales y cupones alimenticios.

Las redes de protección social alimentarias han demostrado ser uno de los amortiguadores más eficaces frente a las crisis en los hogares más pobres.

9. Artículo del IEH: "Evidencia del fracaso en la lucha contra el hambre" (octubre 2008)

10. CONCEIÇÃO, P. y MENDOZA, R.: "Anatomy of the Global Food Crisis"(PNUD, Julio 2008)

Las medidas comerciales pusieron de manifiesto la falta de recursos del sistema comercial para enfrentar situaciones relacionadas con el sector alimentario.

Las medidas vinculadas al comercio tuvieron un importante impacto y supusieron una oleada proteccionista sin precedentes en el actual proceso globalizador. Las medidas fueron oportunas, pues se trataba de enfrentar una situación de emergencia ante la cual era un imperativo proteger a la población. Las medidas comerciales adoptadas pusieron de manifiesto una vez más la falta de recursos del sistema multilateral comercial para enfrentar situaciones relacionadas con el sector alimentario.

Algunas de estas medidas tuvieron efectos contraproducentes a medio y largo plazo. Por ejemplo, las restricciones a la exportación tuvieron efectos muy negativos en los socios comerciales de los países que tomaron unilateralmente esta medida de protección, que en ocasiones, coinciden con los países afectados por la crisis. Así, las restricciones a la exportación de arroz de los países asiáticos, afectaron negativamente a otros países importadores y consumidores netos de arroz, como alimento básico de la dieta. Los subsidios al consumidor suelen ser una buena opción cuando se focalizan en los grupos más vulnerables y afectados, en caso contrario pueden desperdiciarse recursos que son requeridos para otras necesidades también urgentes.

La adopción de estas medidas, en ocasiones criticadas por los países desarrollados y muy mal vistas por la OMC, llevó a que en el texto de declaración de la Cumbre Mundial de Seguridad Alimentaria (noviembre 2009) se insertara un punto en el que se afirmaba: “la necesidad de abstenerse de adoptar medidas unilaterales que no sean acordes con el derecho internacional y la Carta de las Naciones Unidas y que pongan en peligro la seguridad alimentaria”.

### 1.3.2.- La respuesta a la crisis alimentaria de los donantes

Previamente a la crisis alimentaria, ya en 2006 se habían realizado algunos debates en el contexto del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) sobre el importante papel de la agricultura en el crecimiento pro-pobre (*Pro-poor growth*)<sup>11</sup>. El informe “Promoviendo el crecimiento pro-pobre: guía de políticas para los donantes” publicado en 2006, en su sección de agricultura justifica la prioridad que los donantes deben dar a la agricultura y plantea incluso una nueva agenda para su incorporación en las políticas de desarrollo (CAD, 2006).

---

11. Crecimiento pro-pobre es un término utilizado en políticas nacionales dirigidas a estimular el crecimiento económico para beneficio de los pobres (entendiendo pobreza en sentido económico). Puede ser considerado crecimiento pro-pobre absoluto cuando los pobres se benefician del crecimiento económico general de la economía, y relativo cuando se realizan acciones específicas para incrementar el crecimiento de los pobres (UNEP, 2006)

Sin embargo, el detonante para que saltaran las alarmas y las respuestas de los donantes fue el llamamiento urgente lanzado por la directora del Programa Mundial de Alimentos (PMA), Josette Sheeran, en marzo de 2008 a través de una carta a los donantes, publicada en el Financial Times, solicitando ayuda urgente para mantener la actividad de su institución. El PMA 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, con los mismos fondos para comprar cantidades mayores de ayuda alimentaria y a un precio mucho más elevado. El PMA solicitaba más de 500 millones de dólares en recursos adicionales para poder socorrer a personas en situación de emergencia alimentaria en 80 países. Otras organizaciones, como la FAO, también solicitaron desde inicios de 2008 medidas urgentes para paliar las consecuencias de la crisis de los precios de los alimentos. Sin embargo, los donantes dilataron aún mucho la respuesta, pues la mayor parte de los compromisos se anunciaron a mediados de 2008, cuando la crisis ya había provocado el incremento en casi 100 millones del número de personas en situación de inseguridad alimentaria.

Muchos recursos comprometidos por los donantes respondían a fondos ya asignados.

Los países donantes fueron respondiendo con compromisos de mayor o menor cuantía a los llamamientos internacionales, al tiempo que ponían en marcha sus propios programas de cooperación y ayuda en el ámbito de la seguridad alimentaria. Respecto al llamamiento urgente del PMA, las aportaciones se hicieron con cuentagotas y sólo se alcanzó la cantidad solicitada cuando, en mayo de 2008, Arabia Saudí desembolsó 500 millones de dólares.

Además, muchos recursos comprometidos por los donantes respondían en realidad a fondos ya asignados con anterioridad y en otros casos se limitaron a ser anuncios mediáticos que difícilmente se iban a lograr materializar. Aquellos que pretendieron conocer la realidad del desembolso de los recursos en relación a los compromisos adoptados se enfrentaron al problema de la existencia de una muy débil rendición de cuentas a nivel internacional.

**TABLA 2. COMPROMISOS MÁS IMPORTANTES ANUNCIADOS POR LOS DONANTES PARA ENFRENTAR LA CRISIS DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS**

Estados Unidos	770 millones de dólares: 620 destinados a la compra de alimentos y 150 para proyectos de apoyo a la agricultura.
Japón	100 millones de dólares en ayuda alimentaria.
Canadá	50 millones de dólares al PMA que se suman a los 180 millones de contribución anual. Incluye una contribución especial de 10 millones de dólares para Haití.
Gran Bretaña	60 millones de dólares al PMA y 800 millones para agricultura (incluyendo investigación) en cinco años. Incluye un apoyo especial de 50 millones a Etiopía.
Francia	1.000 millones de euros en cinco años para desarrollar la agricultura en África subsahariana.
Italia	14 millones de euros al Fondo de Seguridad Alimentaria de la FAO.
Holanda	50 millones de euros para el desarrollo de la agricultura a través del conocimiento y la formación.
Suecia	12 millones de dólares al PMA, que se suman a los 66 millones de contribución anual.
Noruega	20 millones de dólares a través de PMA e instituciones africanas para los países más afectados.

Fuente: Lahoz & De Loma, 2008

A partir del encuentro en Hokkaido, por primera vez el G-8 comenzó a incluir los temas de seguridad alimentaria en sus reuniones.

En la tabla están presentes casi todos los países del G-8. De éstos, EEUU, Japón, Canadá e Italia, junto a Suecia, comprometieron la mayor parte de sus fondos a ayuda alimentaria y de emergencia. Tan sólo Gran Bretaña y Francia destinaban importantes sumas a proyectos a largo plazo, de investigación e inversión en agricultura. En este contexto, es de destacar que a partir del encuentro en Hokkaido en julio de 2008, por primera vez el G-8 comenzó a incluir los temas de seguridad alimentaria en sus reuniones. En la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial sobre los retos del cambio climático y la bioenergía celebrada en Roma en junio de 2008, a la que acudieron 181 Estados, se solicitó a la comunidad internacional que incrementara la asistencia a los países más afectados por la crisis de los precios de los alimentos.

Los donantes se comprometieron a ayudar con 11.000 millones de dólares para afrontar la crisis. Durante todo el año 2008 se hicieron anuncios adicionales, alcanzando en ese año la cifra de 24.000 millones de dólares. Estos compromisos incluyen ayudas de países donantes (Australia, Austria, Bahrein, Canadá, Francia, Alemania, Japón, Kuwait, Luxemburgo, Mónaco, Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega, Arabia Saudí, Corea del Sur, España, Reino Unido, Estados Unidos y Venezuela), de la Comisión Europea, de UN-CERF y del Banco Mundial, además de préstamos procedentes de bancos de desarrollo regionales.

En diciembre de 2008 la Unión Europea adoptó la regulación para el establecimiento de la Facilidad Alimentaria (*Food Facility*), dotada con 1.000 millones de euros para un periodo de tres años (2009-2011), de los cuales, más de 200 millones se canalizarán a través de la FAO en operaciones en 25 países de África, Asia y Latinoamérica. Esta facilidad alimentaria contempla medidas destinadas a mejorar el acceso a insumos y servicios agrícolas, a cubrir las necesidades alimentarias básicas de las poblaciones más vulnerables y medidas destinadas a incrementar la producción agrícola.

Por parte de España, además de auspiciar la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos (RANSA), en enero de 2009 también se anunciaron importantes compromisos. En la Cumbre de la FAO de Roma en 2008, España comprometió 500 millones de euros en cuatro años, para desarrollo rural y lucha contra el hambre. En la RANSA celebrada en enero de 2009, España adquirió un compromiso adicional sobre los fondos anteriores de 1.000 millones de euros en un periodo de cinco años.

En la Cumbre de la FAO en 2008, España comprometió 500 millones de euros en cuatro años, para desarrollo rural y lucha contra el hambre.

### **1.3.3.-La respuesta a la crisis alimentaria de las organizaciones internacionales**

Las organizaciones de Naciones Unidas y de Bretton Woods respondieron a la crisis de precios de los alimentos con una serie de programas específicos. Dichos programas se pusieron en marcha entre diciembre de 2007 y mayo de 2008. A continuación se resumen las características de los programas más importantes implementados.

**TABLA 3. PROGRAMAS PUESTOS EN MARCHA POR LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

ORGANISMO	PROGRAMA/POLÍTICA	DESCRIPCIÓN
FAO	Iniciativa sobre incremento de precios de los alimentos iniciada en diciembre 2008	Asistencia a pequeños agricultores afectados, mediante distribución de semillas, fertilizantes, piensos y otros insumos. Asesoramiento a los gobiernos sobre las medidas normativas a tomar frente a la crisis. En 2008 cerca de 59 millones de dólares fueron destinados a asistir a los países más severamente afectados.
PMA (WFP)	Respuesta global a los precios altos de los alimentos. Mayo 2008	Facilita la disponibilidad de productos alimenticios nutritivos para menores de cinco años, madres y otros grupos vulnerables. Además se promueve la producción local y la adquisición de alimentos nutritivos.
FIDA (IFAD)	Fondo de 200 millones de dólares para préstamos a pequeños agricultores. Abril, 2008	Potenciar la producción agrícola de los pequeños agricultores con acciones a corto plazo, como la distribución de insumos agrícolas, y a medio y largo plazo con intervenciones dirigidas a aumentar la producción de manera sostenible.
BM	Programa Global de Respuesta Alimentaria (GFRP). Mayo, 2008	Facilidad de financiamiento rápido a través de un fondo de 1.200 millones de dólares para asistir a demandas urgentes: intervenciones rápidas destinadas a establecer vínculos entre pequeños agricultores y mercados, mejorar el acceso a los mercados de insumos y a los servicios de información sobre el mercado. Asistencia técnica a los países más afectados.

Fuente: Elaboración propia a raíz de datos extraídos de la FAO, 2008 y el HLTf, 2009.

A los programas mencionados se deben añadir las iniciativas de otras agencias de las Naciones Unidas que tratan temas muy relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición y que reforzaron sustancialmente sus acciones en el tema alimentario y nutricional, este es el caso de UNICEF, PNUD, OCHA y la OMS.

Cada uno de estos programas respondía a los principios, orientaciones y experiencia concreta de las organizaciones que las formulaba y ponía en marcha, no existiendo por entonces ningún mecanismo de coordinación que permitiera contar con visiones compartidas y convergentes para aunar esfuerzos entre organizaciones internacionales, las cuales intentaban atraer el interés de los diferentes donantes a cada uno de estos programas, consiguiendo movilizar una importante cantidad de recursos en el segundo semestre de 2008 y primer semestre de 2009.

Las organizaciones internacionales pusieron en marcha programas sin establecer mecanismo alguno de coordinación.

**TABLA 4. FONDOS MOVILIZADOS E INVERTIDOS, ENTRE JUNIO 2008 Y SEPTIEMBRE 2009  
POR LAS PRINCIPALES ORGANIZACIONES INTERNACIONALES**

ORGANISMO	FONDOS MOVILIZADOS (EN MILLONES DE DÓLARES)
PMA	5.600
FAO	394
FIDA	911
UNICEF	146
PNUD	31
BM	12.161
OMS	3
FMI	9.204

Fuente: HLTF, 2009.

En general, los donantes respondieron de manera más generosa a los llamamientos hechos por las instituciones de Bretton Woods (BM y FMI) que a aquellos de las agencias de la Naciones Unidas, especialmente la FAO, que tienen el mandato de coordinar las actuaciones relativas a la agricultura y el desarrollo rural.

En cuanto al tipo de medidas adoptadas en el ámbito internacional, se pueden señalar dos: por un lado aquellas destinadas a paliar las consecuencias de la crisis a corto plazo, materializadas, sobre todo, en forma de ayuda alimentaria de emergencia; por otro lado, acciones de más largo alcance que incluyen políticas y propuestas sobre la reforma del sector agrícola, las políticas de seguridad social, las fiscales y distributivas y las políticas comerciales, para gestionar las repercusiones macroeconómicas, prevenir futuras crisis y equilibrar el sistema mundial de seguridad alimentaria.

Sin embargo, ni las medidas adoptadas unilateralmente por los países ni las medidas adoptadas en el ámbito internacional se articularon o coordinaron de manera alguna, por lo que puede concluirse que la respuesta a la crisis no fue ni efectiva ni coherente.

La respuesta a la crisis no fue ni efectiva ni coherente.

#### **1.4.- LA CRISIS FINANCIERA ACTUAL Y SUS EFECTOS EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: SE AGRAVA EL PROBLEMA DEL HAMBRE**

En la segunda mitad de 2008, aunque los precios en los mercados locales continuaban siendo altos, los precios internacionales de los alimentos comenzaron a bajar ligeramente, por lo que los países más afectados estaban moderadamente optimistas en cuanto a sus posibilidades de experimentar algún progreso en la lucha contra el hambre.

Estas esperanzas se vieron truncadas con el advenimiento de la crisis financiera internacional a finales de 2008.



Los países deficitarios de alimentos fueron los más afectados por la crisis financiera.

La crisis financiera relegó el tema de la crisis de precios de los alimentos a un segundo plano en los medios de comunicación, aunque sus efectos seguían sintiéndose con fuerza en los países en desarrollo. De hecho, los efectos de la concatenación de la crisis de los precios de los alimentos con la crisis financiera internacional han provocado que los grupos más afectados por aquella, campesinado pobre y sin tierras, los hogares a cargo de mujeres y la población urbana pobre, se hallen actualmente en situaciones extremadamente difíciles.

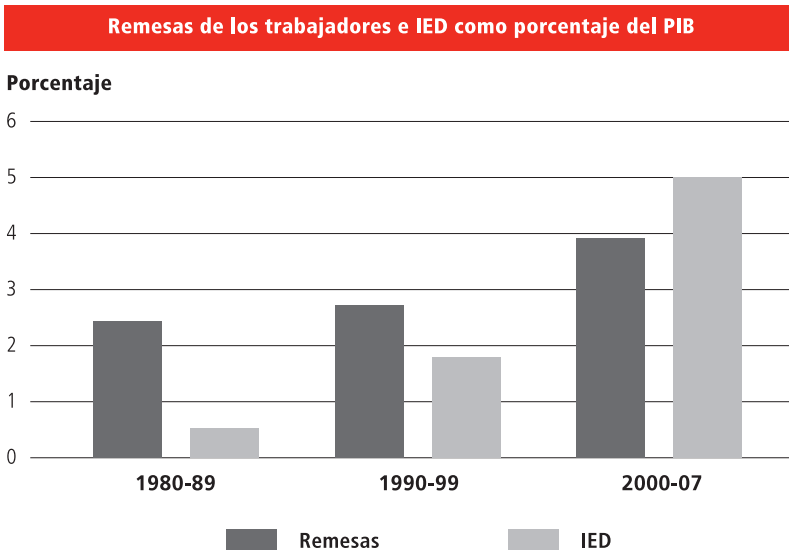
Uno de los principales efectos de la crisis financiera fue la pérdida de millones de empleos en todo el mundo, que, si bien afectó principalmente a la población urbana pobre, tuvo un efecto indirecto en la rural ya que ésta es cada vez más dependiente de las remesas de los emigrantes. Las estrategias más comunes para hacer frente a la situación tuvieron que centrarse en la reducción del consumo diario de alimentos y la sustitución por productos más baratos y menos nutritivos.

Los países deficitarios de alimentos fueron los más afectados por la crisis financiera, ya que tuvieron que endeudarse al invertir importantes sumas para la importación de alimentos cada vez más caros y la adopción de otras medidas ya mencionadas

Estos países tienden a equilibrar su balanza comercial con la inversión extranjera directa (IED), las remesas, préstamos y la AOD, pero estos flujos, que pocas veces son estables y predecibles, se han visto a su vez afectados por la recesión en los países desarrollados. Por ejemplo, las 17 mayores economías de América Latina, que en 2007 recibieron 184.000 millones de dólares como total de los flujos financieros mencionadas anteriormente, pasaron a recibir en 2008 aproximadamente la mitad (89.000 millones) (SOFI, 2009).

La importancia que han adquirido las remesas y la inversión extranjera directa (IED) respecto al PIB de los países en desarrollo se puede observar en el siguiente gráfico.

GRÁFICO 6. REMESAS E IED COMO PORCENTAJE DEL PIB (1980-2007)



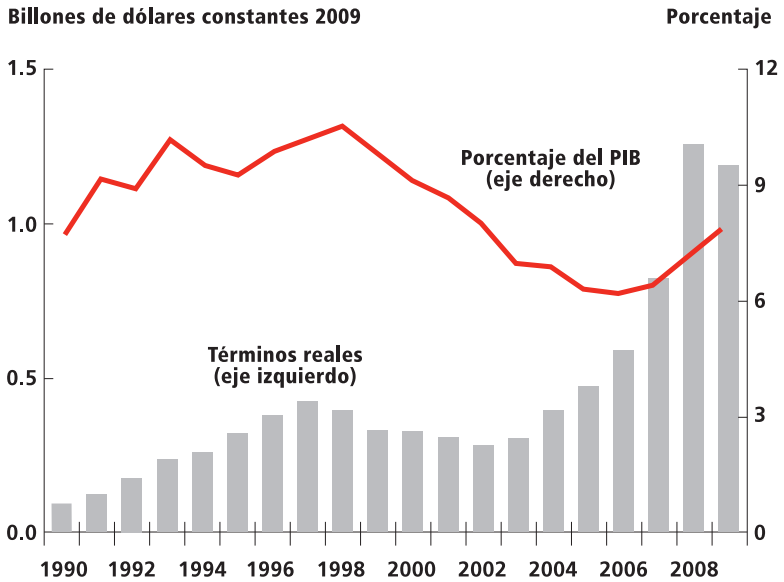
Fuente: Banco Mundial

Además, a medida que la crisis financiera iba golpeando a los países ricos, la ayuda oficial al desarrollo ha ido disminuyendo y, por consiguiente, los recursos destinados a seguridad alimentaria y nutricional también se han visto reducidos, quedando en el olvido muchos de los compromisos realizados. En 2009, el FMI pronosticaba que los 71 países más pobres verían disminuir la AOD en un 25% a consecuencia de la crisis financiera (FMI, 2009). Esta recesión, que según el Banco Mundial se reflejaría en una contracción del crecimiento global del 2,9% en 2009, seguirá teniendo consecuencias en los países en desarrollo. Las necesidades de financiación continuarán aumentando, mientras que la ayuda al desarrollo se estancará o reducirá. Las remesas, por su parte, también se contraerán por la destrucción de empleos y consecuentemente la pobreza y la inseguridad alimentaria van a continuar aumentando.

La siguiente gráfica muestra las estimaciones del Banco Mundial sobre las necesidades de financiación externa para los países en desarrollo el periodo 1990-2009, como porcentaje respecto a la evolución de su PNB:

A medida que la crisis financiera iba golpeando a los países ricos, los recursos destinados a seguridad alimentaria se han visto reducidos.

**GRÁFICO 7. NECESIDADES DE FINANCIACIÓN EXTERNA DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO (1990-2009)**



Fuente: estimaciones del BM, 2009

Los países en desarrollo necesitan más apoyo financiero externo para hacer frente a los efectos de las crisis.

Como se observa, la necesidad de financiación externa de los países en desarrollo, bien sea a través de AOD, IED o remesas, ha ido creciendo en el periodo 2006-2009. Además, la gráfica muestra como en los últimos tres años, coincidiendo con las dos crisis consecutivas (alimentaria y financiera), ha habido un cambio de tendencia en el peso que la financiación externa tiene en el producto nacional bruto de los países en desarrollo. Actualmente los países en desarrollo necesitan más apoyo financiero externo para hacer frente a los efectos de las crisis, pero es improbable que los donantes satisfagan esas necesidades de financiación mientras la crisis se prolongue.

Los recursos disponibles en los países en desarrollo para acometer políticas sociales, como redes de protección social alimentaria, o promover políticas productivas agroalimentarias, o asegurar medios de vida que permitan al menos una alimentación suficiente y de calidad, no son suficientes y tardarán en lograrse. Sin duda con este escenario la situación de hambre en el mundo seguirá empeorando, lo que nos llevará a sobrepasar otras barreras más allá de los 1.000 millones de personas en situación de inseguridad alimentaria en el mundo.

