

Para disminuir el hambre en una época de globalización, ¿deberíamos acaso mejorar primero la gobernabilidad al nivel global o nacional? Mejorar la gobernabilidad a nivel global frecuentemente se presume ser de mayor necesidad. Sin embargo, en el área de la seguridad alimentaria las deficiencias más grandes de la gobernabilidad todavía se encuentran al nivel del estado-nación. Donde los gobiernos nacionales en el mundo en desarrollo han funcionado con más eficiencia, el hambre ha sido reducida significativamente. En aquellas regiones donde el hambre aún está fuera de control, mejorar la gobernabilidad al nivel nacional es ahora la máxima prioridad.

HAMBRE PERSISTENTE Y GLOBALIZACION DEBIL

El Africa al sur del Sahara y el sur de Asia llaman la atención como las dos regiones en desarrollo donde la malnutrición humana permanece alta: el 34 por ciento en Africa y el 23 por ciento en el sur de Asia. En el Africa al sur del Sahara, el número total de personas hambrientas aumenta cada año. Una mejoría en gobernabilidad global no es una respuesta eficiente a los problemas distintivos de estas dos regiones, en parte debido a sus conexiones relativamente débiles con los mercados internacionales y los flujos de inversión privada que definen la globalización moderna. Los mercados alimentarios en el sur de Asia se encuentran significativamente desconectados de los mercados internacionales, muchas veces como un asunto de política nacional. En la búsqueda de la "auto-suficiencia" las naciones del sur de Asia han limitado el comercio internacional hasta tal punto que las importaciones hoy en día satisfacen apenas un 2 por ciento del total del consumo de cereales. Los flujos de inversión directa (FDI) hacia el sur de Asia también han sido tradicionalmente limitados. Así, en 1998 el flujo de FDI hacia Asia representaba apenas el 5 por ciento de la FDI hacia América Latina y el Caribe.

Las conexiones con la economía global moderna son débiles también para muchos países africanos. Los mercados internacionales siguen en expansión, pero las ventas desde África hacia esos mercados continúan reduciéndose. Actualmente, el volumen total de productos agrícolas de Africa (café, maní, aceite de palma y azúcar) está realmente por debajo de lo que fue hace treinta años. De la totalidad de FDI que se manda hacia el mundo en desarrollo, menos del uno por ciento va para el Africa subsahariana.

Así que en el sur de Asia y en el Africa subsahariana, donde persiste un hambre considerable, las fuerzas modernas de gobernabilidad siguen siendo sorprendentemente débiles. Por consiguiente, una gobernabilidad internacional más fuerte de los mercados e inversiones globales probablemente no habrá de tener un impacto importante sobre el hambre en esas regiones.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y GOBERNABILIDAD GLOBAL SOLIDA

En las áreas donde una gobernabilidad internacional más fuerte puede hacer una diferencia para la seguridad alimentaria, ya existen instituciones globales con capacidades significativas. Algunas instituciones tienen la capacidad de detectar un estado de hambruna incipiente y aportar ayuda alimentaria en situaciones de emergencia. Entre dichas institu-

ciones figuran la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Programa Mundial de Alimentos (WFP), así como algunas organizaciones regionales como la Comunidad para el Desarrollo de Sudáfrica (SADC). Este sistema internacional de ayuda alimentaria ha tenido buenos resultados en la mayoría de las situaciones de urgencia, especialmente después de la sequía en Sudáfrica en 1991-92. Este apoyo ha tendido a decaer solamente en los casos donde los gobiernos receptores de la ayuda han escondido los problemas (como lo hizo Etiopía en 1984) o bloqueado el acceso internacional (Corea del Norte después de 1995), o en casos donde una guerra interna se está llevando a cabo (Sudán).

La gobernabilidad global en el área de la investigación agrícola internacional está igualmente bien desarrollada, a través del Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR). Los centros de investigación del CGIAR han estado dedicados durante varias décadas a la generación de innovaciones científicas y técnicas que pueden ser utilizadas por los productores pobres en los países en desarrollo. Al nivel internacional, este sistema ha tenido una historia de éxito notable. Desafortunadamente, los sistemas nacionales de investigación agrícola (NARS) de muchos de los países pobres no han tenido el apoyo ni el financiamiento adecuados por parte de sus propios gobiernos para funcionar como verdaderos colaboradores de los centros del CGIAR.