## 1.5.- LA EVIDENCIA DE LA FALTA DE GOBERNANZA MUNDIAL

En todo este recorrido a través de las diferentes crisis, sus causas y consecuencias en la seguridad alimentaria y nutricional, hay cuatro elementos comunes muy importantes que merece la pena resaltar.

El primero de ellos es la debilidad técnica y política de las instituciones a nivel internacional relacionadas con el sector agroalimentario, que no supieron o quisieron predecir las implicaciones de promover ciertas políticas internacionales en la seguridad alimentaria global y local.

El segundo, la falta de coordinación entre las organizaciones que deben dar una respuesta contundente y rápida ante estas situaciones a nivel global, y se limitan a realizar acciones fragmentadas y unilaterales orientando sus acciones en función de intereses particulares y no hacia resultados de desarrollo.

La tercera, que a menudo se olvida, es el hecho de que los países, los Estados miembros de las organizaciones internacionales que son realmente quienes las gobiernan, no supieron o no quisieron desempeñar su papel, el de gobernar. La crisis de gobernanza es responsabilidad de los países que deciden los destinos de las agencias internacionales.

Finalmente, la importancia y necesidad de que los compromisos se cumplan, y para ello, que exista un sistema de rendición de cuentas que permita entender los apoyos reales existentes, darles adecuado seguimiento y exigir responsabilidades de lo que se hace y lo que se deja de hacer en el terreno de la seguridad alimentaria y nutricional.

Los eventos internacionales en torno a la crisis de los precios de los alimentos y la seguridad alimentaria se han venido sucediendo en los últimos 3 años sin que se hayan alcanzado compromisos concretos y vinculantes sobre coordinación y convergencia de políticas de desarrollo en el sector alimentario. A pesar de que los compromisos financieros fueron muchos, la mayoría no se han cumplido y no existe suficiente transparencia e información sobre cómo realmente se están gestionando los recursos. Además, cabe señalar que la mayor parte de los fondos se comprometieron para paliar las consecuencias inmediatas de la crisis y asistir las necesidades urgentes de la población más afectada. Muy poco se ha planteado en cuanto a medidas estructurales y a largo plazo, y lo que se ha hecho de manera coordinada, como el informe IAASTD, no ha logrado llegar muy lejos por intereses contrarios a los planteamientos contenidos en el mismo.

Por otro lado, la crisis alimentaria ha promovido algunas iniciativas de coordinación como la Alianza Global para la Agricultura, la Alimentación y la Nutrición, planteada por el G8, obviando los mecanismos existentes en el entorno

La crisis de gobernanza es responsabilidad de los países que deciden los destinos de las agencias internacionales.

La crisis ha puesto de manifiesto las asignaturas pendientes de la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria.

de las Naciones Unidas, como la propia FAO o el Comité de Seguridad Alimentaria (ambos en proceso de reforma). Estos son los que gozan de legitimidad de cara a los países en desarrollo y la sociedad civil, y, por tanto, son en los que se deberían continuar centrando los esfuerzos para lograr una adecuada y necesaria gobernanza mundial de la seguridad alimentaria.

Las Naciones Unidas han puesto en marcha otro mecanismo de coordinación: el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria (HLTF, por sus siglas en inglés), cuya primera función fue la creación de un Marco Amplio para la Acción (HLTF-CFA, por sus siglas en inglés). Sin embargo, hasta la fecha ninguno de estos mecanismos se ha mostrado efectivo a la hora de coordinar las acciones de los donantes, de las agencias de NNUU y de las instituciones de Bretton Woods destinadas a reforzar la seguridad alimentaria.

La crisis ha puesto de manifiesto que la prevención, la coordinación y la rendición de cuentas son tres de las asignaturas pendientes de la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria. Ni las agencias de NN.UU ni los donantes ni las IFIS ni los gobiernos fueron capaces de coordinar sus acciones y anticiparse a las terribles consecuencias que ahora tratan de paliar. Por lo ocurrido en los últimos tres años, se hace además imprescindible que los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas sean los rectores para la gestión de todos los fondos comprometidos.

En el próximo capítulo se verán, con más detalle, algunos de los pasos que se han dado por avanzar en la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria.

## PROCESO DE REFORMA DE LA GOBERNANZA DE LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE

### 2.1.- LA CRISIS ALIMENTARIA EVIDENCIA DE NUEVO LA NECESIDAD DE LA REFORMA DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

El concepto de gobernanza mundial en torno a la seguridad alimentaria se introdujo por vez primera a principios del siglo XX, cuando la Sociedad de Naciones (antecedente de Naciones Unidas) reconoció la necesidad de establecer algún tipo de mecanismo que propiciase la convergencia de políticas y coordinación en torno a la seguridad alimentaria, lo que se concretó a nivel internacional en 1945 con la creación de la FAO.

La FAO promovió la celebración de conferencias de alto nivel como plataformas desde las cuales debatir y profundizar en el concepto de seguridad alimentaria y en las mejores políticas posibles para su efectiva realización. Uno de los primeros grandes retos en los que tuvo que medirse la efectividad de este sistema fue la crisis de los alimentos que se produjo a principios de la década de los 70, que fue parecida en algunos aspectos a la que se ha vivido en el periodo 2006-2008. El precio de los alimentos, que venía descendiendo a lo largo de la década de los 60, ascendió a niveles astronómicos, al tiempo que se producía la crisis del petróleo propiciada por la guerra del Yom Kippur, que enfrentaba a Israel con Siria y Egipto.

Los países productores y exportadores de petróleo (la OPEP, más Siria y Egipto), decidieron dejar de vender petróleo a aquellos que apoyaron a Israel en la contienda. La fuerte dependencia de occidente del petróleo y el incremento de su precio que llegó a cuadruplicarse, produjeron una crisis inflacionista y una gran recesión económica en todo el mundo. Todo ello, sumado a una mala productividad agraria, acabó redundando en una grave crisis de inseguridad alimentaria. Entre 1973 y 1974 el impacto del primer shock del petróleo hizo que se sumaran otros 40 millones de africanos a la cifra de hambrientos.

El Sistema de Naciones Unidas respondió convocando la primera Conferencia Mundial sobre la Alimentación en 1974, auspiciada por la FAO, en la

El aumento del precio del petróleo y la mala productividad agraria redundaron en una grave crisis de seguridad alimentaria.

El Comité para la Seguridad Alimentaria se creó para el examen y seguimiento de las políticas relativas a la seguridad alimentaria.

que la se aprobó la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición<sup>12</sup>. En 1970, la población mundial era de 3.700 millones de personas y las personas subnutridas eran 400 millones, es decir, el 10,8% de la población, frente al 16,6% actual.

En esta conferencia se propuso la creación del Comité para la Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), con el fin de servir de órgano intergubernamental dentro del sistema de las Naciones Unidas para el examen y seguimiento de las políticas y programas relativos a la seguridad alimentaria mundial.

Ya en aquellos años se puso de manifiesto la falta de acuerdo y coordinación entre distintos países y las instituciones y agencias empeñados en la lucha contra el hambre, tal y como afirmaba la escritora Susan George en su libro "Como muere la otra mitad del mundo": "El único punto sobre el cual todos se ponen de acuerdo es que probablemente la crisis alimentaria se está agravando."

El comité nunca ha llegado a cumplir con su papel. La división de intereses y perspectivas político-estratégicas entre los países del Sur y del Norte, por un lado, y entre países socialistas y capitalistas, por otro, no lo ha permitido. Mientras, diversas competencias de la FAO y del Comité han ido siendo asumidas por otras agencias, como por ejemplo, el Banco Mundial. También la creación de otras agencias con competencias específicas en el ámbito agrícola (caso del FIDA) ha contribuido a disminuir el poder de los países del sur ya que las decisiones en esas instituciones se toman basadas en un número reducido de países miembros que son los que aportan recursos para su funcionamiento. El proceso de debilitamiento de este Comité ha coincidido además con el proceso de liberalización del comercio agrícola y la intensificación de los fenómenos inherentes a la globalización y disminución de los mecanismos regulatorios a nivel internacional, en particular, en el marco de las Naciones Unidas.

Más recientemente, se han sucedido varias cumbres y conferencias, con declaraciones finales al más alto nivel, en las que se apelaba al imperativo moral, ético y político de acabar con el hambre en el mundo y a los escasos compromisos reales y resultados alcanzados. Haciendo un repaso de alguno de los hitos internacionales más importantes, se encuentran la primera Cumbre Mundial sobre Alimentación (CMA), de 1996, en la que se aprobó por primera vez un plan de acción para lograr la seguridad alimentaria con el consenso de todos los países, pero que todavía no ha logrado resultados efectivos a juzgar por el incremento de las cifras de personas que pasan hambre. En

---

12. Resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974

2002, con la celebración de la segunda Cumbre Mundial sobre la Alimentación (5 años después) se propuso la creación de una alianza internacional contra el hambre, inicialmente formada por representantes de las cuatro instituciones especializadas<sup>13</sup> en agricultura y la alimentación y con una participación relevante de la sociedad civil y del sector privado. Sin embargo, hasta la fecha dicha Alianza no ha conseguido resultados tangibles en el proceso de coordinación y concertación de acciones

Por otra parte, un grupo importante de organizaciones de la sociedad civil ha venido promoviendo desde el inicio de los 90 la utilización del término de soberanía alimentaria como el paraguas común bajo el cual plantear posiciones alternativas y buscar la acción común. El planteamiento colectivo de este movimiento quedó plasmado en el foro paralelo a la CMA de 1996, en cuya declaración política se afirmaba: *“Los movimientos sociales expresamos nuestra frustración colectiva y rechazo ante la declaración oficial de la Cumbre Mundial. Desde 1996 los gobiernos e instituciones internacionales han presionado la globalización y la liberalización que han intensificado las causas estructurales del hambre. Han forzado [...] un incremento en la polarización entre ricos y pobres [...], un agravamiento de la pobreza alrededor del mundo y el aumento del hambre en la amplia mayoría de naciones”*.

Las cumbres y foros paralelos que las han acompañado ponen en evidencia que existen desde hace mucho tiempo intereses encontrados y enfoques antagónicos de los distintos actores implicados en la lucha contra el hambre. La alimentación es un tema multidimensional y transversal, muy complejo, en el que se encuentran intereses políticos, económicos, sociales y culturales. Es por ello necesario lograr un pacto internacional, basado en la convergencia y la coherencia de políticas, lo más inclusivo posible, en el que se reconcilien estos intereses y prime el derecho a la alimentación de los pueblos, comunidades y naciones que sufren el flagelo del hambre y la malnutrición.

A raíz de la crisis alimentaria se pone de manifiesto de nuevo la necesidad de una coordinación estrecha y una acción común entre una amplia gama de colectivos implicados, gobiernos, organizaciones de agricultores, sociedad civil, donantes, bancos de desarrollo, organizaciones internacionales y regionales, institutos de investigación, entidades comerciales. Para ello surgen diferentes iniciativas, abanderadas por diferentes países, organizaciones, grupos de interés, etc. Tras el estallido de la crisis de precios de los alimentos, una primera iniciativa en este sentido, fue la creación del HLTF y su Marco Amplio para la Acción,

Las cumbres y foros paralelos ponen en evidencia que existen intereses encontrados y enfoques antagónicos en la lucha contra el hambre.

---

13. FAO, PMA, IFAD e IFPRI.



que se verán a continuación con detalle, con el que las Naciones Unidas tratan de aportar un marco de diálogo y coordinación para todos los actores.

## **2.2.- LA CONFORMACIÓN DEL GRUPO DE TAREAS DE ALTO NIVEL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA**

El Equipo de tareas de Alto Nivel actúa como ente coordinador de las propuestas de los países en desarrollo y de los donantes.

En abril de 2008, el secretario general de Naciones Unidas Ban Ki-moon convocó a los directores de las agencias de Naciones Unidas con competencias o intervenciones en seguridad alimentaria y a las instituciones de Bretton Woods a una reunión en Ginebra. Como resultado de esta reunión se crea el Grupo de Trabajo de Alto Nivel (HLTF) para la crisis alimentaria, presidido por el propio secretario general de Naciones Unidas, con la función de asegurar la coherencia de acción entre las agencias de Naciones Unidas con acciones relevantes en materia de seguridad alimentaria, así como las instituciones de Bretton Woods.

El HLTF actúa como ente coordinador de las propuestas de los países en desarrollo y de los donantes para afrontar la crisis alimentaria y reúne a los directores de los organismos especializados, los fondos y los programas, las instituciones de Bretton Woods (FMI, BM y OMC) y la Secretaría General de las Naciones Unidas.

### **Recuadro 5: el Equipo de Tareas de Alto Nivel para la crisis alimentaria (HLTF)**

El HLTF está formado por los directores de los organismos especializados, los fondos y los programas de Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods y la Secretaría de la ONU. Las instituciones que lo conforman son:

- Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO)
- Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA)
- Fondo Monetario Internacional (FMI)
- Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)
- Special Adviser on MDGs - Asesor especial para los Objetivos de Desarrollo del Milenio
- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)
- Conferencia de Naciones Unidas del Comercio y Desarrollo (UNCTAD)
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA)
- United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO)

Se ha puesto en evidencia la descoordinación de gobiernos, donantes, organismos internacionales y entidades financieras en la crisis alimentaria.

United Nations Department of Political Affairs (DPA)  
United Nations Department of Public Information (DPI)  
Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)  
United Nations Environment Programme (UNEP)  
Oficina de Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA)  
United Nations Office of the High Representative for the Least Developed Countries Landlocked Developing Countries and Small Islands Developing States (OHRLLS)  
Banco Mundial (BM)  
Programa Mundial de Alimentos (PMA)  
Organización Mundial de la Salud (OMS)  
Organización Mundial del Comercio (OMC)

El presidente es el secretario general de la ONU y el vicepresidente el director general de la FAO. La coordinación del grupo está a cargo de un coordinador general que, para desempeñar sus funciones, se apoya en una secretaría conformada por técnicos designados por diferentes organizaciones multilaterales y algunos países donantes.

Entre sus principales funciones se encuentran:

1. Asesoramiento al secretario general sobre las respuestas más adecuadas frente a la inseguridad alimentaria.
2. Conseguir el mayor consenso posible, de todos los actores relevantes, en torno al CFA
3. Promover coherencia y coordinación en el intercambio de información.

Para más información consúltese la web:

<http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce/>

El objetivo principal del HLTF es el de promover una respuesta unificada para el desafío mundial de combatir la inseguridad alimentaria, facilitando la creación de un orden de prioridades o plan de acción y coordinar su aplicación (HLTF, 2008). Responde así a la necesidad de liderazgo y coordinación que como se planteó en apartados anteriores puso en evidencia la respuesta descoordinada de gobiernos, donantes, organismos internacionales y entidades financieras a la crisis alimentaria.

En julio de 2008, el HLTF presentó el Marco Amplio para la Acción (CFA por sus siglas en inglés) con el principal objetivo de proporcionar a los gobiernos, a las organizaciones internacionales y regionales y a los grupos de la sociedad civil un amplio recetario de políticas y actuaciones entre las que elegir las respuestas más adecuadas a sus contextos y realidades.

El CFA presenta dos objetivos generales (con resultados para cada uno de ellos), uno para paliar los efectos más críticos y urgentes de la crisis y otro para alcanzar resultados a más largo plazo, ambos encaminados a cumplir el ODM 1. Los objetivos son:

- Mejorar el acceso a la ayuda alimentaria y nutricional y adoptar medidas inmediatas para aumentar la disponibilidad de alimentos.
- Fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo abordando los factores subyacentes que provocan la crisis alimentaria.

El Marco Amplio para la Acción especifica líneas de actuación para garantizar la seguridad alimentaria.

El CFA fue considerado, junto con el plan de acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, el documento más concreto que especificaba líneas de actuación para reducir la incidencia del hambre en el mundo y alcanzar el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria para todas las personas.

Esta iniciativa fue bien acogida por algunas agencias de Naciones Unidas e instituciones de Bretton Woods, que por primera vez contaron con un mecanismo de coordinación en el que poder basar las actuaciones. Aunque se trataba de un documento muy amplio que deja mucho margen de actuación por la amplitud de acciones propuestas, encontró dificultades para salir adelante, ya que algunas organizaciones de Naciones Unidas temieron que pudiera restarles liderazgo, competencias y, por tanto, recursos.

En general, también los gobiernos donantes lo acogieron con interés, en un momento en el que demandaban procesos de reforma de las instituciones de Naciones Unidas, excesivamente costosas y burocratizadas con capacidades técnicas cada vez más mediocres y que no lograban resultados tangibles y efectivos en la lucha contra el hambre.

En diciembre de 2008, el HLTF presentó su programa de trabajo para 2009, centrado en apoyar a los países en desarrollo en la implementación de las acciones planteadas en el CFA, y en el que se pretendía poner en marcha un mecanismo de financiación para las acciones propuestas. Sin embargo, y a pesar de la buena acogida inicial, la falta de confianza de algunos donantes en una institucionalidad aún débil, con lógicas dificultades de relación con las organizaciones que la conforman y un mecanismo financiero absolutamente

nuevo, hizo que la mayor parte de ellos continuaran aportando fondos de manera unilateral a iniciativas preexistentes. Todo ello afectó el proceso de consolidación del liderazgo de la HLTF y del CFA en la coordinación de acciones para enfrentar la crisis alimentaria.

Durante 2009 el HLTF trató de buscar su espacio en el contexto del proceso de reforma del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria, contribuyendo en los debates sobre su reforma. Durante este año también el HLTF fortaleció su relación y el trabajo conjunto con las organizaciones de la sociedad civil, a través de la organización de foros periódicos de consulta para la construcción de la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial.

En la actualidad el HLTF está realizando un proceso participativo en la revisión del CFA que podrá aportar un marco para la acción más realista y en el que se espera pueda lograrse también una contribución para la definición del marco estratégico global del CSA (ver más adelante). En el siguiente cuadro se resumen las aportaciones realizadas por las organizaciones integrantes de la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” a la revisión del CFA.

La gobernanza de la seguridad alimentaria debe construirse bajo el enfoque de derechos humanos.

#### **Recuadro 6. Aportaciones de la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” en el proceso de actualización del CFA (marzo 2010)**

**Gobernanza de la seguridad alimentaria.** El nuevo CFA debería clarificar el panorama y el alcance de las diferentes iniciativas internacionales en curso, articularlas o aglutinarlas en el marco de la actividad del Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA) reformado. También debería revisar cuál debe ser el papel del CFA y del HLTF en el escenario de este reformado CSA.

**El enfoque de derecho a la alimentación.** La gobernanza de la seguridad alimentaria debe construirse bajo el enfoque de derechos humanos. La aprobación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en diciembre de 2009 y su entrada en vigor hará posible denunciar violaciones de estos derechos a través de reclamaciones frente al Comité DESC de la ONU. A la hora de actualizar el CFA y de incorporar el enfoque del derecho humano a la alimentación, es necesario tener muy presente este nuevo panorama. Una referencia importante para la revisión del CFA deben de ser las Directrices Voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

Se debería realizar un cuestionamiento serio del modelo de desarrollo que venimos impulsando.

**El modelo agrícola a impulsar.** El modelo que se debe impulsar para ser más efectivos en la lucha contra el hambre no es el modelo agroindustrial. La opción es la agricultura familiar con una clara orientación agroecológica. Esta idea aparece en algunos apartados del CFA pero se contradice en otros, y debe quedar clara y contundentemente expresada. Los programas de lucha contra el hambre deberían apoyarse de forma decidida en el fomento de la agricultura familiar.

**El enfoque local.** Acertadamente, el CFA insiste mucho en el trabajo en el ámbito nacional, en la coordinación de actividades de diferentes organismos sobre el liderazgo de cada Estado en su propio territorio. Pero es muy importante que no se haga exclusivamente a nivel nacional sino que se realice el esfuerzo de identificar con claridad las especificidades de diferentes regiones y provincias, de diferentes poblaciones y etnias. La revisión del CFA debe poner énfasis en la participación de las organizaciones campesinas como agentes con capacidad de decisión en la definición e implementación de políticas públicas sobre agricultura y, en concreto, en la aplicación del CFA.

**Criterios mínimos para un consenso sobre biocombustibles:** Se debería alcanzar un consenso internacional sobre el porcentaje energético cubierto por biocombustibles y sobre los criterios a aplicar para que cualquier acuerdo en relación con la producción y venta de biocombustibles estuviera regulado a través del establecimiento de una serie de normas éticas o certificaciones con las que se garantice que la producción se ha llevado a cabo con respeto tanto a criterios ambientales, sociales y de eficiencia energética, como al derecho a la alimentación.

**Cambio climático:** Se debería realizar un cuestionamiento serio del modelo de desarrollo que venimos impulsando, así como establecer sistemas proporcionales de asunción de responsabilidades, de manera que aquellas economías que están teniendo un mayor aporte a la generación del cambio climático deberían asumir una mayor responsabilidad en la garantía de la seguridad alimentaria y en la reducción de vulnerabilidad de poblaciones más afectadas.

Fuente: campaña "Derecho a la alimentación. Urgente", 2010  
Documento completo de aportaciones disponible en la web de la campaña [www.derechoalalimentacion.org](http://www.derechoalalimentacion.org)

### 2.3.- CRONOLOGÍA DEL PROCESO DE REFORMA DE LA GOBERNANZA GLOBAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

Tras la conformación del HLTF en abril de 2008, se realizaron un importante número de reuniones internacionales en torno al tema de la crisis de precios de los alimentos y muchos de los foros y conferencias internacionales centraron su agenda en el tema de la inseguridad alimentaria. Este rosario de actuaciones internacionales al más alto nivel constituyen un espacio diverso, desorganizado y espontáneo de debate político que muy bien podría considerarse como actuaciones y debates en pro de la gobernanza de la seguridad alimentaria:

**Mayo 2008.** El relator especial para el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, insta al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas a que se celebre una sesión especial sobre el impacto de la subida de precios en la realización del derecho a la alimentación. En la solicitud, publicada el 2 de mayo de 2008, el relator concluye que la crisis alimentaria requiere de una reacción coordinada de la comunidad internacional, guiada bajo leyes internacionales que obligan a todos los Estados a proteger el derecho a los alimentos. Además plantea que clarificar a los Estados esta obligación ayudará a promover la tan necesaria cooperación internacional<sup>14</sup>.

La crisis alimentaria requiere de una reacción coordinada de la comunidad internacional.

El Consejo de Derechos Humanos, a través de la organización de esta sesión especial el 22 de mayo de 2008, la primera en la historia sobre un derecho social y económico, envió un mensaje rotundo a la comunidad internacional sobre el valor idéntico de todos los derechos incluidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos. En esta sesión se planteó claramente que los derechos humanos no deben considerarse únicamente como una obligación de cada uno de los Estados por separado, sino que también deben defenderse y realizarse gracias al diálogo y la cooperación internacionales<sup>15</sup>.

En un pronunciamiento conjunto ante el Consejo de Derechos Humanos, FIAN, CETIM, ActionAid, Habitat International Coalition, FIDH, Vía Campesina y aproximadamente 60 organizaciones más de la sociedad civil (entre las que se encuentran PROSALUS y Veterinarios Sin Fronteras) firman el texto "El mundo ya no necesita más de esta medicina", en el que manifiestan "a diferencia del análisis del Equipo de Tareas de Alto Nivel creado por las Naciones Unidas para

---

14. MANDATE OF THE SPECIAL RAPPOREUR ON THE RIGHT TO FOOD New York and Geneva, May 2nd P, 2008 <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/1-srrtfnoteglobalfoodcrisis-2-5-08.pdf>

15. <http://www.srfood.org/index.php/es/areas-de-trabajo/governance-and-the-global-food-crisis>

responder a la crisis alimentaria mundial, reconocemos que la crisis actual se enraiza profundamente en décadas de políticas internacionales desorientadas, promovidas e implementadas bajo la orientación de las instituciones de Bretton Woods y más recientemente por la OMC. Estas políticas han fallado en crear y mantener un ambiente facilitador para que los Estados respeten, protejan y garanticen el derecho humano a la alimentación adecuada”<sup>16</sup>.

**Junio 2008.** Tiene lugar en Roma la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía, que concluyó con una declaración que llamaba al incremento de la producción de alimentos, a la reducción de restricciones al comercio y al aumento de la investigación agrícola. En esta conferencia se estimó que los gobiernos nacionales y la comunidad de donantes deberían invertir entre 15.000 y 20.000 millones de dólares anuales durante varios años para impulsar la producción de alimentos a un nivel que evitase los riesgos de una nueva crisis<sup>17</sup>. También se señalaban los riesgos de los agrocombustibles y sus efectos ambientales y para la seguridad alimentaria.

La crisis alimentaria actual se enraiza en décadas de políticas internacionales desorientadas.

En esa reunión también hubo la oportunidad de discutir arreglos institucionales y problemas de gobernanza relacionados con el manejo y la respuesta internacional a la crisis. Francia lanza por primera vez la idea de la construcción de una alianza global para la agricultura y la alimentación. Sin embargo, la conferencia fue calificada por muchos como un fracaso, ya que sólo se alcanzó un acuerdo general que confirmaba que había que revertir la tendencia para que la agricultura recuperase su importancia en la agenda internacional para el desarrollo. Lamentablemente, no hubo acuerdos ni planteamientos convergentes en cuanto a las causas estructurales de la crisis de los alimentos ni los medios para combatirlos.

**Julio 2008.** En la Cumbre del G8 en Hokkaido (Japón) los líderes del G8 aprueban una declaración sobre la seguridad alimentaria mundial en la que manifiestan su compromiso para incrementar la ayuda alimentaria, y reconocen el papel de coordinación de las Naciones Unidas, dando así su apoyo al CFA, al tiempo que se presenta la propuesta firme de crear una “Alianza Global para la Agricultura y la Alimentación” (GPAFS): *“trabajaremos con la comunidad*

---

16. [http://www.escr-net.org/news/news\\_show.htm?doc\\_id=688977&attribLang\\_id=13441](http://www.escr-net.org/news/news_show.htm?doc_id=688977&attribLang_id=13441)

17. Declaraciones del Secretario General de la ONU en la inauguración de la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en Roma (junio 2008)

*internacional en la creación de una alianza global para la agricultura y la alimentación que involucre a todos los actores relevantes, incluidos los gobiernos de países en desarrollo, sector privado, sociedad civil, donantes, e instituciones internacionales”<sup>18</sup>. Esta propuesta no cuenta desde su inicio con el apoyo de importantes actores, fundamentalmente de los representantes de la sociedad civil y el G-77.*

**Enero 2009.** Se celebra en España la “Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos” (RANSA), a través de la que se hacen importantes esfuerzos por mantener en lo más alto de la agenda del desarrollo el tema de la seguridad alimentaria (a pesar del estallido de la crisis financiera). En ella, el secretario general de las Naciones Unidas identificó el derecho a la alimentación como un tercer pilar del CFA dándose un apoyo generalizado a este marco de actuación, y apoyó la idea de la Alianza Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria, incorporando el aspecto nutricional (GPAFSN). En la RANSA se puso de manifiesto que muy pocos de los compromisos de apoyo internacional realizados durante 2008 se habían hecho efectivos. Así, de los fondos comprometidos en la conferencia de la FAO, tan solo un 10% se había materializado a finales de 2008, porcentaje que además correspondía solamente a ayuda de emergencia (IEH, 2010).

Muy pocos compromisos internacionales se han hecho efectivos.

Un resultado no esperado de la RANSA fue el apoyo mostrado a que la gobernanza de la seguridad alimentaria global fuera asumida por Naciones Unidas a través de las estructuras ya existentes, reformándolas y adaptándolas a las nuevas necesidades. Un aspecto también importante fue el planteamiento de la necesidad de consultas extensivas y abiertas para formar amplias alianzas entre los gobiernos, la sociedad civil, las empresas, los investigadores científicos y las organizaciones internacionales y regionales, teniendo en cuenta las posturas de los distintos países.

**Febrero 2009.** Se inicia el proceso de discusión sobre la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria (CSA). Para discutir este proceso de renovación se crea un **grupo de contacto** formado por dos Estados miembros de cada región, representantes de agencias de Naciones Unidas y la sociedad civil. Este grupo comienza a reunirse en sesiones plenarias mensuales, la primera de ellas se celebra en abril de 2009.

---

18. Punto 4 de la declaración de los líderes del G8 sobre la seguridad alimentaria global.



Los objetivos de la Tercera Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria fueron muy ambiciosos.

**Julio 2009.** La reunión anual del G8 plus (se incorporan China, India, Brasil, Sudáfrica y México) en L'Aquila incluye el tema de seguridad alimentaria mundial en su agenda, y se hace un llamamiento para eliminar las restricciones a las exportaciones, especialmente para aquellas destinadas a propósitos humanitarios, y para llevar a buen término la Ronda de Doha. También se apoya la iniciativa del CAADP del NEPAD<sup>19</sup>, para incrementar las inversiones públicas de los países africanos en agricultura. Los países participantes alcanzan el compromiso de movilizar 21.000 millones de dólares durante tres años para la agricultura y seguridad alimentaria y deciden mantener una serie de reuniones para dar seguimiento a los compromisos adquiridos y a lo que se denominó "El camino desde L'Aquila" (The road from L'Aquila)

**Septiembre 2009.** Co-presidida por Italia y EEUU, se celebra la primera reunión dentro del proceso "The road from L'Aquila" en la sede de Naciones Unidas. En ella se elabora un Plan de Acción para 2010 para combatir la inseguridad alimentaria y el hambre y se establece un mecanismo de seguimiento de los compromisos adquiridos en L'Aquila, denominado: "Partnering for Food Security: Moving forward".

Ese mismo mes tiene lugar el encuentro del G-20 en Pittsburg, en el que se respalda la iniciativa de conformar una Alianza Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria y Nutrición y se realiza un llamamiento al Banco Mundial para la creación de un fondo fiduciario (trust-fund) multidonante junto con donantes e instituciones interesadas, que complementa los esfuerzos del CFA.

**Noviembre 2009.** Se celebra la Tercera Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria con objetivos muy ambiciosos:

- Erradicar el hambre para el año 2025.
- Poner en marcha un sistema de gobernanza de la seguridad alimentaria más coherente y eficaz.
- Llegar a un acuerdo en cuanto a reglas y mecanismos para que los campesinos del norte y del sur tengan unos ingresos comparables a los de los trabajadores de los sectores secundario y terciario.

---

19. NEW PARTNERSHIP FOR AFRICA'S DEVELOPMENT - Comprehensive Africa Agriculture Development Program

- Movilizar 30.000 millones de dólares al año para inversiones públicas y privadas en infraestructuras rurales y asegurar el acceso a insumos para potenciar la producción y la productividad en el mundo en desarrollo.
- Adoptar un mecanismo para la reacción temprana a las crisis alimentarias.

Esta cumbre estuvo precedida de cierta polémica, pues muchos países y movimientos sociales empiezan a mostrar fatiga ante la sucesión de eventos y cumbres sin resultados tangibles y no apoyaron su celebración. Hubo una notable ausencia de Jefes de Estado y de Gobierno de países desarrollados (sobre todo del G8) en la cumbre. En la declaración final se apunta que para alimentar a los 9.000 millones de habitantes proyectados para 2050 será necesario incrementar la producción agrícola en un 70%. Se apoya decididamente la implementación de la reforma del CSA y se insta a trabajar dentro de la Alianza Mundial para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.

Muchos países y movimientos sociales muestran fatiga ante tantos eventos y cumbres sin resultados tangibles.

Los movimientos sociales, ONGD, muchos países en desarrollo y el relator especial del derecho a la alimentación consideran la cumbre como un fracaso, ya que una vez más no aborda algunas de las causas estructurales del hambre y continúa obviando la agricultura a pequeña escala, que debería servir de base para la construcción de la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria.

**Diciembre 2009.** Una nueva reunión del proceso “The road from L’Aquila” lleva a la creación de un grupo de trabajo para realizar el seguimiento de los compromisos económicos adquiridos en L’Aquila, formado por Canadá (como miembro del G-8), el CSA, el HLTF, la OCDE y la CE.

El análisis de la sucesión de eventos confirma la necesidad de coordinación y decisión política.

**TABLA 5. PRINCIPALES CUMBRES Y EVENTOS SOBRE LA CRISIS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (ABRIL 2008-DICIEMBRE 2009) Y BREVE DESCRIPCIÓN DE LOS MISMOS**

EVENTO Y FECHA	BREVE DESCRIPCIÓN
Creación del HLTF de NNUU, abril 2008	Bajo la dirección del secretario general de la ONU, el objetivo principal es el de promover una respuesta unificada. Su primera acción fue la elaboración de un Marco Amplio para la Acción.
Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía, junio 2008	Concluyó con una declaración que llamaba al incremento de la producción de alimentos, a la reducción de restricciones al comercio y al aumento de la investigación agrícola.
Presentación del CFA y Reunión del G-8 en Hokkaido (Japón), julio 2008	Mostraba su apoyo al HLTF y al CFA, y se lanzó la idea de crear una "Alianza Global para la Agricultura y la Alimentación".
Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos (RANSAs), en Madrid, enero 2009	Se mostró un apoyo generalizado al CFA. Se reconoce el derecho a la alimentación como piedra angular de las acciones y resultados a alcanzar y se refuerza la idea de la necesidad de creación de un mecanismo de gobernanza como el CSA.
Reunión del G-8 en L'Aquila, julio 2009.	Se decidió mantener una serie de reuniones para dar seguimiento a los compromisos adquiridos, y se denominó a este proceso "The road from L'Aquila".
Reunión sobre seguridad alimentaria, dentro del proceso "The road from L'Aquila", en Naciones Unidas, Nueva York, septiembre 2009.	Co-presidida por Italia y EEUU. Se elabora un plan de acción para 2010, para combatir la inseguridad alimentaria y el hambre.
Reunión del G20 en Pittsburg, septiembre 2009	Se realiza un llamamiento al Banco Mundial para la creación de un "trust-fund" multidonante junto con donantes e instituciones interesadas, que complementen los esfuerzos del CFA.
Tercera Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria. Y, paralelamente, Foro de Movimientos Sociales ONG/OSC, noviembre 2009	Se aprueban los trabajos del Grupo de Contacto establecido en la FAO para la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria, al tiempo que se insta a trabajar dentro de la Alianza Mundial para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.
Reunión de seguimiento de los compromisos de L'Aquila, diciembre 2009	Se crea un grupo de trabajo para realizar el seguimiento de los compromisos económicos adquiridos en L'Aquila, formado por Canadá (como miembro del G-8), el CSA, el HLTF, la OCDE y la CE.

Fuente: elaboración propia.

El análisis de esta sucesión de eventos confirma la necesidad de una mayor coordinación y una mayor decisión en el ámbito político, ya que distintos intereses tienen que ponerse de acuerdo y no hay, hasta ahora, un espacio de negociación con igual representación de los países del norte y del sur. Continúan existiendo diferentes propuestas de trabajo, fundamentalmente enmar-

cadadas en dos iniciativas claramente diferentes en su concepción y divergentes en cuanto a sus planteamientos estratégicos: el proceso de L'Aquila y la reforma del CSA.

## **2.4.- EL PROCESO DE L'AQUILA Y LA REFORMA DEL CSA: DIFERENCIA DE POSICIONES ENTRE EL NORTE Y EL SUR**

La Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición (GPAFSN) y la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria han sido dos propuestas y procesos que se han desarrollado en paralelo y son claramente diferenciados, pues reflejan, por un lado, los intereses de algunos países del G8 apoyados por las grandes corporaciones agroalimentarias, y por otro, los intereses de otros países del norte, algunos países en desarrollo y la sociedad civil en participar y liderar la conformación de un sistema más eficaz de gobernanza de la seguridad alimentaria en el mundo.

La propuesta de la Alianza Global es abanderada por distintos países del Norte con cierto afán protagónico en la esfera internacional. Inicialmente fue una propuesta presentada en el contexto de la reunión del G8 en Hokkaido (julio de 2008). En enero de 2009, en la RANSA celebrada en Madrid, la Alianza es abanderada por España y se rebautiza como Alianza Global sobre Agricultura, Seguridad Alimentaria y Nutrición (GPAFSN por sus siglas en inglés).

Aunque se definió como un proceso de diálogo global para mantener la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición en la agenda internacional y en los foros globales de debate, otorgándole al CSA un papel relevante en ella, lo cierto es que este papel no ha sido aún definido. En todos los casos, desde un punto de vista objetivo, la GPAFSN nunca dejó de ser un proceso abstracto de movilización política y de recursos.

En la reunión del G8 en L'Aquila, Italia asume el protagonismo. En la del G-20, celebrada en Pittsburg, los líderes de los 20 muestran su apoyo a la iniciativa.

En su contribución al debate sobre la GPAFSN<sup>20</sup>, en la RANSA, el relator de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, avisaba de los riesgos que acompañaban la creación de una nueva Alianza. Por un lado señalaba que, tal y como estaba planteada, la GPAFSN podría no disponer de una agenda muy transparente si era gestionada por los principales donantes (G8) e instituciones de Bretton Woods, por otro lado advertía de la

Los procesos paralelos son obstáculos para lograr la gobernanza de la seguridad alimentaria.

---

20. Contribución del relator especial al debate sobre la Alianza Mundial para la Agricultura y la Alimentación, elaborada con vistas a la celebración de la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria para Todos, Madrid, 26 y 27 de enero de 2008 (01/2009)

dispersión que podía sufrir la lucha internacional contra el hambre al conformar una alianza integrada por todas las agencias de Naciones Unidas y las instituciones de Bretton Woods, al poder co-existir varias agendas diferenciadas con las prioridades de cada agencia o institución.

Para solucionarlo recomendaba una clara identificación de objetivos y resultados esperados y que el marco de acción se circunscribiera a los derechos humanos, con especial atención al derecho a la alimentación como objetivo central. Además, añadía que la alianza debería guiarse por los principios de transparencia, participación, no discriminación y rendición de cuentas, en consonancia con la Declaración de París y la Agenda de Accra. Y tener como elemento central el CSA reformado.

Por otro lado, la reforma del CSA es un proceso apoyado por los países en desarrollo, ya que se rige por la máxima de “un país, un voto”, algo que obviamente no ocurre en el G-8, donde los países en desarrollo no están ni siquiera representados.

Los movimientos sociales, ONG y OSC, en la declaración presentada en la III CMA hacían un llamamiento a los estados miembros de la FAO para que contribuyeran como muestra de su voluntad política con financiamiento al proceso de reforma del CSA.

En el proyecto de Declaración de la III Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria (Roma, noviembre 2009), el punto tres recogía: *“La conciencia de la urgencia y el compromiso para resolver la crisis alimentaria mundial han servido de catalizadores para reforzar la coordinación internacional y la gobernanza de la seguridad alimentaria, por medio de la Alianza Mundial por la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, de la que el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) es un componente central. Es esencial mejorar la gobernanza mundial, basándose en las instituciones existentes y fomentando asociaciones efectivas”*. Pero seguían sin establecerse los mecanismos de coordinación entre ambos, ni se definían con claridad los roles de cada uno.

En todo caso, no deja de ser contradictorio que en un mismo texto se plantea basarse en las instituciones existentes y al mismo tiempo apoyar la creación de una alianza global. Esta misma contradicción aparecía en la declaración final de L’Aquila, de la que surgió la propuesta de creación de la alianza, al tiempo que se reconocía el papel central de la FAO en el proceso de reforma de la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria.

Algunas ONGD y OSC, al igual que el G-77, han manifestado cierto grado de escepticismo y desconfianza hacia la GPAFSN. Otras muchas, como Vía Campesina, han expresado un contundente rechazo.

Es esencial mejorar la gobernanza mundial, basándose en las instituciones existentes.

En general los países en desarrollo así como los movimientos sociales y OSC se muestran contrarios a que el proceso de reforma de la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria sea dirigido o capitalizado por las IFIS y el G8. Abogan por un modelo más democrático y transparente que tenga como elemento central el sistema de Naciones Unidas y el CSA reformado, donde cada país representa un voto. También apuestan porque el proceso de L'Aquila se diluya en el CSA, lo que está además definido en el texto finalmente aprobado para la creación de un CSA reformado.

En la esfera internacional existe cierta incertidumbre en cuanto al apoyo que los diferentes países del norte –y también en algunos casos algunos países africanos– dan al proceso de reforma del CSA. La apuesta por redimensionar el CSA para reforzar su papel como plataforma para apenas intercambiar “buenas prácticas” ejemplifica claramente el papel secundario que algunos países pretenden dar al CSA en el proceso de creación de una gobernanza mundial de la seguridad alimentaria.

## **2.5.- PRINCIPALES ACCIONES COORDINADAS Y CONCRETAS A NIVEL GLOBAL Y REGIONAL: EL FONDO MULTIDONANTE DEL BANCO MUNDIAL Y EL PROGRAMA CAADP**

En este apartado se pretende mostrar algunas acciones concretas que son en alguna medida también resultado del proceso analizado anteriormente, y en las que los países donantes parecen haber puesto mayor confianza: el Programa Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria y Nutricional (GAFSP, por sus siglas en inglés) del BM, y el Programa Regional para el Desarrollo de la Agricultura en África (CAADP, por sus siglas en inglés).

El Programa Global para la Agricultura y Seguridad Alimentaria (GAFSP) fue elaborado por el Banco Mundial, Canadá, Estados Unidos y España, y fue presentado oficialmente en la reunión del Comité Monetario y Financiero Internacional que tuvo lugar el 4 de octubre de 2009 en Estambul. Se trata de un fondo global multidonante de muy reciente creación para financiar planes nacionales de agricultura y seguridad alimentaria. Y tiene cinco áreas financieras como objetivos generales:

1. Incrementar la productividad agrícola.
2. Vincular los agricultores a los mercados.
3. Reducir el riesgo y la vulnerabilidad.
4. Mejorar los medios de vida rurales no agrícolas.
5. Asistencia técnica, fortalecimiento institucional y creación de capacidades.

Para reducir la pobreza y el hambre es imprescindible la transparencia en la rendición de cuentas.

El programa ha habilitado tres ventanas para apoyar los planes nacionales de seguridad alimentaria. La primera, para transferir recursos de apoyo al sector público a través del BM, el IFAD y los bancos regionales de desarrollo. La segunda, para apoyar al sector privado a través de la Corporación Financiera Internacional (IFC) del BM; y la tercera para apoyar la cooperación técnica, a través de la FAO y otras agencias técnicas a nivel global y regional.