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y GOBERNABILIDAD NACIONAL MAS EFICIENTE

Particularmente en el Africa subsahariana, es urgente hoy en día una mejor gobernabilidad nacional para reducir el hambre. La democracia es una medida útil de la buena gobernabilidad, pero una mejor gobernabilidad para la seguridad alimentaria no tiene que comenzar o finalizar con la democratización. Gobiernos no-democráticos como el de China, o gobiernos pre-democráticos como los de Corea del Sur y Taiwán en las décadas de los 1960s y 1970s, también han podido rescatar del hambre a grandes cantidades de personas en forma rápida. En China, después de 1978, un régimen no-democrático liderado por Deng Xiaopeng introdujo incentivos de mercado y contratos sobre la tierra para hogares individuales en el sector productivo del país e hizo inversiones públicas sustanciales en investigación agrícola y carreteras rurales. En parte como consecuencia de estas acciones estatales, la producción total de granos en China aumentó en un 65 por ciento en las siguientes dos décadas. Los ingresos en el campo aumentaron a la par con la productividad de las fincas, y el número de habitantes chinos viviendo en la pobreza se redujo de 250 millones a sólo 34 millones.

Cuando se trata de reducir la pobreza y el hambre, el punto de partida más importante en la evaluación de una buena gobernabilidad al nivel nacional es la capacidad del gobierno para satisfacer las necesidades públicas básicas de todos sus ciudadanos, incluyendo los que viven en las áreas rurales. Estas necesidades esenciales incluyen la paz interna, la justicia penal, y la inversión pública en infraestructura e investigación. Donde el hambre está en aumento hoy en día, por ejemplo en la mayor parte del Africa subsahariana, algunos de los servicios básicos más necesarios para el crecimiento de ingresos y para la seguridad alimentaria no son provistos adecuadamente por los gobiernos nacionales.

- Paz interna. Los gobiernos nacionales en África tienen que hacer mucho más para mantener la paz interna. Durante un período reciente, 13 de los 20 conflictos más violentos del mundo ocurrieron en países africanos. Donde los gobiernos nacionales han fracasado en mantener la paz interna, la producción y el acceso a los alimentos han sido perjudicados.
- Justicia penal. La prosperidad de África también ha sufrido recientemente debido a que la debilidad de los sistemas de leyes y de justicia, aunada a una administración gubernamental arbitraria y corrupta, ha desalentado la inversión privada. Puesto que la justicia criminal interna es tan débil, los mismos africanos han optado recientemente por trasladar el 37 por ciento de su riqueza financiera fuera del continente.
- Inversión pública en la infraestructura rural. Las inversiones de esta clase son poco extensivas en el África, reduciendo las oportunidades de vida para los pobres rurales. Del 20 por ciento de los Africanos de más bajo ingreso, más del 91 por ciento viven en zonas rurales. Muy pocos de estos hogares pobres rurales gozan de la infraestructura básica necesaria para una vida sana y productiva. Tan sólo el dos por ciento tiene agua potable en sus casas, sólo el uno por ciento tiene alcantarillado y la densidad total de carreteras para la población rural en África es apenas un sexto del promedio en Asia.
- Apoyo del gobierno nacional a la investigación agrícola. Entre 1971 y 1991, a pesar del hecho preocupante de que tanto la producción de alimentos per cápita como la productividad del trabajo agrícola estaban decayendo en África, la inversión pública en la investigación y el desarrollo agrícola sólo aumentaron un 20 por ciento del promedio alcanzado en el resto del mundo en desarrollo. En Asia, donde las inversiones en la investigación agrícola por parte de los gobiernos nacionales han sido superiores, las tecnologías mejoradas han llegado a los productores y la productividad y los ingresos de los trabajadores han aumentado. De hecho, en África, entre 1980 y 1990 el promedio del valor agregado por trabajador agrícola se redujo un nueve por ciento.

AYUDA EXTRANJERA PARA INVERSIONES EN SERVICIOS PÚBLICOS

¿Pueden los terceros ayudar a compensar las deficiencias de la gobernabilidad cuando los gobiernos nacionales son incapaces de proveer los servicios públicos mínimos que se requieren para garantizar la prosperidad rural y la seguridad alimentaria para sus propios ciudadanos? Las leyes y normas internacionales que tienen que ver con la soberanía estatal tradicionalmente han limitado la libertad de terceros para intervenir en los asuntos internos de otros estados, aún cuando éstos no pueden ofrecer los servicios públicos básicos a sus ciudadanos. Sin embargo, un aumento en las inversiones puede ser apoyado financieramente desde afuera. Las naciones ricas deben hacer mucho más para ayudar a los gobiernos en los países pobres a financiar sus carreteras rurales, los servicios de salud y educación, y la investigación pública agrícola. En las décadas recientes, los donantes bilaterales y las instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial han descuidado las inversiones de este tipo, concentrándose en préstamos a los gobiernos a cambio de una “reforma de

políticas” orientada a los mercados. Las reformas de política compradas (o alquiladas) de esta manera generalmente han sido superficiales, incompletas, o sólo temporales. Los terceros tienen razón en recomendar reformas de política orientadas a mercados, pero no si ello implica una reducción de la ayuda para inversiones más tangibles en médicos, clínicas, profesores, escuelas, científicos, laboratorios, mantenimiento de sistemas de riego, energía eléctrica y carreteras.