Hasta el momento, este GAFSP cuenta con 1.000 millones de dólares provenientes de los tres países fundadores, de los cuales España ha aportado 80 millones que fueron prometidos por el Presidente del Gobierno como apoyo a la Política Agrícola Común de la CEDEAO.

La posición de la sociedad civil respecto al GAFSP es clara; el GAFSP debe contribuir a fortalecer el recientemente aprobado CSA y no a debilitarlo. En noviembre de 2009, el Comité Coordinador del Foro de la sociedad civil hizo un llamamiento a todas las organizaciones de la sociedad civil para que solicitaran a los grandes donantes la revisión del GAFSP. Esta revisión debe incluir dos aspectos fundamentales: por una parte, incluir representantes del buró del CSA en el comité directivo (Steering Committee) de los donantes del GAFSP y dejarse asesorar técnicamente por el grupo asesor del CSA; y por otra, cubrir los costes relativos al trabajo del CSA de orientar y apoyar la implementación de planes nacionales de seguridad alimentaria con fondos del GAFSP.

Como respuesta a este llamamiento, once ONG americanas han emitido un comunicado (15 abril 2010) en relación al GAFSP, en el que manifiestan que, para reducir la pobreza y el hambre, es imprescindible la transparencia en la rendición de cuentas, la integración de la sociedad civil y la no participación de la Corporación Financiera Internacional (IFC).

El CAADP fue establecido por la Asamblea de la Unión Africana en la Conferencia de Ministros de Agricultura en Mozambique en 2003, con la finalidad de mejorar la seguridad alimentaria, la nutrición y los ingresos de las economías agrícolas africanas. La aprobación del CAADP implicaba el compromiso de aumentar la productividad agrícola un 6% anual hasta 2015 e incrementar la inversión pública en agricultura hasta el 10% de los presupuestos nacionales de los países africanos.

Los fondos aportados por los donantes se canalizan a través del fondo multidonante del Banco Mundial. La confianza de los donantes hacia este programa se pone de manifiesto en el importante flujo de recursos que ha recibido. Por ejemplo, USAID de EEUU ha comprometido 15 millones de dólares para un periodo de cinco años. La Unión Europea a través de la Comisión ha comprometido 7,2 millones de dólares y los Países Bajos 6,5 millones. En 2012

se espera que las contribuciones de otros socios incrementen el monto total en 60 millones de dólares.

El CAADP se compone de cuatro pilares básicos:

- Gestión sostenible de la tierra y los recursos naturales.
- Mejora de la infraestructura rural y el acceso a los mercados.
- Incremento del suministro de alimentos y reducción del hambre.
- Investigación agrícola.

Aunque se trata de un programa para toda África, se implementa a nivel sub-regional y nacional. Los proyectos nacionales se llevan a cabo a través de los Planes Nacionales de Inversión en Agricultura (PNIAS), denominados “CAADP Compacts”, las prioridades y acciones para dichos proyectos se deciden a través de mesas nacionales entre donantes y cada gobierno y con una activa participación de la sociedad civil.

El primer país en firmar su CAADP Compact en 2007 fue Rwanda. 2009 fue un año de especial dinamismo, ya que firmaron ocho países: Togo, Burundi, Etiopía, Sierra Leona, Benin, Malí, Níger y Liberia. Además, se espera que otros nueve lo firmen en 2010, en concreto Ghana, Nigeria, Gambia, Costa de Marfil, Malawi, Uganda, Swazilandia, Kenia y Zambia. Actualmente se negocia el Compact de Zimbabwe.

La región más avanzada en la implementación de este proceso es la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO), que es gestionado en el marco de su Política Regional Agrícola y de Seguridad Alimentaria (ECOWAP), que constituye el primer Regional Compact que se ha firmado hasta el momento.

Con todas las deficiencias, estas estructuras de diálogo y concertación de intereses pueden constituirse en el embrión de mecanismos de gobernanza nacionales vinculados al CSA. El próximo paso será, quizá, intentar que estas instituciones permitan el desarrollo de estrategias nacionales de seguridad alimentaria con la participación legal y formal de un conjunto amplio de actores.



## EL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL ANTES Y DESPUÉS DE LA CUMBRE MUNDIAL DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

### 3.1.- ANTECEDENTES DEL COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL

Como se ha mencionado anteriormente, una de las propuestas de la Primera Conferencia Mundial sobre la Alimentación celebrada en 1974 fue la creación de un Comité Permanente de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) que ejerciera como comité técnico de la FAO. Las funciones del CSA fueron aprobadas en noviembre de 1975 y se resumen a continuación:

- Examinar los principales problemas y cuestiones que afectan a la situación alimentaria mundial y las medidas que proponen o adoptan los gobiernos y las organizaciones internacionales pertinentes para resolverlos.
- Examinar las repercusiones para la seguridad alimentaria mundial de otros factores pertinentes, especialmente la situación de la oferta y la demanda de productos alimenticios básicos y las necesidades y tendencias de la ayuda alimentaria. El estado de las existencias en los países exportadores e importadores y las cuestiones relativas al acceso físico y económico de los alimentos y otros aspectos de la erradicación de la pobreza relacionados con la seguridad alimentaria.
- Recomendar las medidas apropiadas para fomentar la seguridad alimentaria mundial.

La Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 incorporó además como funciones del CSA la vigilancia de la aplicación del Plan de Acción aprobado en dicha cumbre.

En 1997, el Consejo de la FAO, en su periodo de sesiones de junio, reformuló las funciones de este comité con un doble objetivo: el de incorporar la definición de seguridad alimentaria adoptada en la cumbre de 1996 y el de lograr que el CSA se convirtiera en el foro del sistema de las Naciones Unidas

---

21. Mediante Resolución 21/75

Las sesiones del CSA adoptaron una inercia perniciosa en la que no se lograban avances de ningún tipo.

para examinar y aplicar políticas sobre la seguridad alimentaria mundial y otros aspectos como las repercusiones del comercio de productos alimenticios.

El objetivo principal quedó entonces reflejado de la siguiente manera: “El comité contribuirá a promover el objetivo de la seguridad alimentaria mundial con la finalidad de asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

Desde su creación, todos los Estados Miembros de la FAO participan en el CSA, celebrando sesiones periódicas en las que coincidían países en desarrollo y donantes, para discutir los principales aspectos y problemas de la seguridad alimentaria.

En dichas sesiones los países en desarrollo exponían su situación de inseguridad alimentaria y nutrición, los avances (si los hubiera) en ese ámbito y planteaban sus peticiones de financiación a los países desarrollados. Sin embargo, tan solo en contadas ocasiones se promovían estrategias de acción para la lucha contra el hambre.

Por su lado, los países donantes comprometían fondos que pocas veces se materializaban y sobre los que no se proporcionaba ninguna información posterior, lo que no permitía realizar seguimiento alguno. De esta manera, las sesiones del CSA adoptaron una inercia perniciosa en la que no se lograban avances de ningún tipo, quedando el papel de este comité relegado a un foro dependiente de intereses políticos de unos y otros y ausente del debate y la acción internacional, que eran totalmente necesarias.

Además, el CSA tuvo desde su inicio un importante déficit democrático ya que sus decisiones nunca fueron efectivamente consultadas con distintos actores, en particular con las organizaciones de la sociedad civil. Quizá por ese motivo, la sociedad civil siempre tuvo muchas críticas al CSA, principalmente en los que se refiere a la escasa relevancia al derecho humano a la alimentación y las posiciones favorables a la liberalización del comercio agrícola y la agricultura de carácter intensivo.

Hasta el momento, el CSA ha celebrado 35 sesiones, siendo en la última (octubre de 2009) en la que se aprobó el texto de su reforma.

### **3.2.- LA NECESIDAD DE REFORMA DEL CSA**

La crisis alimentaria de 2008 puso de manifiesto el fracaso del CSA tal y como estaba planteado. La falta de previsión sobre la crisis y la respuesta descoordinada para enfrentarla evidenciaron que las funciones asignadas al CSA no se

estaban cumpliendo y que era necesaria una reforma. Por todo ello, en octubre 2008, durante su 34 periodo de sesiones, el propio CSA decide emprender una reforma para fortalecer su papel como ente coordinador de las políticas y actuaciones en la seguridad alimentaria a nivel internacional.

Desde el primer momento se consideró prioritario lograr una mayor participación de los países en desarrollo y de la sociedad civil en el CSA. Una mayor presencia de las organizaciones de la sociedad civil sería clave para el seguimiento de los compromisos de los gobiernos y para la denuncia de las situaciones de violaciones de derechos humanos fundamentales, como el derecho a la alimentación.

El nuevo CSA debía convertirse en la principal plataforma de Naciones Unidas para la acción y el seguimiento coordinado de las actuaciones en seguridad alimentaria, fortaleciendo para ello las alianzas locales, nacionales y regionales. Para que sus decisiones, orientaciones y recomendaciones de política fueran legítimas debía además contar con evidencias científicas, para lo cual debía de contar con el asesoramiento de expertos de alto nivel. Se decidió por tanto crear un panel de expertos de alto nivel (PEAN).

El Consejo de la FAO consideró esta reforma crucial para mejorar la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria mundial (FAO, 2008).

Coincidiendo con este proceso de reforma, el relator del derecho a la alimentación planteó también algunas razones que explicaban el fracaso en la lucha contra el hambre y que debieran ser claves en el proceso de reforma del CSA. Estas razones se mencionan en el siguiente recuadro.

#### **Recuadro 7. Cinco razones causantes del fracaso en la lucha contra el hambre<sup>22</sup>:**

Según el relator de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, existen cinco razones del fracaso en la lucha contra el hambre:

- 1) Focalizar la atención casi exclusivamente en el problema de la producción, no adoptando un enfoque más holístico e integral sobre las causas estructurales de la inseguridad alimentaria.
- 2) Fracaso de la gobernanza global para superar la fragmentación de actores, políticas y soluciones e incapacidad para plantear alianzas globales e inclusivas, con políticas y enfoques convergentes.

22. Para ver texto completo: <http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20-srrtfcontributioncfs22may2009-rev.pdf>

- 3) Conocimiento parcial y no suficientemente apoyado científicamente sobre cómo proceder y el impacto de las soluciones implementadas.
- 4) Fracaso en el seguimiento de los compromisos internacionales, lo que se traduce en un problema en la rendición de cuentas a nivel global.
- 5) Insuficiencia de políticas nacionales para alcanzar el derecho a la alimentación.

De Schutter 2009

### 3.3.- EL PROCESO DE REFORMA DEL CSA: EL GRUPO DE CONTACTO

Una vez que fue aprobada la reforma del CSA se creó un Grupo de Contacto (GC) para llevarla a cabo. El GC estaba conformado por dos Estados miembros de la FAO de cada región, representantes de agencias de las Naciones Unidas, de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y de ONGD (Oxfam, Vía Campesina, CIP y ActionAid entre otras). Este grupo mantendría reuniones mensuales a lo largo de 2009, para lograr presentar el documento final de reforma del CSA, en la III Cumbre Mundial de la Alimentación en noviembre de ese mismo año.

El proceso desarrollado por este GC fue muy dinámico, transparente y participativo. El GC habilitó una página web para que todos los documentos de trabajo estuvieran a disposición de los actores involucrados.

El desarrollo de la propuesta de reforma se planteó mediante la creación de cuatro grupos de trabajo, cuya labor quedaría reflejada en el texto final. Los grupos tendrían que tratar y debatir sobre los siguientes temas:

1. Papel y visión del nuevo CSA.
2. Miembros del CSA y nivel de decisión.
3. Mecanismos y procedimientos.
4. Panel de expertos de alto nivel.

Algunas de las principales aportaciones que se hicieron durante el proceso, estuvieron relacionadas con la necesidad de reforzar las funciones del CSA respecto al seguimiento de los compromisos y avances logrados, tanto por los donantes como por los gobiernos en cada país.

El CSA debía regirse por los principios de compromiso y responsabilidad, para evitar los errores cometidos en el pasado, e incluir a todas las agencias de Naciones Unidas y a la sociedad civil para ser lo más inclusivo posible y poder coordinar a todos los actores y sus propuestas respecto a la seguridad alimentaria. Ade-

El CSA debía regirse por los principios de compromiso y responsabilidad

más, el HLTf debería implicarse activamente en el CSA reformado y también se sugirió utilizar el ECOSOC para unificar el CSA en el proceso de reforma.

La primera reunión plenaria del Grupo de Contacto fue en abril de 2009 y en ella se discutieron aspectos relacionados con el proceso de la reforma en sí mismo: calendario, términos de referencia del GC, acuerdo sobre el contenido del documento final y pasos a dar en la creación de un panel de expertos de alto nivel (PEAN)

La segunda se celebró en mayo y en ella se discutió el borrador preliminar, que contenía 3 alternativas concernientes a la participación y el proceso de toma de decisiones dentro del CSA.

La tercera reunión tuvo lugar en julio y en ella se presentó un segundo borrador en el que se decidió que el CSA continuaría siendo una organización de carácter intergubernamental, con tres niveles de participación:

Las decisiones del CSA deben fundamentarse en el derecho a la alimentación y en las directrices de 2004.

1. Miembros con pleno derecho. Los gobiernos son los que tienen derecho a tomar decisiones.
2. Participantes. Las agencias de la ONU con un mandato específico en seguridad alimentaria (FAO, PMA, FIDA) y el HLTf (que debe tener un papel muy activo), ONGD y OSC (especialmente de pequeños agricultores) y expertos internacionales en la materia. Los participantes deben asesorar a los gobiernos.
3. Observadores. Sector privado.

Por otro lado, se acordó que la reforma del CSA se llevaría a cabo gradualmente, con una primera etapa a nivel internacional y otra posterior para los niveles nacionales, locales y regionales.

#### **Recuadro 8. Principales planteamientos de la sociedad civil en el proceso de reforma del CSA**

Los principales planteamientos de la sociedad civil que se pusieron de manifiesto de manera consensuada en las reuniones del GC fueron los siguientes:

- El CSA debe tener un papel más normativo y político, en el que las decisiones estén fundamentadas en el derecho a la alimentación y las directrices voluntarias de 2004.
- En el CSA las funciones de la sociedad civil serán las de informar e influir en las decisiones. La participación de la sociedad civil debe

estar institucionalizada, aunque no necesariamente en igualdad de condiciones que los Estados miembros porque tienen diferentes papeles y funciones en el CSA.

- La Alianza Global promovida desde el G8 debería diluirse en el reformado CSA, cuyo secretariado debería ser asumido por el HLTF.

La última reunión plenaria, previa a la celebración de la III Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria, tuvo lugar en octubre de 2009. En ella se decidieron los últimos aspectos del texto de la reforma que se presentaría posteriormente.

La Alianza Global promovida desde el G8 debería diluirse en el reformado CSA.

A pesar del elevado grado de consenso durante todo el proceso, hubo puntos en los que no se logró llegar a un acuerdo, concretamente en el referente a la participación del sector privado. Si bien este sector fue invitado a participar desde el inicio, no tomó parte del proceso de reforma, por lo que muchos actores dudaron de la pertinencia de que estuviera presente a posteriori. Por otro lado, la Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición también despertó suspicacias, pues se trata de un mecanismo paralelo al CSA. La postura de las OSC y ONGD era que el CSA acabaría imponiendo su liderazgo, como ente coordinador de las Naciones Unidas sobre seguridad alimentaria. Sin embargo, algunos Estados miembros de la FAO, fundamentalmente integrantes del G8, continuaban impulsando el GPAFSN.

El texto final de la reforma se presentó en la III Cumbre Mundial de la Alimentación en noviembre de 2009.

### **3.4.- Análisis de la propuesta de reforma aprobada por el Consejo de la FAO**

En octubre de 2009, durante el 35º período de sesiones del CSA, los miembros del Grupo de Contacto presentaron la propuesta del comité reformado. Las reformas del CSA fueron diseñadas para centrar la visión y función del CSA en la coordinación de los esfuerzos mundiales para eliminar el hambre y garantizar la seguridad alimentaria.

En la reforma se contempla el CSA como la plataforma internacional e intergubernamental más inclusiva para liderar la seguridad alimentaria y como componente central de la Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.

El CSA estará compuesto por un Comité Ejecutivo o Buró que representa al conjunto de los miembros del CSA entre las sesiones plenarias y se encarga de

la coordinación entre actores y niveles, y realiza tareas de preparación para las sesiones plenarias del CSA. El Comité Ejecutivo está conformado por un coordinador/a y 12 miembros, dos procedentes de cada una de las siguientes regiones: África, Asia, Europa, Latinoamérica y el Caribe, Cercano Oriente, una de Norteamérica y otra del Pacífico suroeste. Todos ellos elegidos cada dos años en la plenaria del CSA.

El comité ejecutivo contará con un grupo asesor o consultivo, integrado por representantes de organizaciones no gubernamentales en el CSA. Todos los representantes podrán participar plenamente en las reuniones conjuntas del Comité Ejecutivo y el Grupo Asesor, pero la toma de decisiones corresponderá a los miembros del Comité Ejecutivo.

Por su parte, la plenaria es el órgano central para la toma de decisiones, el debate, la coordinación, el aprendizaje y la convergencia de todas las partes interesadas a nivel mundial en el ámbito de la seguridad alimentaria. Se convocarán anualmente plenarias y existirán también convocatorias extraordinarias. Los resultados de la Plenaria se comunican al Consejo de la FAO y al ECOSOC.

Por último, se establece una secretaría permanente, con sede en la FAO, en Roma. Su función será prestar asistencia al pleno, al comité ejecutivo y al grupo asesor, así como al PEAN.

Respecto a su rol, el texto señala que las reformas se implementarán en dos fases. En la primera fase<sup>23</sup>, la que se empieza a aplicar tras la aprobación del texto de la reforma, se fortalecerá la coordinación a nivel global. También se destaca el impulso a la convergencia y coordinación de políticas, desarrollando estrategias internacionales basadas en lecciones aprendidas y buenas prácticas contrastadas, a nivel local, nacional y regional.

Contempla tres modalidades de participación definitivas:

- **La de los miembros:** gobiernos, miembros de la FAO, el PMA o el FIDA, y Estados miembros de Naciones Unidas que no pertenezcan a las agencias citadas. Es la modalidad más activa de todas.
- **La de los participantes:** representantes de aquellas agencias de Naciones Unidas con mandatos específicos en seguridad alimentaria, como el HLTF, el PMA, la FAO, el FIDA, y aquellas que traten temas relacionados, como UNICEF, el PNUD, la OMS, el relator especial para el derecho a la alimentación, el alto comisionado para los derechos humanos, la Conferencia de

---

23. Se entiende que la II fase, más centrada en la coordinación nacional y regional se empieza a aplicar cuando el CSA reformado se haya fortalecido.

La reforma del CSA fortalece la convergencia y la coordinación de políticas.

las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), y el la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Organizaciones de la sociedad civil y ONGD, cuyas áreas de trabajo tengan especial relevancia para la seguridad alimentaria, especialmente organizaciones que representen a pequeños granjeros, pescadores artesanales, pastores, población urbana pobre, "sin tierra", mujeres, jóvenes, consumidores y pueblos indígenas. Este grupo debe aportar una representación geográfica y de género más equilibrada que la existente hasta ahora.

Los sistemas internacionales de investigación en el ámbito de la agricultura, como representantes del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAI).

Las Instituciones Financieras Regionales e Internacionales (Banco Mundial, FMI y los bancos regionales de desarrollo) y la OMC.

Representantes de asociaciones del sector privado y de fundaciones filantrópicas privadas que trabajen en áreas de interés para el Comité.

- **La de los observadores:** se establece que el CSA podrá invitar a otras organizaciones o instituciones interesadas para participar como observadores en sesiones enteras o en algunos puntos de la agenda. Esto puede incluir a organizaciones locales, regionales, nacionales o globales.

La reforma del CSA potencia la rendición de cuentas y las buenas prácticas.

Además, se invita a las ONGD y OSC a que establezcan un mecanismo global propio para la seguridad alimentaria, que actuará como facilitador para la participación y consulta de estas entidades en el CSA. Entre las funciones encomendadas a este mecanismo estarían las de asegurar la representación de todos los sectores del sur, el intercambio de experiencias e información y el establecimiento de un foro de la sociedad civil preparatorio y anterior a las sesiones del CSA. De la misma manera, también se anima al sector privado y fundaciones filantrópicas privadas a establecer su propio mecanismo.

En una segunda fase de la implementación de las reformas del CSA, éste irá asumiendo un rol mucho más importante en cuanto a la coordinación de los niveles nacional y regional, promoviendo un uso más eficiente de los recursos. Para ello:

- Se fortalecerá la coordinación con el HLTF.
- Se promoverá también un buen sistema de rendición de cuentas, seguimiento y buenas prácticas.



Es necesario establecer una estrecha relación entre el CSA y la acción en terreno.

Se subraya la importancia de la relación entre el CSA y la acción en terreno, en los países en desarrollo, cuya debilidad en el pasado ha llevado a análisis poco realistas o alejados de la situación real en cada contexto. Para ello se utilizarán las conferencias regionales de la FAO y otros órganos regionales y subregionales que se ocupan de cuestiones relacionadas con el CSA. También se apunta la colaboración de otros actores y socios clave para lograrlo, como las oficinas nacionales de Naciones Unidas y el HLTF. Por otro lado, las conferencias regionales de la FAO, del PMA y del FIDA se utilizarán tanto para dar a conocer las recomendaciones del CSA como para nutrirlo de información.

Además, se desarrollará un sistema de indicadores comunes para poder dar seguimiento a los avances nacionales en la implementación de sus estrategias para lograr hacer efectivo el derecho a la alimentación y también para contrastar los propios avances del CSA reformado.

Aún queda pendiente definir de manera más concreta el papel del CSA respecto a otras iniciativas globales, como las lanzadas por el G8 y el rol del HLTF en el CSA reformado. Y se deben fortalecer los mecanismos de información a través del Grupo de Contacto, reconvertido en Grupo Asesor permanente.

Actualmente las reuniones del buró y también las del grupo asesor permanente están dirigidas hacia la preparación de la segunda fase del CFS. En la última reunión de abril de 2010, el buró ha decidido crear tres grupos de trabajo para avanzar con las discusiones:

- GT I. Estudios de caso nacional-regional, coordinado por una representante de EE.UU, Ms. Suzanne Heinen.
- GT II. Convergencia de Políticas y Coordinación, coordinado por un representante de Bélgica, Mr. Hugo Verbist.
- GT III. Reforma del CSA (presupuesto y temas legales concernientes al trabajo del buró), coordinado por un representante de Brasil, Mr. Renato Godinho.

En la próxima fase se espera que estas y otras propuestas se basen en los conocimientos proporcionados por el Panel de Expertos de Alto Nivel (PEAN) sobre agricultura, seguridad alimentaria y nutricional.

### Recuadro 9. El Panel de Expertos de Alto Nivel (PEAN)

El Panel de Expertos de Alto Nivel fue una propuesta lanzada por el director general de la FAO para la conformación de un grupo de expertos de todo el mundo dirigido a apoyar las decisiones del CSA. El grupo realizará análisis y estudios científicos sobre causas y consecuencias de la seguridad alimentaria y temas relacionados, proponiendo soluciones y analizando riesgos para evitar y prevenir futuras crisis.

Entre sus funciones principales están: evaluar y analizar el estado de la seguridad alimentaria mundial, realizar análisis científicos y prestar asesoramiento sobre cuestiones políticas específicas (por ejemplo, sobre políticas comerciales y seguridad alimentaria) e identificar nuevas cuestiones estratégicas y técnicas que deban ser tenidas en cuenta, apoyando a los miembros del CSA a establecer prioridades a futuro y a focalizarse en áreas clave.

Su estructura consta de dos componentes:

1. El grupo directivo o “Steering Committee”: un grupo de entre 10 y 15 expertos, sobre seguridad alimentaria y temas relacionados, a nivel mundial.
2. Los equipos “ad hoc”: una red auxiliar, más amplia, de expertos en seguridad alimentaria que actuarán en proyectos específicos, seleccionados por el grupo directivo, para analizar e informar sobre cuestiones específicas.

Esta base científica contribuirá a fortalecer al Comité de Seguridad Alimentaria, dotándole de mayor credibilidad y eficacia en su contribución a la seguridad alimentaria.

### 3.5.- PRÓXIMOS PASOS EN LA CONSOLIDACIÓN DE UN NUEVO CSA Y SU CONTRIBUCIÓN A NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA NACIONAL, REGIONAL Y GLOBAL

En los próximos años, el mayor desafío del CSA será desarrollar un marco estratégico para la seguridad alimentaria y la nutrición que mejore la coordinación y convergencia de políticas, que centralice la información y oriente las acciones sobre la base de los mecanismos ya existentes (por ejemplo las directrices voluntarias, el CFA o el CAADP) sin crear duplicidades, siempre apoyada en evidencia y conocimiento científico.

El marco estratégico debería permitir no solo el reconocimiento del derecho humano a la alimentación sino también crear las condiciones para su aplicación en términos políticos y jurídicos. La discusión del marco comenzará después de octubre de 2010 pero las discusiones de los grupos de trabajo mencionados en el apartado anterior van a contribuir en su definición.

En este contexto, uno de los mayores retos será el de contar con apoyos concretos de los países miembros para realizar la labor del CSA, desarrollando sus “espejos” nacionales y regionales con estructuras de gobernanza a estos niveles, y también lograr aprobar e implementar planes de acción en áreas claves para la seguridad alimentaria.

Los espejos nacionales deben construirse en el marco de estrategias nacionales de seguridad alimentaria en las que se dé prioridad a la construcción de estructuras de gobernanza nacionales. Ello implicaría priorizar la reestructuración de mecanismos decisorios actuales, contando con comités interministeriales con poderes efectivos. Las conferencias de la FAO pueden ser una oportunidad para trabajar en este sentido. La sociedad civil debe organizarse para participar de estos espacios a través de la construcción de redes temáticas regionales y con el futuro foro permanente de la sociedad civil en el ámbito del CSA.

Los países tienen también que financiar la implementación de las acciones del CSA. La gobernanza implica costos y éstos deberían financiarse mediante un porcentaje de los fondos bilaterales y multilaterales aplicados en agricultura y seguridad alimentaria. Esta proposición, basada en la aplicación a estos fines del 0,05 por ciento de los fondos, permitiría, de acuerdo con algunas ONG como ActionAid, financiar los recursos necesarios de implementación de las acciones del CSA (a nivel internacional, regional, nacional) incluyendo el apoyo a la participación de sociedad civil.

Por otro lado, existen muchas expectativas en relación a la aprobación e implementación de planes de acción clave para la seguridad alimentaria. Sin embargo, difícilmente se podrán discutir y sobretodo implementar planes concretos sin contar con una consolidada “arquitectura” del CSA, en particular a nivel nacional. Aparentemente y de acuerdo con las posiciones de la sociedad civil, los temas claves prioritarios que se deberían abordar son los siguientes:

1. El acceso a la tierra y a los recursos naturales basado en las directrices voluntarias del acceso a la tierra (en elaboración).
2. La reglamentación de los mercados de materias primas agrícolas y no agrícolas para que los países puedan volver a tener alguna autonomía en la dirección y gestión de sus políticas de precios y reservas alimentarias.

La gobernanza implica costos y éstos deberían financiarse mediante un porcentaje de los fondos bilaterales y multilaterales aplicados en agricultura y seguridad alimentaria.

3. El apoyo a la agricultura sostenible.
4. La reglamentación y quizá moratoria para los agro-combustibles como sugerencia del relator especial para el derecho humano a alimentación.

Por su parte, los donantes deberían establecer compromisos claros y “medibles”, bajo los principios de la Declaración de París y la Agenda de Accra (apropiación, armonización, alineamiento y rendición de cuentas y gestión de resultados de desarrollo) tanto en su apoyo a las políticas definidas por los países en desarrollo como en sus aportaciones a organismos multilaterales. Además, deberán poner en conocimiento del CSA todos los recursos comprometidos y desembolsados en el ámbito de la seguridad alimentaria, para que el CSA pueda hacer un seguimiento efectivo del cumplimiento de los compromisos, y también contar con recursos para el mantenimiento y la gestión del comité a todos los niveles.

Las instituciones de Bretton Woods deberían actuar bajo el paraguas de Naciones Unidas, especialmente de la FAO, el CSA reformado y el HLTF, así como abstenerse de crear nuevos mecanismos y estructuras que fragmenten los esfuerzos globales en la lucha contra el hambre. La próxima cita será en la Cumbre de Alto Nivel de las Naciones Unidas en septiembre de 2010, para examinar el avance de los Objetivos del Milenio, renovar los compromisos adquiridos y tratar de dar un impulso a la lucha contra la pobreza y la consecución de los ODM en 2015.

Acabar con el  
hambre requiere  
cambios  
estructurales  
profundos.

Todos los actores implicados deberían reconocer el CSA como la plataforma política de más alto nivel para asuntos de seguridad alimentaria. Como plataforma política su papel es y será clave, pues el problema del hambre no se resuelve con soluciones técnicas sino con enfoques políticos y medidas estructurales de calado. Como apuntaba el relator del derecho a la alimentación, Olivier de Schutter en sus observaciones en la III Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria, obviar las causas estructurales del hambre contribuirá a que el problema persista, y si no se toman medidas valientes y urgentes las generaciones futuras “nos juzgarán con dureza”.

Acabar con el hambre requiere cambios estructurales profundos basados en la igualdad, la equidad, la justicia social, la sostenibilidad y la solidaridad. Requiere la capacidad de movilización social para la construcción de formas de definición y participación en la gobernabilidad más democráticas. Un CSA reformado y activo puede contribuir a ello.

## REFLEXIONES SOBRE EL PROCESO DE REFORMA

Como se ha podido apreciar en los capítulos anteriores, los dos últimos años han sido intensos en reflexiones y debates tanto sobre la crisis alimentaria como sobre el necesario proceso de reforma de la gobernanza de la seguridad alimentaria. Nos ha parecido interesante recoger algunas de estas reflexiones de diferentes sectores, invitando para ello a expresar sus opiniones a un grupo de personas involucradas –o al menos interesadas– en este proceso desde diferentes ámbitos: derechos humanos, organismos internacionales, sociedad civil, centros de estudio y análisis.

De las instituciones contactadas, hemos podido tener la colaboración de cuatro personas con diferentes experiencias y con buen conocimiento del tema:

- Olivier de Schutter, que desde 2008 es relator especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación.
- Bárbara Ekwall, que está al frente de la Unidad del derecho a la alimentación de la FAO.
- Flavio Valente, director de FIAN Internacional, organización de la sociedad civil especializada en el derecho a la alimentación con una larga trayectoria.
- Katty Cascante, de la Fundación Alternativas, que ha hecho un seguimiento cercano de la crisis alimentaria y coordinó una publicación especializada sobre el tema.

Para ordenar la reflexión, les hemos pedido que aporten sus opiniones en torno a cuatro preguntas:

1. Desde su punto de vista, ¿qué razones explican el fracaso de la comunidad internacional en la lucha contra el hambre desde 1996 hasta ahora?
2. ¿Qué aspectos le parecen más relevantes de las propuestas que se han hecho en los últimos tiempos para la reforma de la gobernanza mundial de la lucha contra el hambre?

3. ¿Qué otras medidas se deberían adoptar a nivel global para hacer más efectiva la lucha contra el hambre?
4. ¿Qué papel deberían tener en este proceso las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación?

A todos ellos les agradecemos su colaboración y sus interesantes reflexiones.

### **OLIVIER DE SCHUTTER**

**Relator especial de Naciones Unidas para el derecho a la alimentación**

#### **1. ¿Qué razones explican el fracaso de la comunidad internacional en la lucha contra el hambre desde 1996 hasta ahora?**

Más de mil millones de personas pasan hambre en el año 2010. A causa de nuestra miopía, nos centramos en los cambios en los precios de las materias primas agrícolas: si se forman burbujas a causa de la especulación y del pánico por las malas cosechas, cuando las reservas son escasas, como ocurrió en la primavera de 2008, la crisis alimentaria está en boca de todos; si la burbuja explota, como ocurrió en junio de 2008, hacemos como si el problema estuviese resuelto. Pero había 923 millones de personas pasando hambre en enero de 2008 y, en junio de 2009, un año después de que la burbuja especulativa explotara, en la mayoría de los mercados locales en países en vías de desarrollo, los precios estaban aun más altos que en el momento en el que alcanzaron su tope en los mercados internacionales. A causa de la crisis, el número de personas hambrientas aumentó en casi 75 millones de personas. Es hora de dejar de hablar solamente del precio de las materias primas en los mercados internacionales y abordar la realidad de las personas que trabajan en el campo o viven del pequeño comercio alrededor de las grandes ciudades. Los pequeños agricultores no venden su cosecha en la bolsa de Chicago; los consumidores pobres compran el saco de arroz en el mercado local, no en las bolsas internacionales. Al no tener en cuenta esta perspectiva sobre el hambre, no tomamos en consideración los problemas de política económica que surgen en la cadena de producción y de distribución alimentaria. Consideramos el hambre como un problema ligado a la oferta y a la demanda y no tenemos en cuenta, en primer lugar, el comportamiento de empleadores e intermediarios con pocos escrúpulos, la concentración en ciertos eslabones de la cadena de producción y distribución, así como los insuficientes programas sociales para los más pobres.

La catástrofe es de tal magnitud y dura desde hace tanto tiempo, que tenemos la tendencia de achacarla a causas naturales, pero el hambre es una cues-

ción política. Hay que considerarla no solamente como una cuestión ligada a la producción agrícola, sino también como un asunto vinculado a la marginalidad, al aumento de las desigualdades y a la ausencia de justicia social. Vivimos en un mundo que produce más alimentos que nunca, en el que, sin embargo, las personas que pasan hambre nunca han sido tan numerosas.<sup>24</sup> Existe una explicación a esta situación: nos hemos centrado en el incremento de la disponibilidad de alimentos, olvidando durante demasiados años la correcta distribución de la producción. Hemos logrado incrementar la productividad agrícola pero ahora debemos tener en cuenta que es posible producir más y no lograr que el hambre disminuya; que el incremento de la producción es una condición necesaria en la lucha contra el hambre, pero no suficiente; y que mientras se ha incrementado la especulación en los productos alimenticios durante la segunda mitad del pasado siglo, al mismo tiempo, hemos creado pobreza e impedido el desarrollo de regiones enteras.

La situación actual del hambre tiene su origen en las formas de producción que han condenado a la ruina a la pequeña agricultura familiar, relegándola a una agricultura de subsistencia. Los pequeños agricultores, al ser incapaces de sobrevivir en un contexto cada vez más competitivo, confinados a las tierras más pobres, a grandes altitudes, en zonas áridas o en áreas erosionadas, han sido empujados a la marginación. Incapaces de movilizarse y sin poder exportar sus productos, no han sido considerados ni actores políticos ni económicos. En definitiva, han sido excluidos de las políticas públicas. Ya conocemos los resultados. El éxodo rural ha sido masivo. Hoy más de mil millones de personas –una persona de cada seis a nivel mundial y el 43% de la población en los países en vías de desarrollo– viven en chabolas, en la periferia de grandes ciudades, y en el año 2030, cuando la población mundial alcance 8 mil millones de personas<sup>25</sup>, este será el caso para una persona de cada tres<sup>26</sup>. La gran mayoría de estos pobres urbanos no tienen acceso a ninguna protección social.

---

24. Las cosechas de cereales en el año 2008 alcanzaron un tope histórico, con 2.287 millones de toneladas; las cosechas de 2009 se encuentran apenas bajo ese récord.

25. A lo largo del siglo XX, la población mundial ha aumentado de 1.650 millones a 6.000 millones, la tasa de crecimiento (de 2,04% por año) más elevada se registró en 1960. El incremento más importante en términos absolutos (86 millones por año) fue a finales de los años 80. Actualmente, el ritmo de crecimiento de la población es de 1,2% por año y el incremento anual es de 75 millones de personas. En los próximos años, es el continente africano el que tendrá la progresión demográfica más importante: la población del continente, que se encuentra actualmente alrededor de 1.000 millones de personas, aumenta 24 millones de personas cada año, y se duplicará hasta el 2050.

26. UN Habitat, Conferencia internacional tripartita sobre desafíos de la urbanización y reducción de la pobreza en países africanos, del Caribe y Pacífico, Primera reunión, Nairobi, 8–10 Junio 2009, HSP/EC/ACP.1/4, 2 Junio 2009.

Por lo general, las personas que se han quedado en el campo han sido confinadas a una agricultura de subsistencia que apenas les permite sobrevivir. Muchas han sido forzadas a vender sus tierras, o a abandonarlas para convertirse en trabajadores sin tierra, viviendo del trabajo temporal en las grandes plantaciones. Las consecuencias de este desarrollo son conocidas: el poder adquisitivo de importantes grupos de la población es hoy en día demasiado débil para poder comprar los alimentos disponibles en los mercados. El hambre afecta a diferentes grupos, no únicamente a las poblaciones que viven de la pequeña agricultura. Proviene históricamente del estrangulamiento de esta masa de pequeños agricultores. No es una calamidad natural. Es un proceso de desarrollo. Este proceso podría haber sido diferente. Es posible modificarlo.

Tres factores, estrechamente ligados, nos han llevado a la situación actual: la disminución de la inversión en agricultura por parte de los Estados; el impacto de la liberalización comercial y, finalmente, los intentos de modernización de la agricultura, que a raíz de la ausencia del poder político de los pequeños agricultores, han fracasado. Estos factores provienen, de forma más o menos directa, de la herencia colonial. Los países en desarrollo heredaron una distribución muy desigual de la tierra: pocos llevaron a cabo verdaderas reformas agrarias, y las que se intentaron no siempre lograron el éxito. Otro legado colonial fue la división internacional del trabajo, en la que las colonias proveían a la metrópoli de materias primas a bajos precios, utilizadas a cambio de oportunidades para los productos transformados o con alto valor agregado producidos en la metrópoli. Algunos países lograron cambiar esta división internacional del trabajo, pero muchos otros fracasaron, sobre todo los países de África subsahariana. Estos dos legados –por un lado una gran inequidad en el campo, por otro lado una importante dependencia de los países ricos– han dado lugar a una situación en la que el campo está al servicio de una agricultura demasiado orientada a la satisfacción de las necesidades de exportación y muy poco centrada en satisfacer las necesidades de las poblaciones locales. La pobreza rural surge de esa situación: la gran masa de pequeños agricultores no logra conseguir la atención de las élites porque no puede competir en los mercados internacionales.

## **2. ¿Qué aspectos le parecen más relevantes de las propuestas que se han hecho en los últimos tiempos para la reforma de la gobernanza mundial de la lucha contra el hambre?**

Según el documento de reforma adoptado en octubre de 2009, el nuevo Comité de Seguridad Alimentaria Mundial reformado (CSA), en el futuro



deberá constituir «la plataforma internacional e inter-gubernamental más inclusiva para que un amplio rango de grupos de interés comprometidos puedan trabajar juntos de manera coordinada y en apoyo a procesos liderados por los propios países para la eliminación del hambre y para conseguir seguridad alimentaria y nutrición para todos los seres humanos. El CSA trabajará para conseguir un mundo libre de hambre, en el que los países implementen las directrices voluntarias para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional. En principio, esto debería resultar en: 1º) una mayor rendición de cuentas por parte de los gobiernos donantes, cuyos compromisos deberán materializarse y ser dirigidos hacia las necesidades reales identificadas en los países en desarrollo; 2º) una mayor rendición de cuentas por parte de los socios en los países en desarrollo, que deberán ser incentivados a adoptar estrategias nacionales, en cuyo diseño e implementación deberán estar involucradas las organizaciones de la sociedad civil, sobre todo las organizaciones de agricultores; 3º) una mayor rendición de cuentas por parte de las agencias internacionales, tanto dentro como fuera del sistema de Naciones Unidas, cuyos esfuerzos deberían estar guiados por la necesidad de realizar el derecho a la alimentación para todos y que deberían estar mejor coordinadas en el futuro.

Es de particular importancia que, en la segunda fase de su trabajo, el CSA desarrolle un marco estratégico global para la seguridad alimentaria y nutricional, para mejorar la coordinación y la acción sincronizada de una amplia gama de grupos de interés. De momento, la gobernanza global está fragmentada. Un número elevado de agencias de Naciones Unidas, así como la OIT, el Banco Mundial y el FMI brindan asesoramiento a países sobre diferentes temas relacionados con la lucha contra el hambre y la desnutrición. La Organización Mundial del Comercio ofrece asesoramiento técnico para las negociaciones multilaterales de comercio. En el pasado no ha sido poco común que estas organizaciones den consejos contradictorios a los Estados. La tendencia de cada una de estas organizaciones ha sido la de concentrar sus esfuerzos en priorizar su propia área de especialización sin desarrollar las alianzas necesarias para tratar los temas de manera global. Adicionalmente, algunas prescripciones de las políticas de ajuste estructural impuestas a los Estados los dejaron sin el margen de maniobra necesario para atender adecuadamente las crisis alimentarias y la volatilidad de los precios.

Es urgente que la coordinación entre estas agencias mejore y que sus esfuerzos sean canalizados hacia el fin común de combatir el hambre y la desnutrición. Y es de igual importancia que la legitimidad y la apropiación de sus

recomendaciones se vean reforzadas por la creación de una relación estrecha con los gobiernos y con las organizaciones de la sociedad civil. La coordinación entre agencias ha sido, evidentemente, insuficiente. Pero es cierto que los gobiernos también han actuado a menudo priorizando sus intereses propios, sin prestar la atención necesaria al impacto de sus acciones en la capacidad de otros países de cumplir el derecho a la alimentación. Debemos lograr que las agencias internacionales, gobiernos y sociedad civil actúen de manera conjunta para mejorar la consistencia de nuestros esfuerzos en la lucha contra el hambre y para ser más eficientes.

Es por esto que en una de las propuestas que hice, como miembro del grupo de contacto para la reforma del CSA, señalé que “la tarea principal del CSA debería ser la de monitorear el progreso con plazos determinados hacia el logro de los objetivos de erradicación del hambre y de otras formas graves de desnutrición. Para lograr esto, el CSA podría adoptar, de forma regular (por ejemplo, cada 4 años), una serie de directrices basadas en un diagnóstico compartido por sus miembros sobre lo que, tanto la comunidad internacional como los gobiernos locales, deben hacer para lograr un progreso más rápido hacia este objetivo.

Los marcos temporales deberían incorporar respuestas a corto, mediano y largo plazo, ya que el enfoque en indicadores fuertes con plazos específicos podría dar más relevancia a los impactos a corto plazo sobre síntomas específicos que a respuestas más estructurales o a una mayor resistencia a la volatilidad y a las crisis.