UN PAPEL DE ALIANZA PARA LAS ONGS

Cuando los gobiernos nacionales—o los donantes—dejan de proveer los servicios públicos básicos, ¿pueden acaso las ONGs intervenir para cumplir con esta tarea? En el área de la reducción de la pobreza rural y la seguridad alimentaria, las ONGs funcionan mejor cuando trabajan en alianza con los gobiernos, en vez de intentar reemplazarlos. Si los gobiernos acceden a invertir en la infraestructura rural, las ONGs pueden proveer una ayuda esencial movilizando la participación local en las fases tanto de planificación como de construcción en proyectos de vías, agua o energía en áreas rurales. La participación local usualmente es la clave para asegurar un mantenimiento poco costoso y un manejo exitoso de los servicios públicos, mediante un mayor sentido de pertenencia local. La participación de una ONG también puede ayudar a los gobiernos a dirigir más acertadamente las inversiones públicas hacia los pobres. Pero en la mayoría de los casos, tanto los recursos nacionales y los donantes, no las ONGs, los que aportaron la mayor parte de los servicios públicos esenciales que ahora están haciendo posible la rápida reducción del hambre en el Asia oriental.

Las ONGs son buenas para hacer muchas cosas, pero aún no han demostrado su aptitud para mantener o reestablecer la paz en las sociedades divididas. Tampoco han podido por sí solas establecer la justicia penal o hacer inversiones significativas en la infraestructura y la investigación. Fueron los gobiernos nacionales y los donantes, no las ONGs, los que aportaron la mayor parte de los servicios públicos esenciales que ahora están haciendo posible la rápida reducción del hambre en el Asia oriental.

EL DESAFÍO DEL LIDERAZGO POLÍTICO

Frecuentemente, nos dicen que deberíamos “pensar globalmente, pero actuar localmente.” Esta es una buena recomendación para algunos asuntos realmente globales (tales como el HIV o el cambio climático), pero en el área de la seguridad alimentaria, el pensar globalmente tiene sus límites. A pesar de la globalización, la mayor parte del hambre existente hoy en día es todavía muy localizada y generada localmente. Los problemas locales tales como una infraestructura rural pobre, el acceso limitado a los servicios de salud o educación, la discriminación de género o etnia o casta, la carencia de tierras, la debilidad o corrupción gubernamental, y el conflicto violento interno, son problemas difíciles de enfrentar en un nivel global. La mayoría de los problemas locales deben ser corregidos mediante un mejor desempeño gubernamental al nivel nacional—atendiendo un solo estado a la vez. Así que para cumplir hoy con el objetivo de mejorar la seguridad alimentaria, nuestro primer lema de gobernabilidad debe ser “pensar localmente, luego actuar nacionalmente.”

Robert Paarlberg (rpaarlberg@wellesley.edu) es profesor de Wellesley College y asociado en el Centro Weatherhead para Asuntos Internacionales de la Universidad de Harvard.

Este resumen está basado en el Artículo de Discusión de la Visión 2020 del mismo título.

Copyright © 2002 International Food Policy Research Institute. Todos los derechos reservados.



MINISTERIO DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN Y TECNOLOGÍA AGRARIA Y ALIMENTARIA (INIA)



La iniciativa de la “visión de la alimentación, la agricultura y el medio ambiente en el año 2020” ha sido lanzada por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI) para tener un punto de vista compartido y lograr consenso para la acción sobre la forma de atender las futuras necesidades mundiales de alimentos y, al mismo tiempo, reducir la pobreza y proteger el medio ambiente. Por medio de la iniciativa de la visión 2020, el IFPRI agrupa diversas corrientes de opinión sobre esos temas, genera investigaciones y formula recomendaciones. Los resúmenes 2020 presentan información sobre varios aspectos de esas cuestiones. La Iniciativa Visión 2020 reconoce y agradece el apoyo durante el 2000 de los siguientes donantes: CIDA, CTA, DANIDA, España, Rockefeller Foundation, SIDA, y SDC.