Las directrices podrían también identificar áreas en las que la cooperación internacional es necesaria para apoyar los esfuerzos nacionales para erradicar el hambre y la desnutrición.

### **3. ¿Qué otras medidas se deberían adoptar a nivel global para hacer más efectiva la lucha contra el hambre?**

Es importante no centrarse únicamente en las dimensiones institucionales o de gobernanza. La política económica de los sistemas alimentarios debe ser mejorada de diferentes maneras. Algunas de las prioridades que puedo identificar son las siguientes:

- Realizar evaluaciones comparativas rigurosas sobre el impacto de diferentes modos de producción agrícola en el derecho a la alimentación.
- Canalizar el apoyo adecuado para prácticas de producción agrícola sostenibles, que beneficien a los grupos más vulnerables y que sean resistentes al cambio climático y al agotamiento de los hidrocarburos.

- En los esfuerzos actuales para relanzar la agricultura, priorizar la provisión de bienes públicos, como instalaciones de almacenaje, servicios de extensión, medios de comunicación, acceso a crédito y a seguros, investigación agrícola y organización de campesinos en cooperativas.
- Incentivar a los Estados a garantizar el derecho a la seguridad social para todos sin discriminación, mediante la creación de esquemas de protección social, y asegurarse de que cuando algunos esquemas específicos sean adoptados, estén basados en criterios justos, efectivos y transparentes.
- Con respecto a la volatilidad de los mercados internacionales, los riesgos asociados al comercio internacional deberían ser mejor gestionados. Más específicamente, los países menos adelantados que son importadores netos de alimentos deberían estar mejor protegidos de la volatilidad de precios del mercado internacional, así como mejor preparados para combatir con mayor efectividad dicha volatilidad. Esto se puede lograr: (a) implementando la Decisión de Marrakech dentro de la OMC; (b) incentivando la creación de reservas de alimentos a nivel local, nacional o regional; (c) mejorando la gestión de las reservas de cereales a nivel global, incluyendo una mejor información y coordinación de las reservas globales de cereales para limitar la especulación; (d) creando una reserva de emergencia que permita al Programa Mundial de Alimentos atender necesidades humanitarias a precios pre-crisis; (e) estudiando más a fondo las propuestas para la creación de una reserva física mínima de cereales para estabilizar los mercados, así como las propuestas para adoptar medios alternativos para hacer frente a la especulación en los mercados de futuros de productos agrícolas.

#### **4. ¿Qué papel deberían tener en este proceso las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación?**

La importancia de las directrices voluntarias adoptadas el año 2004 proviene no solamente del hecho de que constituyen el primer documento intergubernamental que clarifica qué medidas deberían adoptar los Estados para implementar el derecho a la alimentación, sino también de su dimensión operativa, tocando diferentes áreas y haciendo que el derecho a la alimentación sea muy concreto.

Tal vez lo más importante sea que en las directrices voluntarias se discuten las estrategias que los Estados podrían implementar para avanzar hacia la plena realización del derecho a la alimentación. En 1999, con el fin de clarificar el contenido normativo del derecho a la alimentación en su Observación General 12, el Comité sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales ya había hecho hin-

capié en la necesidad de que los Estados trabajasen hacia “la adopción de una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y nutricional para todos, basada en principios de derechos humanos, y que defina los objetivos y la formulación de las políticas y puntos de referencia correspondientes”.

La directriz 3 de las directrices voluntarias de la FAO provee indicaciones útiles sobre cómo los Estados podrían adoptar una estrategia nacional basada en derechos humanos para la realización del derecho a una alimentación adecuada. Dicha estrategia nacional debería comprender la creación de mecanismos institucionales adecuados, sobre todo para:

1. identificar, lo más pronto posible y con sistemas de monitoreo adecuados, amenazas emergentes al derecho a una alimentación adecuada;
2. mejorar la coordinación entre los diferentes ministerios relevantes y entre los niveles de gobierno nacional y sub-nacional;
3. mejorar la rendición de cuentas, con una clara asignación de responsabilidades y con la fijación de plazos precisos para la realización de las dimensiones del derecho a la alimentación que requieren una implementación progresiva;
4. asegurar una adecuada participación, especialmente de los grupos de población con mayor inseguridad alimentaria;
5. finalmente, deberían prestar una atención especial a la necesidad de mejorar la situación de los grupos de población más vulnerables –incluyendo niñas y mujeres, cuya situación específica debe ser tomada en cuenta<sup>27</sup>–, al principio de no discriminación, así como a la inclusión explícita del acceso a alimentación adecuada como parte de estrategias más amplias de reducción de la pobreza<sup>28</sup>.

Como parte de esa estrategia nacional, los Estados deberían adoptar una legislación marco que asegure que el derecho a la alimentación es justiciable ante los tribunales nacionales o que hay disponibles otras formas de compensación, de manera que en una situación en la cual, por ejemplo, los precios de los alimentos sufren un súbito incremento, los departamentos del gobierno que deberían actuar no podrán permanecer pasivos. Hay un reconocimiento general de que establecer tal marco legal puede contribuir significativamente a la realización del derecho a la alimentación de varias formas<sup>29</sup>:

---

27. Directriz 3.9

28. Directrices 3.4. y 3.5.

29. Ver en particular Arjun Sengupta, “El derecho a la alimentación en la perspectiva del derecho al desarrollo”, en Wench Barth Eide y Uwe Kracht (eds). “Alimentación y derechos humanos al desarrollo”, vol II : *Evolving Issues and Emerging Applications*,

- a. garantizando que las diferentes dependencias gubernamentales tendrán que rendir cuentas si no cumplen con las obligaciones que el citado marco legal les imponga;
- b. garantizando que el derecho a la alimentación estará en el centro de las estrategias nacionales de desarrollo a las que los países en desarrollo podrán referirse en su diálogo con los países donantes para la busca de ayuda internacional;
- c. fortaleciendo la posición de los países en desarrollo en las negociaciones relacionadas con comercio o inversiones, al explicar a sus socios las obligaciones que estos marcos legales locales les imponen.

## **BARBARA EKWALL**

### **Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO**

#### **1. ¿Qué razones explican el fracaso de la comunidad internacional en la lucha contra el hambre desde 1996 hasta ahora?**

La Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996 prometió reducir a la mitad el número de personas hambrientas antes de 2015 partiendo de una estimación inicial de 800 millones. Gracias al impulso de tecnología e infraestructura, el mundo ha tenido éxito en el incremento de la producción agrícola. En efecto, la actual generación es la primera en la historia que produce suficientes alimentos para alimentar a toda la población del planeta. Sin embargo, hemos fallado en traducir este éxito al incremento de acceso a alimentos para la población hambrienta. Siguiendo el progreso inicial en la reducción del hambre, la tendencia fue revertida al inicio del nuevo milenio. En 2008, mientras se registraron cosechas récord de cereales, el número de personas sufriendo hambre se incrementó en 40 millones. Hoy, en un mundo de abundancia, un inaceptable número de personas están hambrientas (más de mil millones, ¡una persona de cada seis!)

La crisis alimentaria no es algo nuevo, es el agravamiento de una crisis estructural de largo plazo. Muestra la fragilidad del presente sistema alimentario que fue bueno para producir grandes cantidades de alimento pero falló en hacerlo de una manera ambiental y socialmente sostenible. Debido a que la crisis afecta desproporcionadamente a los más vulnerables, es un tema urgente de derechos humanos que requiere una intervención con determinación.

---

Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2007, p. 107, at p. 131; y Sibonile Khoza, "El papel de la legislación marco en la realización del derecho a la alimentación: estudio de caso de Sudáfrica y su New Breed of Law", en Wench Barth Eide y Uwe Kracht (eds). "Alimentación y derechos humanos al desarrollo", vol I : *Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005, pp. 187-204, at pp. 196-197.

La crisis alimentaria podría haber sido una oportunidad para aprender de los errores del pasado y proponer soluciones que se basen en la premisa de que cada ser humano tiene un derecho a alimentación adecuada.

1. Abordar las causas fundamentales del hambre. Esto significa ir más allá del aspecto técnico de la producción de alimentos y reconocer la dimensión política y social del hambre. La crisis alimentaria no está relacionada con un fallo en la producción o con factores externos –como desastres naturales– sino con la manera en que la sociedad está organizada y con las decisiones políticas que se tomaron en el pasado. Este punto de vista supone una oportunidad. Supone el reconocimiento de que necesitamos: a) estrategias y políticas que promuevan el derecho a la alimentación; b) un marco legal que asegure la rendición de cuentas; y c) programas gubernamentales que empoderen a los hambrientos. Las directrices voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante, directrices sobre el derecho a la alimentación) y las herramientas para su implementación aportan una necesaria orientación. Con este enfoque, los esfuerzos para acabar con el hambre estarán en el camino adecuado.
2. Agricultura con rostro humano. Esto significa poner al ser humano en el centro de las políticas y medidas relacionadas con la agricultura y la alimentación. También significa mirar a los procesos que dirigen el diseño, implementación y seguimiento de políticas en esta área. Algunas cuestiones para responder: ¿quién produce qué, para quién, y con qué impacto económico, político, social y ambiental? Las respuestas incluirán apoyo específico para los grupos más vulnerables, empoderamiento de los pequeños agricultores, fortalecimiento de la gobernanza de la tenencia de la tierra y promoción del uso sostenible de los recursos naturales.
3. Coherencia de políticas. Lo que con una mano se da no se debería quitar con la otra. La seguridad alimentaria no es sólo una cuestión de producción agrícola. Las medidas tomadas en otras áreas, como las redes de seguridad social, educación, salud, comercio, energía, transporte... afectan la posibilidad de la persona de realizar su derecho a una alimentación adecuada. Deben establecerse o reforzarse mecanismos de coordinación nacional para analizar el impacto de las políticas sectoriales en la posibilidad de la gente de alcanzar la seguridad alimentaria, para identificar políticas alternativas y asegurar la participación de las personas vulnerables y en situación de hambre en la toma de decisiones. Debe haber también coherencia en los niveles internacional, nacional y sub-nacional. La nueva arquitectura de la gobernanza de la seguridad alimentaria hace frente a este aspecto.

Una misma talla no le queda bien a todos. Hay diferentes estrategias y herramientas disponibles para alcanzar nuestra visión de un mundo sin hambre en el cual el derecho a la alimentación esté realizado para todas las personas. Necesitamos enriquecer, diversificar, desarrollar y adaptar continuamente nuestras herramientas. La toma de decisiones basadas en la capacidad de elegir sobre distintas opciones es una pieza clave. Necesitamos promover el diálogo entre todos los grupos interesados a todos los niveles para debatir estas alternativas y facilitar decisiones informadas.

En este contexto, el derecho a la alimentación es al mismo tiempo un objetivo y una herramienta. Como objetivo, provee un marco general que guía todos los esfuerzos a nivel internacional, nacional y local para hacer frente a la crisis y a sus causas estructurales. Como herramienta, el derecho a la alimentación y los principios de los derechos humanos impulsan la eficiencia, la efectividad y el impacto de las medidas tomadas a nivel operacional. Esto significa dar voz a los hambrientos, garantizar la no discriminación, promover la participación y asegurar rendición de cuentas y transparencia.

Los hambrientos no pueden darse el lujo de esperar más tiempo. El mundo puede hacer que el hambre pase a la historia y que el derecho a la alimentación sea una realidad para todos los seres humanos. Es tiempo para hacer que esto suceda.

## **2. ¿Qué aspectos le parecen más relevantes de las propuestas que se han hecho en los últimos tiempos para la reforma de la gobernanza mundial de la lucha contra el hambre?**

La reciente crisis alimentaria puso la seguridad alimentaria y la inversión en agricultura en los primeros lugares de la agenda internacional. La Reunión de Alto Nivel para la Seguridad Alimentaria para Todos celebrada en Madrid a comienzos de 2009 fue un hito importante para la promoción del derecho a la alimentación como marco de la respuesta a la crisis. El secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-moon, hizo una innovadora declaración cuando apuntó la inclusión del derecho a la alimentación como “un tercer pilar”, como base para el análisis, la acción y la rendición de cuentas en la respuesta a la crisis alimentaria.

La declaración adoptada por la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria celebrada en Roma en noviembre de 2009 reafirmó “el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos suficientes, sanos y nutritivos, en consonancia con la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada” e instó a los gobiernos a “acelerar colectivamente las medidas para... encarrilar al mundo por la vía apropiada para conseguir la realización progresiva del

derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional". La cumbre pidió "la coordinación estratégica en los planos nacional, regional y mundial para mejorar la gobernanza, promover una mejor asignación de los recursos, evitar la duplicación de esfuerzos y determinar insuficiencias en las respuestas".

En los dos últimos años también hemos visto la aparición de tres importantes iniciativas relacionadas con la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial:

- En respuesta a la aguda crisis alimentaria, el secretario general de Naciones Unidas creó en 2008 el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Crisis Alimentaria Global (HLTF), que desarrolló un Marco Amplio para la Acción (CFA) para una respuesta coordinada del sistema de Naciones Unidas. El derecho a la alimentación es una de las cinco áreas para ser enfatizadas en el contexto de la puesta al día del CFA.
- La Cumbre del G8 en L'Aquila en 2009 pidió una Asociación Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria y Nutricional y también un nuevo diseño de la gobernanza del sistema alimentario mundial, construido sobre las instituciones ya existentes. Movilizó 6,1 miles de millones de dólares adicionales para financiar la agricultura y la seguridad alimentaria. La Iniciativa de L'Aquila de Seguridad Alimentaria está actualmente explorando vías para hacer seguimiento a los compromisos, mapear las iniciativas sobre seguridad alimentaria y dar soporte a programas de inversión liderados a nivel nacional.
- Durante 2009 el Comité Mundial de Seguridad Alimentaria (CSA) vivió reformas para hacerlo más efectivo, más inclusivo y más sensible a los desafíos de la inseguridad alimentaria mundial. La visión de un CSA reformado es un mundo libre del hambre, con los países aplicando las directrices sobre el derecho a la alimentación. La nueva estructura del CSA alienta las aportaciones de todos los interesados a nivel global, regional y nacional. Se esperan importantes aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente organizaciones que representan a pequeños agricultores, pescadores, pastores, sin tierra, mujeres, jóvenes, consumidores e indígenas, que tendrán más voz en el análisis de los temas, en el debate y en el seguimiento. El CSA reformado ofrece potencialmente una plataforma para dar seguimiento a la implementación de las directrices sobre el derecho a la alimentación.

La más importante característica de la nueva arquitectura global para la agricultura y la alimentación es que está cada vez más apoyada en el derecho a la alimentación y en los principios del buen gobierno. Será importante enlazar la



elaboración de políticas, la movilización de recursos y la implementación de programas para ganar coherencia y alcanzar el máximo impacto en estas iniciativas. Las tres iniciativas se apoyan mutuamente y han sido convergentes.

El objetivo último de la gobernanza global, de vital importancia, es dar apoyo y establecer enlace con los esfuerzos realizados a nivel nacional. Son las acciones concretas a nivel nacional las que podrán traer el cambio necesario para mejorar la situación de los mil millones de personas que viven todavía hoy en situación de hambre.

### **3. ¿Qué otras medidas se deberían adoptar a nivel global para hacer más efectiva la lucha contra el hambre?**

Con respecto al derecho a la alimentación, el mensaje es claro: ¡hacer que suceda! Hay un marco legal internacional para el derecho a una alimentación adecuada, hay compromisos políticos al más alto nivel y, más recientemente, también se aumentaron los recursos financieros. El mundo sabe qué debe hacerse –esto está reflejado en las directrices sobre el derecho a la alimentación– y han sido desarrolladas herramientas para ayudar a integrar el derecho a la alimentación en la legislación, en evaluaciones, en el seguimiento, en los presupuestos y en la educación<sup>30</sup>. Algunos países pioneros han mostrado que el derecho a la alimentación no es solamente un eslogan, sino que hay formas concretas de ponerlo en práctica y que en efecto suponga una diferencia en la vida de la gente. Lo que se necesita a nivel global es una plataforma para capitalizar estas experiencias, para promover de forma sistemática entre países un intercambio de experiencias y lecciones aprendidas, e identificar además formas de reforzar la implementación de las directrices sobre el derecho a la alimentación.

Hemos visto que se han tomado iniciativas importantes para mejorar la capacidad de gobernanza global para hacer frente al problema del hambre. El desafío vital en este momento es implementar esas iniciativas y asegurar que se hace de una manera coordinada. En este contexto es importante reconocer que existen relaciones entre los niveles global, nacional y local. Las iniciativas globales tienen impacto sólo si llegan a las personas. Los países deberían apropiarse de estas iniciativas y traducirlas a medidas concretas y actividades que mejoren la situación de quienes sufren el hambre hoy. Una de las prioridades globales por lo tanto debería ser apoyar a los países a adaptar y aplicar la dirección, conocimiento y recursos que están disponibles a nivel global.

---

30. ver La Caja de herramientas metodológica para el derecho a la alimentación en el sitio web <http://www.fao.org/righttofood/>

Entre las medidas concretas a promover está el desarrollo e implementación de estrategias nacionales de seguridad alimentaria que estén basadas en los principios de derechos humanos y buen gobierno. A nivel global se debería también proveer una plataforma donde los países puedan dar “feedback” sobre las experiencias que hayan tenido, donde puedan presentar temas prioritarios que requieren la atención de la comunidad internacional y donde ellos sean parte de la toma de decisiones y del desarrollo de la orientación política.

Los donantes tienen un importante rol que jugar. Asegurar la simplificación, armonización, alineamiento y eficacia de la ayuda continúa siendo una prioridad. Las políticas de los donantes relativas a la cooperación al desarrollo y la ayuda alimentaria deberían incorporar el enfoque de derecho a la alimentación y su prioridad en los más vulnerables, el empoderamiento y la participación de las personas en situación de hambre en la construcción de políticas y la inclusión de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas a todos los niveles.

Como organización portadora de los valores de los derechos humanos, las Naciones Unidas tienen una especial responsabilidad hacia la gente que vive en la inseguridad alimentaria. Por lo tanto, la creciente atención dada por el sistema de Naciones Unidas para fortalecer el enfoque de derechos humanos como eje transversal en su trabajo es particularmente oportuna, relevante y prometedora.

El sistema global también necesita reconocer, analizar, debatir, buscar consenso y abordar desafíos específicos que tengan impacto en la seguridad alimentaria. Estos desafíos comprenden el cambio climático, la gobernanza de la tenencia de la tierra, las redes de seguridad social, el acceso a recursos naturales –incluyendo el agua–, y también la migración producida por el hambre. Se trata de problemas complejos que sólo pueden ser resueltos a nivel global y que requieren procesos inclusivos y participativos que aseguren dar voz a quienes están directamente implicados. La nueva arquitectura de la seguridad alimentaria ha sido diseñada para esto; ahora tiene que ser usada con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria de cada mujer, hombre, niño y niña.

#### **4. ¿Qué papel deberían tener en este proceso las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación?**

La adopción –por consenso– de las directrices sobre el derecho a la alimentación por parte de los estos miembros de la FAO en 2004 representa un hito en el contexto de la puesta en práctica del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996). Las directrices son el resultado de dos años de

intensas negociaciones intergubernamentales en las cuales las organizaciones de la sociedad civil tuvieron una parte importante. Por primera vez, la comunidad internacional estuvo de acuerdo en el significado profundo de este derecho y alcanzó un consenso sobre un conjunto coherente de recomendaciones políticas para los gobiernos, la sociedad civil y otros actores implicados en áreas que van desde el acceso a recursos naturales hasta la educación o la ayuda alimentaria internacional. De esta forma, las directrices ofrecen un marco de trabajo único para la coordinación y la coherencia de políticas. Poniendo la atención en los derechos, en las instituciones y principios de los derechos humanos, ayudan a combatir las causas profundas del hambre. Todos estos componentes son fundamentales en la respuesta a la presente crisis alimentaria.

Poca gente, si hay alguna, está en desacuerdo con que cada mujer, cada hombre y cada niño y niña deberían tener acceso a la alimentación que necesitan. Sin embargo, muchos preguntan cómo poner énfasis en la alimentación como un derecho humano fundamental podría marcar alguna diferencia en los esfuerzos contra el hambre. La perspectiva del derecho a la alimentación, construida sobre las recomendaciones prácticas contenidas en las directrices, aporta una nueva dimensión al enfoque tradicional de reducción del hambre. Aporta un marco legal, basado en los conceptos de derechos y obligaciones y mecanismos para incrementar la rendición de cuentas. Focalizando en los más vulnerables, el derecho a la alimentación asegura que la acción orientada beneficiará a las personas en inseguridad alimentaria sin discriminación. Promoviendo la transparencia y la participación, mejora la eficacia de la acción pública. Finalmente, empoderando a los pobres asegura que tienen voz y pueden reclamar sus derechos. El derecho a la alimentación cambia la perspectiva. Las personas hambrientas dejan de ser un problema y se convierten en parte de la solución y en protagonistas de su propio desarrollo.

Las directrices sobre el derecho a la alimentación proveen un contexto para traducir los compromisos políticos hechos en las recientes cumbres y conferencias en acciones prácticas y concretas. Recomiendan a los Estados a adoptar una estrategia nacional para la realización del derecho a la alimentación que incluya el mapeo de los grupos más vulnerables, su participación en el proceso de toma de decisiones, la asignación de responsabilidades entre las distintas ramas del gobierno, impulsando la coordinación, y el establecimiento de mecanismos de seguimiento y rendición de cuentas.

Recientes iniciativas han consolidado la realización de las directrices como un objetivo general y los principios de derechos humanos como una herramienta para conseguir la seguridad alimentaria para todos. Sin embargo, las

directrices no han sido todavía suficientemente integradas en el nivel operativo de la respuesta a la crisis alimentaria. Esto continúa siendo un desafío.

Las directrices sobre el derecho a la alimentación también tienen un importante papel que jugar como base para la rendición de cuentas, tanto a nivel nacional como global. Hacer el seguimiento de su aplicación a nivel nacional – una tarea asumida en muchos países por las organizaciones de la sociedad civil– debería ser un proceso bajo la responsabilidad de los gobiernos, en colaboración con todos los grupos interesados relevantes. Esto podría incrementar grandemente el alineamiento de las políticas gubernamentales, promover la coherencia de las medidas adoptadas a nivel público y constituir la base para el desarrollo de una estrategia amplia de seguridad alimentaria. El seguimiento sistemático de la aplicación de las directrices a nivel global sería un indicador de que la gobernanza de la seguridad alimentaria global está efectivamente enlazando las recomendaciones políticas con los mecanismos de rendición de cuentas. Esto también significaría que la comunidad internacional está preparada para cumplir con su promesa de abordar las causas profundas del hambre, un esfuerzo que requiere valentía, determinación y, sobre todo, una fuerte voluntad política.

Promover la aplicación de las directrices sobre el derecho a la alimentación no sólo evitará la repetición de errores pasados. También podría asegurar que el sistema alimentario, junto con los sistemas sociales, económicos y políticos, estén diseñados con el objetivo de promover el bienestar de la humanidad y la dignidad de cada ser humano.

## **FLAVIO VALENTE**

**Director de FIAN Internacional**

### **1. ¿Qué razones explican el fracaso de la comunidad internacional en la lucha contra el hambre desde 1996 hasta ahora?**

Muchos creen que la incapacidad de la comunidad internacional para enfrentar la realidad del hambre y de la desnutrición en el mundo reside en la falta de voluntad política. Yo cuestiono este posicionamiento. Creo que los países desarrollados y los organismos internacionales financieros tienen una enorme y poderosa voluntad política que utilizan para mantener y fortalecer el actual modelo de desarrollo internacional que, bajo la hegemonía del mercado, sigue produciendo y reproduciendo exclusión, desigualdad, discriminación, pobreza y hambre. Parafraseando a Josué de Castro, podemos decir que no es que no tengamos una política de seguridad alimentaria, sí la tenemos pero es una polí-

tica de seguridad de la alimentación del enriquecimiento de una minoría, en el ámbito nacional e internacional, que significa una política del hambre para una gran parte de la humanidad.

Incluso las políticas compensatorias, que no tienen por objetivo atacar las causas estructurales del hambre, han sido mínimamente capaces de reducir la magnitud de este agudo problema, debido a la violencia del proceso de avance depredatorio de las corporaciones multinacionales con el respaldo, o al menos con la permisividad, de los Estados más ricos y de las organizaciones financieras y comerciales internacionales.

La situación actual resulta de flagrante y sistemática violación de los tratados internacionales de derechos humanos, en especial del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), que fueron ratificados por una gran mayoría de los Estados pero que continúan siendo incumplidos. Llevamos como mínimo tres décadas de políticas públicas internacionales y nacionales –tales como los programas de ajuste estructural, la liberalización del comercio agrícola internacional, el dumping de productos agrícolas por parte de Estados Unidos y la Unión Europea, la falta de inversión en la agricultura familiar y de pequeña escala, el apoyo a la expansión del agonegocio, el estímulo a la agricultura de exportación, entre otras, que han debilitado profundamente la capacidad de los gobiernos de los países en desarrollo para regular y promover la agricultura nacional.

Cuando enfrentaron el aumento de los precios de los alimentos en los años 2007 y 2008, estos países no tenían producción nacional ni stocks a los que recurrir, porque la agricultura nacional productora de alimentos fue destruida, solamente se producía para exportar, y mucho menos tenía la gente dinero para comprar los alimentos importados, más caros. De ahí las manifestaciones y los tumultos que se produjeron en más de 30 países. El hambre que continuaba igual, o tal vez peor en los campos, se extendió a las ciudades, desencadenando demandas colectivas legítimas.

Sin ninguna duda, las raíces agudas de la crisis también son parte integrante de la expansión desenfrenada del modelo de desarrollo que se viene presentando cada vez más insostenible. El incentivo a la producción de agrocombustibles y la especulación con los mercados de futuros aumentaron todavía más los precios de los alimentos y afectaron directamente al precio de la tierra, con un aumento considerable de desplazamientos forzados y una desaceleración de la reforma agraria en varios países. Y, en respuesta a la crisis, algunos países ricos que no tienen tierra cultivable suficiente para garantizar su seguridad alimentaria, en asociación con las multinacionales, decidieron adqui-

rir grandes extensiones de tierra para producir alimentos para consumo en sus países de origen. Invertir en tierra, o simplemente acaparar tierras en condiciones sin limitación de tiempo, se convirtió en un negocio para China.

Pero en el mismo período hemos observado un gran fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y una mayor coordinación de los movimientos sociales de ámbito nacional, regional e internacional, habiendo aumentado la articulación de las luchas de los movimientos de productores rurales (campesinos, trabajadores rurales, sin tierra, pescadores, recolectores, etc.), el movimiento ambientalista, ONG y organizaciones de derechos humanos. Esto ha resultado en un mayor poder de incidencia en todos los niveles, con la conquista de espacios en los foros internacionales de discusión de las políticas públicas, traduciéndose en avances importantes en términos de políticas públicas a diferentes niveles, especialmente en América Latina.

## **2. ¿Qué aspectos le parecen más relevantes de las propuestas que se han hecho en los últimos tiempos para la reforma de la gobernanza mundial de la lucha contra el hambre?**

Considero que el avance más importante se ha dado en el proceso de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). Este proceso ha conducido al fortalecimiento del Comité, en la reafirmación de la centralidad de los Estados en la dirección del proceso, en la ampliación de su mandato y en la posibilidad de participación directa de representantes de la sociedad civil en el debate político de propuestas, con especial atención a la participación de representantes de los grupos sociales más afectados por el hambre y la inseguridad alimentaria.

Garantizar que las actividades propuestas por el CSA sean efectivamente llevadas a la práctica es una tarea principal para los movimientos sociales en el futuro inmediato. Para hacer esto, la sociedad civil tendrá que continuar dando visibilidad a las constantes violaciones de derechos humanos que continúan ocurriendo e influir en la actuación del CSA en el sentido de enfrentar las causas estructurales del hambre y la desigualdad, exigiendo la suspensión de las políticas que causan más exclusión y demandando políticas que promuevan un modelo de desarrollo agrario incluyente que contribuya al combate del calentamiento global, lo que es posible mediante el apoyo a la agricultura de pequeña escala y a la utilización de métodos de agroecología.

Ampliar y coordinar la participación de todos los sectores interesados en este proceso es uno de los desafíos para la sociedad civil en este momento. Al mismo tiempo en que tenemos que coordinar nuestras actividades para fortale-

lecer el proceso internacional de participación de la sociedad civil en el CSA, tenemos que ser capaces de fortalecer nuestra capacidad de incidencia en los procesos nacionales.

### **3. ¿Qué otras medidas se deberían adoptar a nivel global para hacer más efectiva la lucha contra el hambre?**

Entiendo que existe la necesidad de actuar en diferentes frentes e intentar coordinar de la mejor manera posible nuestras acciones. Tenemos que:

- a. Demandar que los gobiernos ratifiquen el Protocolo Facultativo del PIDESC, que fue aprobado por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 2008, pero que necesita la ratificación de 10 países para entrar en vigor, y de la ratificación por parte de los países donde las violaciones son más frecuentes, para que las víctimas puedan recurrir a este instrumento internacional.
- b. Exigir que sean suspendidas todas las compras de grandes extensiones de tierras por gobiernos y por empresas en los países en desarrollo de África, América Latina y Asia. El Banco Mundial y otros organismos internacionales vienen intentando legitimar estas adquisiciones de tierras, conocidas a nivel internacional como "land grab", por medio de la elaboración de "principios" y "códigos de conducta" sobre la alegación de que las inversiones son necesarias. En realidad estas adquisiciones, que en la mayoría de los casos llevan a desplazamientos forzados de miles de familias, también interfieren en la capacidad de los gobiernos de regular su propia agricultura y limitan la posibilidad de acceso de los pequeños productores, campesinos, trabajadores rurales sin tierra, indígenas, mujeres, entre otros, a la tierra y al agua necesarias para garantizar su derecho de alimentarse con dignidad.
- c. Demandar que el apoyo al aumento de la producción de alimentos se centre en el apoyo a la pequeña producción, con el fortalecimiento del modelo de agroecología y la garantía de que los más afectados por la inseguridad alimentaria sean activamente incluidos en el mismo, consolidándose como parte de la solución. No importa aumentar la producción de alimentos si continúa aumentando la exclusión social y de la tierra, incrementando las emisiones de carbono y promoviendo la erosión y la contaminación de los suelos y de las aguas, y contribuyendo a la reducción de la biodiversidad.
- d. Vincular la cuestión de la calidad de la alimentación a la discusión del combate del hambre. Hoy existen cerca de dos mil millones de seres humanos que sufren de malnutrición, debido a carencias nutricionales asociadas a una alimentación inadecuada. Esto agrava el cuadro de subnutrición, llevando a la muerte de

muchos y también a consecuencias irreversibles en el desarrollo físico, psíquico y afectivo de los niños y niñas afectados por la desnutrición grave hasta los dos años de vida. Gran parte del problema ocurre dentro del útero de la madre y no puede ser enfrentado meramente con suplementos nutricionales. Son necesarias acciones en el ámbito de la salud pública, de la salud, del saneamiento básico y de las condiciones generales de vida de la población.

- e. Aumentar el proceso de exigibilidad administrativa, política, cuasi-judicial y judicial de los derechos, mediante la utilización de todos los instrumentos de recurso existentes a nivel local, nacional, regional e internacional, haciéndolos más accesibles a los grupos más afectados a través de un fortalecimiento del trabajo conjunto con organizaciones de derechos humanos, con el objetivo de aumentar la presión sobre los Estados y mejorar la calidad de vida de las poblaciones.

#### **4. ¿Qué papel deberían tener en este proceso las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación?**

Las directrices voluntarias son un instrumento potente para fortalecer el trabajo de combate del hambre en todos los niveles. Consiguen captar, en sintonía con el PIDESC y con la Observación General 12, que el derecho humano a una alimentación adecuada no debe ser reducido al derecho a recibir asistencia alimentaria, aunque esto sea esencial para garantizar la supervivencia de muchas personas en situación de emergencia. La promoción y la protección del derecho a la alimentación exigen un abordaje mucho más amplio que garantice:

- a. Entre otros, el derecho de acceso a la utilización de los recursos productivos (tierra, agua, semillas, etc.) por parte de los grupos más afectados; el derecho de acceso a una retribución justa por su trabajo; el derecho a la seguridad social que les garantice la posibilidad de acceso a una alimentación adecuada.
- b. La protección contra desplazamientos violentos y otros abusos de poder de terceros, tales como empresas, que les impida la realización del derecho.
- c. El derecho de acceso a programas, políticas públicas y servicios que promuevan o faciliten la realización del derecho humano a una alimentación adecuada, tales como reforma agraria, política de generación de empleo, salud, educación, saneamiento básico, control de calidad de los alimentos, educación alimentaria y nutricional, etc.

Todo esto y mucho más está explícito en las directrices voluntarias que fueron aprobadas por unanimidad por el Consejo de la FAO en 2004 y cuya aplicación debe ser requerida a todos los gobiernos. FIAN Internacional, con el apoyo



de varias organizaciones socias, elaboró un manual que orienta cómo puede utilizar la sociedad civil las directrices voluntarias para monitorear la actuación de sus gobiernos<sup>31</sup>.

Esperamos que el nuevo Comité de Seguridad Alimentaria, fortalecido con la participación de la sociedad civil, ponga en práctica lo que está escrito en su documento de reforma y elabore un marco estratégico global para la seguridad alimentaria, basado en las directrices voluntarias, que pueda orientar la política internacional de seguridad alimentaria y a los gobiernos, en el sentido no sólo de la erradicación del hambre, sino de la promoción y realización del derecho humano a una alimentación adecuada en su integralidad para todos los ciudadanos del mundo.

## **KATTYA CASCANTE**

**Fundación Alternativas**

### **1. ¿Qué razones explican el fracaso de la comunidad internacional en la lucha contra el hambre desde 1996 hasta ahora?**

Cuando en el año 2000, la Declaración del Milenio establecía las mismas metas para el primero de sus Objetivos (reducir a la mitad el número de personas subnutridas en el mundo, pasando de 800 millones a 400 millones para el año 2015) constataba el fracaso de la Cumbre Mundial de Alimentos celebrada cuatro años antes.

La petición de incrementar los recursos internacionales o nacionales destinados al desarrollo agrícola no solo no se hizo efectiva, sino que se sumó a una ayuda oficial al desarrollo agrícola de un rotundo fracaso. Ni siquiera se consiguió movilizar recursos para invertir en sencillos cambios tecnológicos para aumentar la productividad de los agricultores en pequeña escala para mejorar la seguridad alimentaria. Pocos han sido los gobiernos que han emprendido acciones en las que tomasen parte las organizaciones de la sociedad civil para luchar contra el hambre. De hecho no hubo entonces, al igual que ahora, la suficiente la voluntad política para llegar al fondo del problema y buscar entre las causas del hambre para plantarse horizontes políticos más allá de escasos recursos financieros.

A lo largo de las cumbres mundiales de alimentos celebradas, se ha mejorado en el diagnóstico del problema pero no se ha avanzado en las soluciones.

---

31. Este manual está disponible en el sitio web de FIAN, en el siguiente enlace:  
<http://www.fian.org/recursos/publicaciones/documentos/vigilando-la-accion-estatal-contral-hambre/pdf>

El consenso político sobre temas como que los alimentos no deberían utilizarse como instrumento de presión política y económica, la importancia del comercio para alcanzar la seguridad alimentaria y la necesidad de tomar medidas urgentes para evitar la degradación de los recursos naturales y el clima no ha servido para consensuar una postura común.

En la retórica se ha trabajado intensamente. En casi todas las declaraciones podemos leer la misma falta de contundencia en los propósitos (“*nos esforzaremos en...*”) y compromisos, nunca vinculados a la acción de los Estados, ni a la comunidad internacional. Tampoco se ha planteado nunca nada parecido a la rendición de cuentas para medir los progresos y evaluar resultados. Las cumbres no vinculan ni penalizan las promesas incumplidas, ni siquiera las fácilmente verificables, como son las referidas a la financiación ya que la falta de transparencia ni siquiera permite un seguimiento. No existe un órgano que asuma este cometido. El propio Comité de Seguridad, en su reunión posterior a la cumbre de 2001, seguía comenzando sus recomendaciones con: “*cuando sea posible*”.

La crisis de la subida de los precios de los alimentos de finales de 2007 y cuyo punto álgido en 2008 dio lugar a la Reunión de Alto Nivel en Roma durante el mes de junio, supuso un nuevo revés. La crisis evidenció que la mejoría de las estadísticas del hambre se habían conseguido con reformas coyunturales, pero no estructurales. Cuando ya ni siquiera la coyuntura acompañaba y la especulación sobre las materias primas comenzó a distorsionar los mercados, los indicadores empezaron a detectar una regresión que todavía hoy no se ha parado. De 800 millones de hambrientos, cifra estancada desde hace más de una década, es decir, con éxitos concretos que rompieron su progresión a pesar del aumento demográfico, se ha sobrepasado la cifra de mil millones. La crisis financiera y económica actual no solo distrae la prioridad sino que impide tomar decisiones políticas para afrontar todas las causas del hambre. El reclamo de la crisis sobre el deficitario acceso a los alimentos en un mundo con suficientes alimentos obliga a centrar la mirada sobre la Ronda de Doha, G7 y G20.

## **2. ¿Qué aspectos le parecen más relevantes de las propuestas que se han hecho en los últimos tiempos para la reforma de la gobernanza mundial de la lucha contra el hambre?**

Precisamente la crisis mundial de los precios de los alimentos en 2008 supuso un nuevo compromiso por parte de la comunidad internacional para mejorar la gobernanza sobre seguridad alimentaria. La propuesta de poner en el cen-

tro del debate el derecho a la alimentación, cara a la reforma que debe afrontar el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, es un paso fundamental. Oliver de Schutter, relator especial de las Naciones Unidas, hizo una apuesta por el cambio de paradigmas, ampliando los enfoques tradicionales de seguridad alimentaria que solo hacen hincapié en el aumento de la producción hacia la realización de un derecho que no es únicamente obligatorio para los Estados, sino que también debe serlo en la cooperación internacional (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 22 de mayo de 2008).

Un mes más tarde (18 de junio de 2008), el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas finalmente aprobó el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que equipara los derechos humanos económicos y sociales con los derechos civiles y políticos. Por fin existe un mecanismo que asegura la realización del derecho a la alimentación, especialmente protegiendo y proporcionando a los pobres el acceso a los recursos productivos, abordando la crisis alimentaria y asegurando la coherencia entre las políticas de comercio e inversiones y las obligaciones de derechos humanos. El 8 de diciembre del 2008 el Protocolo Facultativo fue adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ahora debe ser ratificado por todos los Estados.

Otro de los aspectos más relevante de la reforma de la gobernanza mundial del sistema agroalimentario pasa por la compatibilidad del comercio con los derechos humanos. Es necesario poder analizar si los acuerdos comerciales existentes y las políticas nacionales de los países más empobrecidos respetan y apoyan la obligación del ejercicio de los derechos humanos. Las normas comerciales no deben privar a los Estados del espacio político que requieren para implementar acciones que garanticen la seguridad alimentaria a nivel nacional. Teniendo en cuenta que los países con los niveles más altos de inseguridad alimentaria son los menos representados en Ginebra, es importante que puedan saber si las medidas de política interna que están aplicando son compatibles con las disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Que la propia OMC no tenga un mecanismo que permita detectar estas desviaciones cuando estas restricciones pueden ser decisivas para la seguridad alimentaria de un país, da una pista de las necesidades del sistema. Este aspecto resulta aun más relevante en los momentos en que todos los Estados más vulnerables se ven obligados a tomar más decisiones, sin directrices claras que permitan guiarles para evitar un mayor impacto de la crisis en el futuro.

También resulta importante el cambio de escenario producido por la crisis. Cuando la Ronda de Doha se inició en 2001, el contexto era completamente

diferente. Actualmente la subida de los precios de los alimentos no tendrá los parámetros de entonces, por lo tanto es necesario replantearse la negociación. Las estimaciones de organismos como el Banco Mundial, OCDE y la propia OMC predicen una mayor subida de precios de los cereales a la vez que siguen descendiendo los ingresos, siendo de consecuencias devastadoras para las Netfood (países en desarrollo importadores de alimentos). Según De Schutter, la liberalización del comercio y la redistribución del bienestar económico global no suponen automáticamente una mejora de la seguridad alimentaria. Son necesarias medidas que mantengan un control sobre el aumento de las importaciones y sobre los efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y los países en desarrollo importadores netos de alimentos.

El acuerdo final de Doha debería incluir el impacto sobre los derechos humanos. Es decir, mecanismos que garanticen la compatibilidad del acuerdo con la obligación de los Estados de respetar, proteger y cumplir con el derecho a la alimentación.

### **3. ¿Qué otras medidas se deberían adoptar a nivel global para hacer más efectiva la lucha contra el hambre?**

Además de mejorar la gobernabilidad del sistema a través de un Comité de Seguridad Alimentaria renovado, articular el derecho a la alimentación y equilibrar las relaciones comerciales, tratadas en la anterior respuesta, para hacer efectiva la lucha contra el hambre deberían abordarse otras dos cuestiones: la agricultura sostenible y el fortalecimiento de la cooperación internacional.

Por una parte, las inversiones en la agricultura deben tener una orientación correcta. Es decir, no sólo deben elevar la productividad, sino también aumentar la los ingresos de los pequeños agricultores al mismo tiempo que protegen el medio ambiente. La agricultura convencional es poco diversa, simplificada y requiere grandes cantidades de insumos químicos externos. En el mundo se emplean más de 2.000 millones de kilos de pesticidas, con lo que se supone de pérdida de fauna útil y los problemas de contaminación ambiental, del consumidor y del propio agricultor. Los cultivos transgénicos que ofrecen la biotecnología para eliminar el hambre en el mundo son para alimentar el ganado de los países desarrollados. Además estos cultivos dependen del glifosato, una toxina que provoca una gran erosión genética (por ejemplo el 80% de la colza ya está contaminada). La agroecología ofrece una alternativa más rentable y sin utilizar fertilizantes y fitosanitarios, donde se interacciona entre elementos, desde todos los enfoques, económico, técnico, ambiental, social, cultural y ético. Por lo tanto debe asumirse el compromiso de inversión en la

agricultura sostenible, integrando el nuevo consenso entre la IAASTD, el PNUMA, la FAO y la UNCTAD, que mira a la agroecología como mejor opción.

Al mismo tiempo deben garantizarse los derechos de los agricultores y reconocer su papel central al ser quienes mejor combinan la ciencia y la producción de los alimentos, además de producir mayor impacto en la seguridad alimentaria a nivel local. Los pequeños campesinos son muchas veces víctimas de procesos de desarrollo, por los que quedan despojados de sus tierras o se ve amenazado su acceso a recursos. Muchos individuos, grupos o comunidades carecen de una tenencia segura, del acceso a servicios de extensión agrícola o de oportunidades de comercialización. Desde los Estados y la propia comunidad internacional se debe garantizar a este colectivo el acceso a la tierra y otros recursos relacionados, así como su participación equitativa (derecho a voz y voto) en los foros y organismos específicos del tema.

Por otra parte, el fortalecimiento del multilateralismo pasa necesariamente por corregir las deficiencias en la cooperación internacional (agrocombustibles, la especulación y la volatilidad, el cambio climático). La desconexión de la seguridad alimentaria con el resto de las agendas provoca que los resultados de las negociaciones sobre los temas no se armonicen. Que, por ejemplo, la agenda del cambio climático no se vincule a la de seguridad alimentaria provoca dispersión de políticas y recursos en los resultados de las negociaciones que sobre ambos temas deberían complementarse.

En cuanto al apoyo de emergencias a los Estados afectados, desde la cooperación internacional se puede intervenir desde la alerta temprana hasta la asistencia alimentaria, pero no de cualquier manera. La ayuda alimentaria no debería causar trastornos a la economía local (bajada de precios) y debería tener en cuenta la recuperación y el desarrollo a más largo plazo. Los programas de asistencia deben respetar la imparcialidad y no discriminación, lo que significa que la ayuda debe prestarse exclusivamente sobre la base de la necesidad. Igualmente, hay que asignar prioridad a los grupos más vulnerables. La ayuda debe tener en cuenta las circunstancias del lugar, las tradiciones alimenticias y las culturas<sup>32</sup>.

Por último, insistir que la cooperación internacional no puede postergar por más tiempo, dotarse de las condiciones que garanticen la transparencia y la mutua rendición de cuentas. Se debería incluir un compromiso para lograr un consenso internacional sobre estas cuestiones.

---

32. FAO, GTZ. 2006. "El Derecho a la Alimentación - Llevarlo a la Práctica". Roma. Derechos de Autor © 2006 FAO

#### **4. ¿Qué papel deberían tener en este proceso las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación?**

Las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación cuentan con unas condiciones esenciales para guiar al sistema internacional hacia la seguridad alimentaria. Por un lado, constituyen un instrumento jurídico internacional que explica en detalle el contenido del derecho a la alimentación, enumera las obligaciones de los Estados derivadas de este derecho y ofrece una guía sobre la aplicación del derecho a la alimentación. Por otro lado, su naturaleza voluntaria integra dos posturas. Los que defienden que no reduce en ningún caso las obligaciones jurídicas existentes a nivel internacional en materia del derecho a la alimentación y que tienen por tanto un carácter vinculante para los Estados que las aprobaron (151 de los 187), y la de los que niegan, por el contrario, que se establezcan 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. Parece ser que esta última postura es la que predomina en la práctica ya que no existe ningún mecanismo efectivo que vigile su aplicación y cumplimiento.

Es cierto que hay algunos Estados que han incorporado las directrices en sus ordenamientos internos (constituciones y estrategias nacionales) y ha supuesto un gran avance sobre la seguridad alimentaria. Sin embargo, queda pendiente la asunción de responsabilidad tanto a nivel nacional como internacional. Las directrices voluntarias no pueden obligar a que se revisen todas las medidas políticas para asegurarse de que no contribuyen a violaciones del derecho a una alimentación adecuada. Deberá establecerse un mecanismo de supervisión, para examinar el progreso de la realización del derecho a la alimentación, así como para detectar violaciones del derecho a la alimentación. En tales casos, deben ofrecerse procedimientos efectivos de recurso para que las personas puedan reclamar sus derechos y cuenten con acceso a los remedios apropiados.

Las directrices voluntarias son un instrumento valioso, pero sin duda insuficiente por sí solo. Para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada los Estados deben cumplir sus compromisos y obligaciones internacionales y considerar la necesidad de que el resto de los Estados las cumplan también. No ratificar las directrices no penaliza; no cumplirlas, tampoco.

El acuerdo final de Doha, como ya me referí anteriormente, debería incluir mecanismos que garanticen su compatibilidad con la obligación de los Estados de respetar, proteger y cumplir con las directrices voluntarias para el derecho a la alimentación.

### HACIA UNA NUEVA GOBERNANZA

#### 1. ¿Qué es lo que está pasando?

Como se ha explicado en esta publicación, la evolución de las cifras del hambre –tanto cifras absolutas como relativas– nos confrontan con la terrible realidad de que a la fecha presente, 2010, estamos en una situación peor de la que teníamos en 1996 cuando la comunidad internacional, reunida en la Cumbre Mundial de la Alimentación, se comprometió a reducir a la mitad el número de personas hambrientas. Desde 1996 hasta hoy esa cifra no ha dejado de crecer –de forma especialmente intensa en los últimos tres años– de manera que también el porcentaje de población viviendo en situación de hambre es hoy más alto de lo que era en aquel entonces.

Y esto ocurre en un momento en que se producen suficientes alimentos para toda la humanidad. Y se produce a pesar de la celebración de grandes encuentros internacionales sobre este tema, por citar los más recientes, la Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial celebrada en Roma en junio 2008, la Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria celebrada en Madrid en enero 2009, la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria celebrada en Roma en noviembre de 2009, y a pesar de la formulación de grandes iniciativas y compromisos –como el Plan de Acción de la CMA 1996, los ODM, el Comprehensive Framework for Action, la Alianza contra el Hambre y la Pobreza, la Declaración conjunta sobre Seguridad Alimentaria del G8 en L'Aquila en julio 2009.

¿Qué está pasando? Estamos dando vueltas en torno a un problema que no somos capaces de resolver, a pesar de tener a nuestro alcance los medios necesarios, con consecuencias letales para una sexta parte de la humanidad, e incurriendo en una situación que constituye la vulneración de un derecho humano.

## **2. ¿Cuáles son las causas de la crisis alimentaria?**

En el material elaborado por la FAO para la celebración del Día Mundial de la Alimentación de 2009, bajo el lema "Conseguir la seguridad alimentaria en época de crisis", se identificaban como factores causales de la crisis alimentaria la baja productividad agrícola, la alta tasa de crecimiento demográfico, los problemas de disponibilidad de agua y tierra, la mayor frecuencia de inundaciones y sequías, las limitadas inversiones en investigación y desarrollo.

Pero más allá de los factores que afectan a la agricultura, hay muchos otros que influyen, y no de una menor manera, en la crisis alimentaria: la inequitativa distribución de recursos, la insuficiencia de sistemas de protección social, la débil protección de los/as trabajadores/as agrícolas, el predominio de sistemas agrícolas que privilegian las grandes explotaciones tanto intensivas como extensivas, el injusto sistema de comercio internacional, la especulación financiera con productos agrícolas, la desigualdad en el consumo energético, la extensión de monocultivos no alimenticios (fibras, biodiesel, etc.), la existencia de subsidios y ayudas que, en la realidad, favorecen mucho más a los grandes productores que a los pequeños, la corrupción, desigualdad de género en la gestión de tierras y alimentos, etc.

Después del fracaso continuado en la última década en las políticas de lucha contra el hambre, es imprescindible un planteamiento más profundo que responda a la multicausalidad del problema.

## **3. ¿Cuáles son las causas del fracaso en la lucha contra el hambre?**

Abordar de una forma seria y amplia el conjunto complejo de causas de la crisis alimentaria es muy importante. Pero sería también fundamental identificar con claridad las causas del fracaso en la lucha contra el hambre.

La experiencia nos enseña que la organización de cumbres y grandes reuniones no garantiza *per se* el avance efectivo en los compromisos establecidos y los objetivos marcados. Son eventos que hasta el momento han sido poco efectivos y tienen un enorme coste: por un lado, el coste económico de organización del propio evento; pero principalmente, el gran coste que supone la pérdida de esperanza por parte de las cientos de millones de personas hambrientas que, a pesar de las grandes declaraciones y los grandes compromisos, ven pasar los años y no encuentran resultados efectivos a su dramática situación personal.

Los compromisos establecidos en estas reuniones y cumbres internacionales no son vinculantes, no hay una instancia multilateral que haga seguimiento del cumplimiento por parte de cada una de las partes implicadas, de cada uno



de los Estados que lo suscriben. En nuestra opinión, esta deficiente gobernanza internacional facilita que los compromisos se diluyan en el tiempo.

Da la impresión de que los países ricos no tienen miedo al hambre; sí tienen miedo a la gripe A, al sida o a la tuberculosis, pero no al hambre. Les falta la motivación para trabajar en serio frente al hambre, para forjar una voluntad política que se traduzca en decisiones coherentes y eficaces.

Después de haber fracasado con los objetivos de reducción del hambre desde 1996, no servirá de nada establecer nuevos y más ambiciosos objetivos si no hay un cambio radical y profundo en la gobernanza de la lucha contra el hambre y en la exigibilidad –o, cuanto menos, seguimiento y rendición de cuentas– de los compromisos.

#### **4. ¿Cómo plantear de forma coherente la reforma de la gobernanza?**

Desde el punto de vista de la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” el enfoque más adecuado para afrontar la gobernanza de la seguridad alimentaria es el enfoque de derechos humanos. Todas las personas, independientemente de su nacionalidad, raza, credo, sexo, ideas políticas... tienen derecho a una alimentación adecuada y suficiente. Los Estados, al menos aquellos que son partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales<sup>33</sup>, tienen las obligaciones de respetarlo –no tomar ninguna decisión o adoptar ninguna actitud que implique limitar o impedir el derecho a la alimentación de las personas–, de protegerlo –adoptar las medidas adecuadas para evitar que ningún tercero, ya sea persona particular, colectivo o empresa, impida o limite el derecho a la alimentación de ninguna persona en su territorio– y de garantizarlo –desarrollar acciones que faciliten la realización del derecho a la alimentación de su ciudadanía y, para el caso de aquellas personas que están en tanta vulnerabilidad que no pueden acceder a alimentos por ninguna otra vía, deben facilitarles el alimento–.

La búsqueda de coherencia en la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial debería construirse en torno al derecho humano a la alimentación: qué acciones son coherentes con el derecho humano a la alimentación y cuáles no, qué políticas son coherentes y cuáles no, qué acuerdos internacionales son coherentes y cuáles no. El derecho humano a la alimentación debería dotar de mayor consistencia jurídica –y por tanto, debería reforzar la exigibilidad de determinados compromisos– a la gobernanza de la seguridad alimentaria en los niveles mundial, regional, nacional y familiar.

---

33. Más de 150 estados han firmado el PIDESC

De acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, al PIDESC y a otros instrumentos del derecho internacional, las situaciones de inseguridad alimentaria que se están viviendo hoy día en el mundo pueden ser consideradas vulneraciones del derecho humano a la alimentación.

### **5. ¿Es válido cualquier modelo para ser eficaces en la lucha contra el hambre?**

En los últimos 30 años se ha desarrollado fundamentalmente un modelo agrícola intensivo, competitivo, orientado al mercado. Mientras que en los 60 y 70, a través del acompañamiento del campesinado con programas de extensión agrícola, se produjeron mejoras en la reducción del hambre en el mundo, a partir de los 80, con la aplicación de las recetas neoliberales por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, prácticamente desapareció este tipo de trabajo de extensión rural, de apoyo al pequeño campesinado. Los ministerios de agricultura de los países en desarrollo perdieron peso, perdieron presupuesto, perdieron personal, perdieron contacto directo con las comunidades campesinas, y ahora estamos recogiendo los resultados.

Si lo que queremos es ser eficaces en la erradicación del hambre en el mundo, seguramente no va a valer cualquier incremento de la disponibilidad de comida ni va a servir cualquier modelo de agricultura, porque el principal problema no es la producción –siendo importante– sino la distribución y el acceso. Si se quiere luchar contra el hambre quizás la receta más adecuada no es primar la agricultura orientada al mercado sino la agricultura familiar que pone en primer plano la alimentación de las familias campesinas.

La lucha contra el hambre requiere dar prioridad a la atención a pequeños agricultores, pescadores artesanales, mujeres y otros grupos vulnerables, y su acceso a los recursos necesarios para producir los alimentos. Por tanto, el enfoque prioritario para alcanzar la seguridad alimentaria de esos mil millones de personas que viven en situación de hambre debe ser la soberanía alimentaria. No vale cualquier estrategia para combatir el hambre, no vale cualquier modelo agrícola; se requiere un desarrollo rural sostenible orientado prioritariamente a la producción familiar.

Este modelo de agricultura, menos vistoso, menos “moderno”, menos atractivo para las economías desarrolladas, puede ser mucho más efectivo en términos de lucha contra el hambre y de sostenibilidad medioambiental. Esta debería ser la apuesta: dar apoyo al campesinado para que desarrollen su capacidad de producir de forma sostenible alimentos para tener una nutrición adecuada.

La economía y modo de vida campesina se ha desvalorizado con el modelo de desarrollo basado en el crecimiento del consumo a toda costa. Por eso el hambre y la inseguridad alimentaria afectan tanto a los campesinos (agricultores a pequeña escala), hasta el punto de que el 70% de las personas que viven en situación de pobreza se encuentran en el medio rural, y aproximadamente el 75% de las personas en situación de hambre son campesinos y campesinas. Se requiere una revisión del rol social de la agricultura campesina y su inserción en las matrices económicas nacionales e internacionales.

Por tanto, el modelo que se debe impulsar para ser más efectivos en la lucha contra el hambre no es el modelo agroindustrial, que en los últimos 25 años no ha hecho sino empeorar la situación de estas poblaciones, limitando su acceso a recursos productivos y a mercados. La opción es la agricultura familiar con una clara orientación hacia la sostenibilidad.

## **6. ¿Quién debe ejercer el liderazgo?**

En los últimos años se han producido diversas iniciativas supranacionales de lucha contra el hambre, unas con amplios respaldos –como el Plan de Acción de la CMA 1996, los ODM o el Comprehensive Framework for Action– y otras iniciativas de grupos más reducidos de países –Alianza contra el Hambre y la Pobreza o la Declaración conjunta sobre Seguridad Alimentaria del G8 en L'Aquila en julio 2009–. Incluso para organizaciones que nos esforzamos en mantenernos al día de lo que sucede en el escenario de la lucha contra el hambre, hay muchos momentos en que resulta muy difícil tener claro quién hace qué y por qué, o cuánto de lo prometido se ha desembolsado, o si hay algún tipo de coordinación entre esas iniciativas aparentemente dispersas.

Resulta preocupante entrever el desarrollo de un multilateralismo paralelo al de Naciones Unidas que no tiene que rendir cuentas ante un sistema internacionalmente reconocido y estructurado, como puede ser la Asamblea General de la ONU, sino que sigue sus propios dictados e intereses. Seguramente esta preocupación es lo que ha llevado a muchas organizaciones de la sociedad civil a apoyar el liderazgo del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO (CSA) como pieza clave de esta arquitectura de la lucha contra el hambre.

El CSA, creado a raíz de la Conferencia Mundial sobre la Alimentación de 1974 para examinar los principales problemas que afectan a la situación alimentaria mundial y recomendar medidas apropiadas para fomentar la seguridad alimentaria en el mundo que, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 incorporó en sus funciones el seguimiento del cumplimiento del Plan de Acción de la citada cumbre, ha fracasado, como se ha evidenciado

durante la crisis alimentaria. La necesidad de su reforma ha aparecido clara para el conjunto de actores interesados en la seguridad alimentaria.

Nos parece apropiada la propuesta de una reforma del CSA siempre y cuando no se limite sólo a un foro de debate, sino que se le dote de mayores capacidades, de mayor liderazgo, de una más amplia representatividad, incluyendo la participación de los diferentes actores y, entre ellos, la sociedad civil. De momento, el planteamiento general aprobado por el Consejo de la FAO presenta al CSA como una institución de carácter más inclusivo y con mayor representatividad, lo que puede reforzar su liderazgo, así como con una mayor capilaridad en el terreno, lo cual es también muy relevante dado que, para responder a la inseguridad alimentaria, además del análisis macro a nivel mundial tanto de sus causas como de sus consecuencias –que seguramente es importante y necesario–, hay que descender a lo operativo y ganarle terreno al hambre palmo a palmo reduciendo las cifras de personas hambrientas, con una visión contextualizada en cada lugar.

Será muy importante clarificar el panorama y el alcance del conjunto de iniciativas que están ya en marcha respecto al liderazgo del CSA reformado, de manera que sea más fácil hacer seguimiento y se mejore al máximo la eficiencia.

Sin embargo, resulta preocupante el ritmo que se plantea; el nuevo CSA deberá desarrollar un marco estratégico para la seguridad alimentaria cuya discusión parece que no comenzará hasta después de octubre de 2010, sin que quede tampoco claro qué relación o jerarquía tendrá respecto al marco amplio para la acción (CFA) que el Equipo de Tareas de Alto Nivel de Naciones Unidas para la Crisis Alimentaria (HLTF) está poniendo al día en estos momentos a través de un proceso de consultas con los actores implicados.

Y resulta igualmente preocupante que la financiación del CSA esté todavía pendiente de concreción. ¿Podría una empresa con mil millones de pérdidas plantearse las reformas y las medidas con plazos tan holgados? En este contexto, se trata de pérdidas en vidas humanas.

## Bibliografía

- CAD (2006), Enabling Pro-Poor growth through agriculture, Draft Report by the Agriculture Task Team, DAC. Network on Poverty Reduction, February 2006. Paris
- CONCEIÇÃO, P. y MENDOZA, R.: " Anatomy of the Global Food Crisis"(PNUD, Julio 2008)
- DE WAAL, A. (2002), Famine crimes. Indiana University Press, Indianapolis IFPRI (2007), The Challenge of Hunger: Global Hunger Index. Washington DC.
- FAO (2007), Informe del Estado mundial de la agricultura y la alimentación. Roma
- FAO (2008a), Informe del Estado mundial de la agricultura y la alimentación. Roma
- FAO (2008b), El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma
- FAO (2009), El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma.
- GARCIA PASCUA, F (2003). El ajuste estructural neoliberal en el sector agrario latinoamericano en la era de la globalización. Revista Europea de Estudios Latinoamericanos y del Caribe 75, octubre de 2003.
- HEGOIA (2000), Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo Karlos Pérez de Armiño, Bilbao.
- IEH (2007) El papel clave de las mujeres en la seguridad alimentaria. Carmen Lahoz. Madrid.
- IEH (2008) "La reacción ante la crisis de precios de los alimentos: de las palabras a los hechos" en "Informe del Observatorio de Acción Humanitaria 2008", Enrique de Loma-Ossorio y Carmen Lahoz, IECAH. Madrid
- IEH (2009)"2008: Evidencia del fracaso en la lucha contra el hambre" en "Informe del Observatorio de Acción Humanitaria 2008", Enrique de Loma-Ossorio y Carmen Lahoz, IECAH. Madrid
- IEH (2010) Contexto multilateral de la seguridad alimentaria y nutricional. Enrique de Loma-Ossorio y Carmen Lahoz. Madrid.
- Naciones Unidas (2009). Informe 2009 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas. Nueva York.
- Oxfam (2009), "Bridging the divide. The reform of global food security governance", Oxfam Briefing Note ZIEGLER, J. (2000), El hambre en el mundo explicada a mi hijo. Madrid.
- UNEP (2006), 'Pro-poor growth, absolute and relative definition', *UNEP/GRID-Arendal Maps and Graphics Library*, 2006, <<http://maps.grida.no/go/graphic/pro-poor-growth-absolute-and-relative-definition>> [Accessed 14 April 2010]
- WOCAN (2009), Gender equity in agriculture and rural development: a quick guide to gender mainstreaming in FAO's new strategic framework

## Enlaces consultados

Unidad del Derecho a la Alimentación de la FAO:

[http://www.fao.org/righttofood/index\\_es.htm](http://www.fao.org/righttofood/index_es.htm)

Informe El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2009:

[www.fao.org/docrep/012/i0876s/i0876s00.htm](http://www.fao.org/docrep/012/i0876s/i0876s00.htm)

Comité para la Abolición de la Deuda Externa del Tercer Mundo

<http://www.cadtm.org/G20-Un-pequeno-retoque-de-pintura>

Foro sobre la eficacia del desarrollo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC):

<http://www.cso-effectiveness.org/?lang=es>

Comité de la Seguridad Alimentaria Mundial (CSA):

<http://www.fao.org/cfs/es/>

Página del HLTf:

<http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce/>

Página del Banco Mundial:

[www.bancomundial.org](http://www.bancomundial.org)

Página del IFPRI:

[www.ifpri.org](http://www.ifpri.org)

Observatorio del Hambre:

<http://observatoriodelhambre.net>

Campaña Quién debe a Quién:

<http://www.quiendebeaquien.org>

Página ATTAC España:

[www.attac.es](http://www.attac.es)

Página oficial del Relator Especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación.

[www.srfood.org](http://www.srfood.org)



Colabora en esta publicación:

Con la cofinanciación de:

