

Mil millones de personas hambrientas

Los gobiernos y las agencias de ayuda deben hacer frente al reto

La subida de los precios de los alimentos ha puesto de relieve una crisis alimentaria mundial que, aunque ya existía, ahora afecta a cerca de 1.000 millones de personas. Las soluciones a futuro que se plantean son, entre otras, la adecuada inversión en agricultura, un comercio más justo, la redistribución de recursos y la lucha contra el cambio climático. Pero las personas con hambre no se alimentan de la esperanza de soluciones a largo plazo. Los gobiernos, apoyados por las agencias de ayuda y los donantes, deben actuar de forma inmediata ofreciendo asistencia sistemática y un apoyo sostenido en el tiempo a aquellos que lo necesitan. Además, deben proteger mejor a quienes viven en una situación de pobreza crónica para permitirles hacer frente a sequías, inundaciones y a la volatilidad del mercado.

Resumen

¡Mira, no tengo zapatos! Pero lo que me matará es el estómago vacío, no ir descalza.

Pamela Ataa, Kenia, octubre de 2008

La subida de los precios de los alimentos de 2007 y 2008 puso de relieve una crisis alimentaria global que ya estaba afectando a más de 850 millones de personas. Incluso antes de los disturbios de 2008, alrededor de 16.000 niños estaban muriendo cada día por causas relacionadas con el hambre, uno cada cinco segundos.¹ La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que a finales de 2008 la subida de los precios ha provocado que la cifra mundial de personas que padecen hambre haya aumentado en 109 millones.² Actualmente, alrededor de una de cada seis personas en el mundo no tiene suficiente comida, es decir, hay casi 1.000 millones de hambrientos.

Aunque los precios de los alimentos cayeron en los últimos meses de 2008, permanecen por encima de la tendencia a largo plazo y van a continuar así en un futuro inmediato.³

Dos problemas crecientes exacerban la tragedia el problema del hambre:

-El cambio climático está acentuando la frecuencia y la intensidad de desastres naturales, tales como las inundaciones, las sequías y los ciclones tropicales, que destruyen los cultivos, la ganadería y los medios de vida;

-La recesión global parece que va a provocar un aumento en el número de personas que padecen hambre debido a su impacto sobre el empleo, los ingresos y el gasto público.

Las rápidas e impredecibles fluctuaciones de los precios de los alimentos, exacerbadas por la volatilidad del mercado del petróleo y el incremento de los desastres naturales, son un reto añadido. Los consumidores pobres de los países en desarrollo no pueden comprar alimentos cuando los precios incrementan, mientras que una bajada aguda de los mismos puede destruir los medios de vida de los agricultores y resultar en una situación de incertidumbre que les retraiga de invertir en su producción.

La reducción del hambre en el mundo requiere una respuesta a largo plazo de los gobiernos para poder hacer frente a las causas subyacentes, como el acceso inequitativo a la tierra, el agua, así como a otros recursos. Este informe argumenta que los gobiernos y las organizaciones de ayuda deben poner en marcha acciones urgentes y sostenibles para satisfacer la demanda de alimentos de aquellos que viven en condiciones de extrema pobreza.

Actualmente, la mayor parte de la población no recibe asistencia. Allí donde lo hacen, es normalmente *ad hoc*, temporal e inapropiada. Con demasiada

frecuencia, el hambre es simplemente ignorada o aceptada como algo dado, con la esperanza de que el desarrollo a largo plazo finalmente resuelva el problema. Además, el apoyo que se ofrece a las comunidades para mejorar su resistencia a eventos excepcionales o la asistencia que se da antes de que se desarrolle una crisis alimentaria no es suficiente en ninguno de los dos casos.

La asistencia humanitaria internacional, incluyendo la provisión de ayuda alimentaria, es esencial en situaciones de conflicto o de desastres naturales cuando los gobiernos no tienen la capacidad o la voluntad política para ofrecer asistencia o restablecer los medios de vida de sus ciudadanos. A pesar de ello, las organizaciones internacionales son cada vez más demandadas para asistir a aquellos que viven en una situación de pobreza crónica y que se ven amanezados por las fluctuaciones del clima y el mercado. Desde el inicio del milenio, todas las emergencias alimentarias de gran escala que han provocado la intervención internacional en África (en el cono sur de África en 2002 y 2005, en el Sahel en el 2005 y en el cuerno de África en 2000, 2002, 2006 y 2008) han ocurrido en contextos de extrema pobreza, donde millones de personas viven al borde de la supervivencia, con poco o ningún apoyo de sus gobiernos. Esta asistencia inmediata es normalmente crítica para salvar vidas y proteger los medios de vida. Sin embargo, las organizaciones no pueden cubrir el vacío dejado por los gobiernos en los países afectados, que son quienes tienen la primera responsabilidad de satisfacer los derechos de sus ciudadanos.

El éxito de algunos países que ofrecen apoyo efectivo a largo plazo a las comunidades vulnerables demuestra lo que se puede hacer cuando existe voluntad. Por ejemplo:

- India ofrece garantía legal de empleo durante cien días al año a cualquier hogar rural que desee hacer trabajo público por un salario mínimo estipulado.
- El Programa de Red de Seguridad Productiva de Etiopía asiste a más de siete millones de personas (alrededor del 10 por ciento de la población) que sufren inseguridad alimentaria crónica principalmente a través del empleo, de transferencias de comida y de dinero en efectivo.
- Como parte de su estrategia de seguridad alimentaria, Brasil apoya a los pequeños productores para que suministren alimento a las poblaciones pobres a través de los programas de bienestar.

En otros países, como Indonesia o Malawi, los gobiernos emplean otras medidas como ayudar a los agricultores a acceder a insumos agrícolas, regular los mercados de alimentos a través de políticas de comercio, almacenar alimentos o realizar compras públicas.⁴ A pesar de ello, muy pocos gobiernos han establecido mecanismos que sean suficientemente exhaustivos para satisfacer de forma efectiva la demanda de alimentos o para proteger a las poblaciones más vulnerables de los desastres y de la volatilidad del mercado.

La razón por la que muchos países no han podido responder a las necesidades de quienes padecen hambre se debe a la falta de voluntad política y a la mala asignación pública de los recursos. Pero la comunidad internacional debe aceptar su parte de culpa. Tres décadas de ajuste

estructural y presión de los donantes han reducido la capacidad de estos países para llevar a cabo intervenciones públicas diseñadas a garantizar el bienestar económico y social de sus ciudadanos. Aunque los programas de bienestar y las instituciones públicas del pasado (como el mercado de granos) eran caros y normalmente estaban mal gestionados, su eliminación o privatización ha aumentado, en general, la vulnerabilidad de las comunidades crónicamente pobres. Ahora es el momento de reconsiderar las medidas de regulación del mercado sin repetir los errores del pasado. Estas políticas podrían incluir instrumentos como el mantenimiento de reservas de alimentos de adquisición nacional y reservas financieras para la compra de alimentos, además de medidas fiscales y comerciales apropiadas.

El apoyo de la comunidad internacional a los gobiernos nacionales para que cumplan con su responsabilidad de asistir a las familias que padecen hambre y pobreza extrema continúa siendo inadecuado. Los donantes y las organizaciones se centran demasiado en el abastecimiento de ayuda alimentaria, de la cual más de la mitad proviene todavía de los países ricos y no de fuentes locales o regionales.

Los donantes siguen sin apoyar el tipo de intervenciones más apropiadas y flexibles como, la creación de empleo, los mecanismos de pago en efectivo, las medidas de reducción de riesgos de desastres (RRD) para reducir el impacto de las sequías y las inundaciones, y las inversiones productivas. Para que sean efectivas, todas estas medidas requieren fondos predecibles y continuados.

A pesar de la recién creación del Grupo de Trabajo de Alto Nivel de las Naciones Unidas (UN High Level Task Force) para la crisis mundial de los alimentos, la coordinación y colaboración entre las agencias de Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y otros donantes para responder a cuestiones relacionadas con la seguridad alimentaria sigue siendo un claro déficit. No hay un mecanismo global que asegure la coordinación y la coherencia política de los múltiples actores, lo que añade complejidad a la respuesta y reduce la eficiencia, especialmente a nivel nacional. La reforma de esta arquitectura global es urgente.⁵

Recomendaciones

Los gobiernos de los países en desarrollo deben asegurar que el derecho a la alimentación y la protección social de las personas que viven bajo extrema pobreza están garantizados. Esto requerirá la puesta en marcha de una política integral que incluya la alimentación, la agricultura y la protección social y que permita satisfacer las necesidades inmediatas y proteger a las comunidades más vulnerables a los shocks. El apoyo internacional será necesario cuando falten las capacidades, los recursos o no haya una respuesta a nivel regional. Las recomendaciones de Oxfam Internacional son las siguientes:

Los gobiernos de los países en desarrollo deben:

- Promover un entendimiento común del hambre y la vulnerabilidad, así como una respuesta adecuada a ambos. Esto, junto con una mejora en la calidad y el tiempo empleado en la evaluación de necesidades, es algo esencial para asegurar que los actores nacionales e

internacionales responden a las necesidades inmediatas de alimentos con los recursos necesarios y las inversiones adecuadas. A nivel nacional, la adopción del Marco integrado de clasificación de las fases de la seguridad alimentaria (IPC, en sus siglas en inglés) o un sistema equivalente de análisis de crisis facilitaría el proceso.

- Asegurar que las comunidades afectadas tienen buen acceso a los ingresos y al alimento a través de medidas de protección social adecuadas a nivel local, tales como legislación sobre el salario mínimo, programas de empleo, transferencias directas a las familias (alimento o dinero en efectivo) y provisión de seguros, crédito y otros insumos a los agricultores, pastoralistas y pescadores. Dada la naturaleza de hambruna crónica en muchos países, dichas políticas se deben implementar como medidas a largo plazo y no como respuestas tardías en el pico de una crisis.
- Utilizar reservas de alimentos a nivel local, nacional y regional para abastecer a las poblaciones afectadas por la crisis, reducir la volatilidad de los mercados de alimentos y asegurar que las políticas fiscales y arancelarias mejoran el acceso al alimento.
- Complementar la respuesta a la crisis con medidas de reducción de riesgos, especialmente para salvaguardar los medios de vida, en la fase de recuperación económica y social una vez que lo peor haya pasado. La ayuda humanitaria debe estar diseñada para que se reduzca la vulnerabilidad a largo plazo (por ejemplo, con programas de trabajo por dinero -*cash for work*).
- Ofrecer un espacio adecuado para que las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado puedan jugar un rol activo, como por ejemplo la participación en la distribución de la ayuda o el establecimiento de un plan de seguros y créditos.
- Reunir a todos los ministerios relevantes, las agencias internacionales, los grupos de la sociedad civil (como los sindicatos de agricultores y las organizaciones de mujeres) para diseñar y coordinar planes de acción vinculados a la agricultura y a la protección social. Estos planes deben ser componentes explícitos de las estrategias de reducción de la pobreza y deben estar integrados en los planes regionales pertinentes, como la Política Agrícola Común del Oeste de África (ECOWAP, en sus siglas en inglés) y el Programa Integral de Desarrollo Agrícola para África (CAADP, en sus siglas en inglés).

Los donantes y las organizaciones internacionales deben:

- Apoyar el rol activo del Estado a través de la asistencia técnica y financiera (resumido anteriormente) invirtiendo en las capacidades nacionales para lograr una capacidad de respuesta duradera al hambre y apoyando las iniciativas regionales. Esto requiere una financiación predecible y a largo plazo, además de un mayor gasto en reducción de riesgos, intervenciones tempranas y en la fase de rehabilitación.
- Aumentar la financiación para las transferencias de efectivo a las familias más necesitadas y reducir el énfasis en ayuda alimentaria en especie. Donde se requiera, este tipo de asistencia se deberá

suministrar con bienes nacionales o regionales para así fortalecer los medios de vida locales.

- Comprometerse a una nueva alianza global, que se debería basar en los mecanismos globales y regionales ya existentes, y mantener la colaboración iniciada por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel de las Naciones Unidas en 2008, asegurando una coordinación efectiva, la puesta en marcha de los acuerdos globales y la convergencia de las instituciones internacionales para apoyar las respuestas nacionales.
- Reformar la Convención de Ayuda Alimentaria (CAA), que recibe compromisos anuales de ayuda alimentaria de los donantes, para que reciba fondos predecibles que apoyen a las políticas nacionales y regionales diseñadas para responder a las necesidades alimentarias. Estos compromisos deberían ser obligatorios. La CAA debería desvincularse del Consejo Internacional del Grano y ubicarse bajo la administración de las agencias de Naciones Unidas que trabajan sobre estas cuestiones: PMA, IFAD y FAO.

Las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) deben:

- Reforzar el apoyo a los mecanismos nacionales y locales de prevención y respuesta a las crisis alimentarias en vez de limitarse al suministro directo de ayuda. Los análisis de riesgo y vulnerabilidad deberían ser participativos para así poder diseñar mejores intervenciones.
- Apoyar a las ONG locales para que participen en el diseño y ejecución de las políticas nacionales alimentarias, agrícolas y de protección social.

Introducción

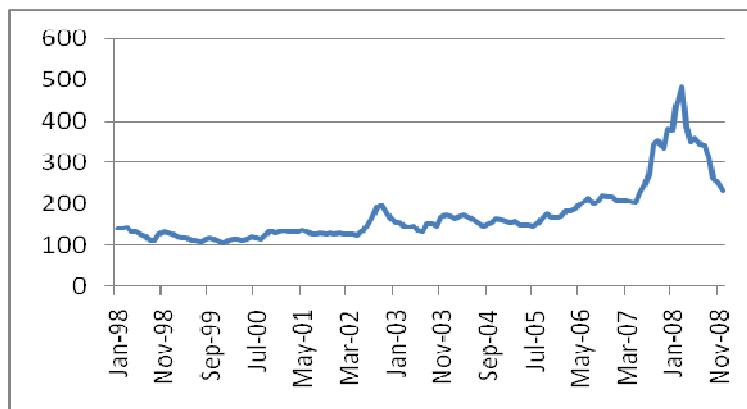
Me gustaría dejar este lugar e ir a algún lugar donde mis hijos no pasen hambre

Heroro Wersami, Afar, Etiopía, octubre 2008

La tragedia humana del hambre continúa proyectando una gran sombra en todo el mundo. Aunque el porcentaje de personas que sufren hambre ha caído a un ritmo constante en las últimas décadas, la cifra total ha aumentado. La Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) estima que el número de personas que padecen hambre es actualmente 963 millones,⁶ de los cuales dos tercios viven en la región pacífica de Asia, incluyendo 200 millones en India. El éxito en la reducción del hambre en el mundo ha sido variable, algunos países y regiones han progresado de forma significativa y otros se han quedado atrás. La región de África subsahariana es la más preocupante ya que el número de personas que pasan hambre ha aumentado en 43 millones en los últimos 15 años alcanzando la cifra de 212 millones.⁷

Tal y como se muestra en el Gráfico 1, en el periodo 2002-2008, el mundo experimentó un aumento de los precios, especialmente rápido desde 2007. Los precios han caído desde su pico a mediados de 2008, pero permanecen elevados en comparación con la tendencia a largo plazo. El encarecimiento del alimento tiene un efecto devastador en el bienestar de 1.000 millones de personas en todo el mundo que viven con menos de un dólar al día, y especialmente de las familias más pobres de los países menos desarrollados, ya que en media se gastan entre el 50 y el 80 por ciento de sus ingresos en comida. Los precios elevados afectan directamente a su consumo ya que lo que comen es menor cantidad y peor calidad y valor nutricional. Al mismo tiempo, el gastar más dinero en alimentos deja menos dinero para otros bienes esenciales y pone en peligro el acceso a servicios sociales básicos como la salud y la educación.

Grafico 1: Precios del trigo 1998-2008 (en dólares nominales)



Fuente: Consejo Internacional del Grano

Las economías más pobres han sido las más afectadas por la subida de los precios debido principalmente a su dependencia de la importación de alimentos: de los 51 países menos desarrollados sólo dos no son importadores netos de alimentos. La volatilidad de los precios mundiales afecta especialmente a países, como Senegal, que importan más de la mitad de sus necesidades de alimentos.⁸

En muchos países, las personas viviendo en situación de pobreza reciben algún tipo de protección social: un salario mínimo en Francia, cupones de comida (*food stamps*) en Estados Unidos, o sistemas de distribución pública de alimentos o dinero en efectivo en Indonesia e India respectivamente. Pero muchos países pobres no tienen tales mecanismos bien porque su gobierno no cuenta con los recursos, la voluntad política o porque el sistema público que protegía a los consumidores y a los productores en el pasado ha sido abolido o reducido a través de los programas de ajuste estructural, normalmente apoyados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

El gasto público en los países en desarrollo, incluyendo las partidas destinadas a los más pobres, es probable que se vea más amenazada en el 2009 debido a la crisis económica mundial, especialmente si los donantes internacionales reducen los fondos destinados a la ayuda. El crecimiento cero o negativo también tendrá un impacto directo en los ingresos y el empleo de las personas pobres, y por tanto en su acceso a la comida, aunque la escala de este problema no es fácilmente predecible.

Las recientes fluctuaciones de los precios mundiales de los alimentos han demostrado lo vulnerables que son los mercados de los alimentos ante las turbulencias económicas. Lamentablemente, especialmente

como resultado del cambio climático, es probable que en el futuro se sufran más shocks y volatilidad. El cambio climático aumentará la frecuencia y la intensidad de los desastres naturales, tales como las inundaciones, las sequías y los ciclones tropicales. Los desastres naturales destruyen los medios de vida de la gente y causan pérdidas masivas de cultivos y ganadería. Por ejemplo, el huracán Sidr, en noviembre de 2007 en Bangladesh, destruyó alrededor de 600.000 toneladas métricas de cultivos en pocas horas. Este es el equivalente al consumo anual de arroz de más de dos millones y medio de bangladesíes.⁹ Las previsiones del impacto del cambio climático sobre la agricultura en los trópicos y subtropicales señalan constantemente las pérdidas sustanciales en la producción, especialmente en África subsahariana.¹⁰

Oxfam Internacional ha pedido en repetidas ocasiones soluciones duraderas al problema de la inseguridad alimentaria que incluyen inversión en agricultura, comercio justo, provisión de salud pública y servicios educativos, y acción para hacer frente al cambio climático. Pero las personas hambrientas no pueden ser alimentadas con la esperanza de soluciones a largo plazo. Los gobiernos y las agencias de ayuda deben tomar medidas inmediatas para satisfacer las necesidades crecientes de alimentos de forma efectiva y proteger a la población vulnerable de las fluctuaciones climáticas y de los mercados.

Una de las cuestiones más dramáticas que surgieron en el 2008 en torno a la subida de los precios fue el reto al que se enfrentó el Programa Mundial de Alimentos (PMA). La agencia de Naciones Unidas debió responder al aumento del 35 por ciento de los costes operacionales debido a una subida de los costes de los alimentos y del transporte, y tuvo que buscar una financiación adicional de 755 millones de dólares para mantener su asistencia a 70 millones de personas. A pesar de ello, estos beneficiarios solo conforman un ocho por ciento del número total de personas malnutridas en todo el mundo. Si se quiere responder al reto de satisfacer las necesidades de los restantes 900 millones, se necesitará una operación de Naciones Unidas y las ONG de mayor escala. Los actores nacionales, fundamentalmente los gobiernos de los países en desarrollo, deben jugar un papel principal junto con la participación de las organizaciones de la sociedad civil.

Este informe analiza algunas de las medidas a través de las cuales los gobiernos y las agencias de cooperación pueden responder a estas necesidades. La primera sección se centra en explicar cual debe ser la fase inicial, en la que todos los actores deben reconocer y acordar la naturaleza y el alcance de los problemas. La segunda sección

recomienda diferentes respuestas a la hambruna, y en particular, medidas a largo plazo que complementen acciones de emergencia de corto plazo. La tercera sección argumenta que la responsabilidad del gobierno debe estar acompañada por el empoderamiento de los ciudadanos y su capacidad para reclamar sus derechos y adecuar las necesidades de alimentación, medios de vida y protección social a sus demandas. La cuarta, y última sección, analiza los cambios a los que debe someterse el sistema de ayuda internacional para que sea más efectiva y apoye los mecanismos de respuesta local.

1 Reconocer la escala y la naturaleza del hambre

Revisar los análisis sobre la seguridad alimentaria

Una primera fase para mejorar la asistencia es fortalecer a nivel nacional los análisis sobre la seguridad alimentaria para identificar con mayor claridad la naturaleza y la escala de las necesidades de alimentos y crear un mayor consenso sobre cómo se debe responder a cualquier situación.

La práctica actual en este tipo de análisis y en los análisis de necesidades es que a pesar de los intentos para mejorar la integración de elementos como la vulnerabilidad y el poder adquisitivo, no se mide de forma adecuada el hambre y no se identifica correctamente quienes requieren asistencia.

- Los sistemas de alerta temprana y los análisis de necesidades tradicionales están normalmente demasiado enfocados en la producción de alimentos y en la ayuda alimentaria de emergencia.
- Tal y como se ha visto con la subida de los precios de los alimentos en el 2008, el impacto de los mercados volátiles está mal integrado en nuestro concepto de hambre ya que no tiene suficientemente en cuenta la vulnerabilidad de grupos concretos, como los pobres urbanos, los trabajadores agrícolas, los pastoralistas, las comunidades de pescadores,¹¹ o muchos pequeños productores a lo largo de la mayor parte del año.
- La desnutrición temporal, que afecta cada año a cientos de millones de personas, debe ser reconocida como un problema principal.
- La vulnerabilidad ante los desastres no está suficientemente reconocida por los gobiernos y las organizaciones de ayuda, lo que limita las inversiones en actividades de prevención y mitigación.

En términos generales, dar a una respuesta a cuestiones como la comida y la vulnerabilidad desde una perspectiva de derechos, como por ejemplo el derecho al alimento, puede ofrecer a los distintos actores una nueva óptica para desarrollar políticas y programas más efectivos. En particular, este enfoque ayuda a entender el hambre no sólo como falta de alimento sino como la incapacidad para acceder al

alimento existente. Esta situación describe con mayor exactitud la realidad de gran parte de las personas que padecen hambre.

Cuadro 1. El derecho al alimento y a la protección social

El término “derecho a una alimentación adecuada” proviene del Convenio Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En 2004, la FAO elaboró la Guía del Derecho al Alimento “para apoyar la consecución progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional” a través de los esfuerzos combinados del gobierno y la sociedad civil. El derecho a la protección social está definido por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas como un conjunto de acciones públicas realizadas por el Estado y otros en respuesta a los inaceptables niveles de vulnerabilidad y pobreza, y que tratan de aliviar la extrema pobreza de aquellos sectores de la población que por razones que no están bajo su control no son capaces de suministrarse su propio alimento.¹²

El Convenio obliga a todos los Estados “a actuar de la forma más rápida y efectiva posible” para poder satisfacer todos los derechos humanos, incluido el derecho a una alimentación adecuada. Por tanto, los países desarrollados deben realizar, como mínimo, progresos medibles en su contribución a la plena realización de los derechos humanos apoyando los esfuerzos de los gobiernos de los países en desarrollo, a través de más ayuda predecible y no discriminatoria.

En ausencia de cualquier otro mecanismo que obligue a los gobiernos garantizar el derecho al alimento, el rol del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho al alimento toma mayor relevancia. Su papel debe adecuarse y aumentar para poder hacer un mejor seguimiento y responder a las violaciones de este derecho a nivel global, para ofrecer una guía a los gobiernos, instituciones internacionales y ONG sobre cómo satisfacer este derecho y para asegurar que el enfoque de derechos sea adoptado en los acuerdos internacionales sobre alimentos y agricultura.

¿Hambruna o no hambruna?

Normalmente no hay consenso sobre la severidad y naturaleza de una crisis de alimentos concreta ni cómo responder a ella. Esto se debe a la escasa información y análisis, pero también es resultado de lo políticamente sensible que puede resultar una crisis y la respuesta del gobierno a la misma. En el 2008, por ejemplo, hubo una seria controversia en Etiopía y Senegal sobre el número de personas que se encontraban en una situación de inseguridad alimentaria y la gravedad de la situación. En Níger, el gobierno acusó a la organización Médicos sin Fronteras de exagerar el número de niños malnutridos y le pidió que cesasen sus operaciones en el país.¹³ Con demasiada frecuencia, los gobiernos no reconocen la extensión del hambre e ignoran el derecho de los ciudadanos al alimento, mientras que las organizaciones internacionales tienden a actuar de acuerdo con su rol predeterminado, no se adecuan al análisis de la situación ni

al plan de acción nacional. Esto puede provocar tensiones entre las instituciones que responden a situaciones de emergencias, aquellas con un enfoque de desarrollo y los gobiernos.

Los procesos a nivel nacional son claves para obtener un consenso entre el gobierno nacional, la sociedad civil y las organizaciones internacionales para que puedan trabajar de forma conjunta en las políticas y programas más apropiados, y decidir quien debe ser responsable de qué y cómo se van a financiar las acciones.

Hablar en una lengua común

Un instrumento que permitiría homogeneizar un enfoque para los distintos actores es el Marco Integrado de Clasificación de Fases (IPC, en sus siglas en inglés).¹⁴ Se trata de una escala estandarizada, que integra la seguridad alimentaria, la nutrición e información sobre los medios de vida, y que permite evaluar la severidad de la inseguridad alimentaria y las implicaciones de las distintas respuestas. La iniciativa del IPC, apoyada por organizaciones como la FAO, PMA, FEWSNET (el sistema de alerta temprana de la agencia estadounidense USAID) y un número de ONG, ya ha sido establecida en alrededor de 15 países africanos y asiáticos. Si todos los actores relevantes se comprometen a crear y participar en mecanismos nacionales como el IPC, esto ayudaría a mejorar las políticas, las intervenciones y los análisis comparativos permitiendo adecuar los recursos entre los países y las regiones.

2 Mejores respuestas a las crisis a través de soluciones a largo plazo

Nuestra comida es leche y carne. Ahora estamos sobreviviendo con lo que el gobierno nos da. Algunas veces sólo tenemos una comida al día.

Haysama Mohammed, Afar, Etiopía, octubre 2008

La asistencia humanitaria internacional es esencial...

Las intervenciones internacionales de emergencia son necesarias para salvar vidas, proteger y recuperar los medios de vida de los afectados por una guerra o un desastre natural cuando los gobiernos no tienen la capacidad o la voluntad política para hacerlo. Crisis recientes como el tsunami y el conflicto de Darfur demuestran la fortaleza y la eficiencia del sistema de ayuda actual. Por ejemplo, desde 2004 en Darfur, el PMA y sus socios han estado transportando y distribuyendo más de 20.000 toneladas de alimentos cada mes a más de dos millones de personas afectadas por el conflicto dispersas en un territorio del tamaño de Francia.¹⁵ Como en muchos otros contextos pasados, no hay duda que este esfuerzo previene una hambruna mayor.

Pero este no es el único contexto en el que se distribuye ayuda alimentaria. En 2008, el cuerno de África fue una vez más golpeado por una grave crisis alimentaria que afectó a 17 millones de personas. Algunas de éstas son víctimas de la guerra en Somalia, pero la mayoría se vio afectada por la combinación de fluctuaciones moderadas de las condiciones climatológicas y de la subida de los precios de los alimentos, que han llevado a la población pobre y altamente vulnerable a la pobreza extrema. Este fue el último episodio de una serie de crisis alimentarias que han acaecido en la región casi cada año desde 2000. Desde el inicio del milenio, todas las emergencias de alimentos significativas en el cuerno y en el sur de África y en el Sahel que han requerido una respuesta internacional han ocurrido en contextos de hambruna crónica y pobreza, no en situaciones de guerra o desastres naturales. Cuando millones de personas viven precariamente al borde de la supervivencia, sin acceso a programas de seguridad o a créditos, con pocos ahorros ni recursos en los que ampararse, pequeños shocks económicos o climáticos pueden conllevar graves crisis. Ante esta situación, las organizaciones de ayuda internacional se han visto obligadas a responder a más emergencias humanitarias. Pero a pesar de su compromiso y de su

presencia mundial, no están en posición de satisfacer todas estas necesidades. El sistema de ayuda internacional no está creado para este propósito, no puede trabajar a la escala requerida, y no deberían tratar de reemplazar a quien tiene en verdad la responsabilidad, los gobiernos de los países afectados.

... pero los gobiernos tienen la principal responsabilidad

La responsabilidad de garantizar el derecho al alimento recae en primer lugar sobre el Estado. Esta es función principal del gobierno, y debería formar parte de las responsabilidades de un sistema político transparente. Tal y como indican las fuentes, las hambrunas raramente ocurren en Estados democráticos.¹⁶

Responder a las hambrunas puntuales es una cosa pero responder a las crónicas es otra bien distinta. Muchos Estados que funcionan correctamente gobiernan a pesar de los millones de gente que padecen hambre. Dar una respuesta al hambre requiere ambición y un rol proactivo. A pesar de que esta es una ardua tarea, un buen número de países han demostrado que el progreso es posible.

En la década pasada, se distribuyeron alrededor de 975.000 toneladas anuales de alimento a al menos cinco millones de etíopes que vivían en una situación de inseguridad alimentaria crónica.¹⁷ El sistema anual de llamamiento fue costoso e ineficiente ante los problemas estructurales; cada año, las necesidades fueron evaluadas y se emitían llamamientos internacionales, a los que los donantes debían responder con sus contribuciones y las organizaciones internacionales ofrecían su ayuda. En el 2005, el Programa de Red de Seguridad Productiva (PSNP en sus siglas en inglés) fue creado por el gobierno etíope para poder responder a los problemas crónicos de una forma más eficiente. Ahora gracias al compromiso del gobierno y los donantes, la ayuda es mucho más predecible y se suministra a través de un mecanismo permanente liderado por el gobierno.

Cuadro 2. Una red de seguridad para Etiopía

EL Programa de Red de Seguridad Productiva (PSNP) actualmente alcanza a más de siete millones de personas que sufren inseguridad alimentaria crónica, alrededor del 10 por ciento de la población, una cifra muy elevada y difícilmente abaricable para un país del tamaño de Etiopía. En 2007, el 57 por ciento de los recursos del programa se suministraron con dinero en efectivo, y el remanente se hizo con alimentos.¹⁸

El objetivo de este programa es proteger los bienes de los hogares más vulnerables y ofrecerles acceso al alimento a través de transferencias predecibles en efectivo y/o alimento. El componente de empleo del

programa tiene como fin construir bienes como carreteras, escuelas o fuentes de agua.

Los recursos que se suministran son generalmente sólo suficientes para satisfacer las necesidades básicas, y la transferencia de efectivo se ha constatado como insuficiente en el contexto de alta inflación de 2008.¹⁹ Aunque el programa no ha permitido que los beneficiarios hayan dejado de depender de la ayuda, sí que ha permitido a muchos ahorrar recursos y ser más resistentes a los shocks gracias a que sus ingresos se han duplicado en un periodo de dos años, mientras que los ingresos de los no beneficiarios han bajado en este mismo periodo.²⁰ Esta red de seguridad ha prevenido, sin duda, que la crisis alimentaria de 2008 haya sido más profunda y que las necesidades humanitarias se hayan extendido. Los beneficiarios creen que, sin transferencias, hubieran sufrido de manera mucho más severa el doble shock de la sequía y la subida de los precios de los alimentos.

Desde la década de los 90, Brasil ha estado desarrollando programas para apoyar a la población más pobre y a las familias agrícolas. Estas familias se benefician de créditos, seguros, asistencia técnica y programas de abastecimiento de alimentos ya que el gobierno compra la comida y la redistribuye a los más necesitados.²¹ Por otro lado, el apoyo a la agricultura se combina con medidas de protección social que incluyen el acceso universal al programa de seguridad social rural, llamado la Bolsa Familia, comidas escolares y salarios mínimos. Esta respuesta integral ha logrado reducir considerablemente la prevalencia de hambre en el país. Según el gobierno de Brasil,²² la malnutrición en niños por debajo de cinco cayó del 13 por ciento al 7 entre 1996 y el 2006.

Estos dos ejemplos ilustran formas en las que los gobiernos se han hecho responsables de aliviar el hambre y de responder a las crisis de alimentos. Esto no es tanto una cuestión de recursos pero sí de voluntad política. Países de renta media, y especialmente grandes exportadores de alimentos, como Brasil, pueden hacer uso de sus propios recursos, mientras que países más pobres, como Etiopía, Níger o Malawi, han demostrado que se puede tener un rol proactivo con ayuda de la cooperación internacional. El liderazgo nacional y el compromiso del gobierno para poner en marcha mecanismos efectivos pueden generar un mayor apoyo de los donantes que repetidas llamadas de emergencia para hacer frente a fases recurrentes de escasez de alimentos.

La respuesta del gobierno debe cubrir un amplio número de actividades si quiere ser efectiva ya que depende, en gran medida, de los distintos tipos de vulnerabilidades a los que se enfrentan los diversos grupos. Las medidas pueden incluir por ejemplo:

- Proveer alimentos y transferencia de efectivo a través de mecanismos de empleo destinados a ciertos grupos (por ejemplo, pensiones a personas ancianas o productos nutricionales a niños malnutridas).
- Ofrecer subsidios, créditos y seguros a los agricultores, pastoralistas y las comunidades pesqueras para insumos.
- Utilizar las reservas y el abastecimiento público de alimentos para estabilizar los precios, apoyar a los agricultores y distribuir o subsidiar alimentos a los hogares que se encuentran en una situación de inseguridad alimentaria (véase siguiente sección para más detalle).
- Eliminar tasas de la escuela y mejorar la educación nutricional.
- Utilizar la legislación para definir y proteger los derechos de los civiles, como por ejemplo fijando los salarios mínimos al nivel en que se satisfagan las necesidades básicas.

Los gobiernos no sólo deben ser los principales responsables en proveer protección social a quienes pasan hambre y son vulnerables, sino que deben crear un ambiente en el cual las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado puedan tener un rol activo, como por ejemplo, a través del suministro de asistencia o el establecimiento de mecanismos de crédito y seguros.

¿Intervención en los mercados o “laissez faire”?

Muchos países en desarrollo tuvieron en el pasado instituciones públicas y políticas destinadas a proteger a los productores y consumidores contra las bruscas fluctuaciones de los precios de los alimentos. Algunos países, como Malawi, India e Indonesia, siguen interviniendo en los mercados de alimentos, pero la mayoría de ellos han desmantelado o reducido la escala de esos mecanismos en los últimas tres décadas.²³ La razón se debe, en parte, a la intensa presión de los donantes internacionales que señalaron problemas como el alto coste, la ineffectividad de los mecanismos públicos (por ejemplo las reservas de grano) la corrupción y la restricción al desarrollo del sector privado. Uno de los argumentos clave en contra de las reservas de granos fue que el mercado global de alimentos había crecido y era menos volátil, por lo que era mejor que los países comprasen en el extranjero y que por tanto no conservasen stocks en el país.²⁴ Dado que algunos donantes son también principales exportadores de cereales, ese asesoramiento político no era completamente desinteresado.

La subida de los precios de los alimentos en 2007 y 2008 ha cuestionado todavía más los beneficios del enfoque “laissez faire”. Los mercados globales de alimento han pasado a ser altamente dependientes del volátil mercado de petróleo, y están cada vez más atados a las fluctuaciones de la oferta, ligadas a los desastres naturales o a medidas como prohibiciones a la exportación. Esto es particularmente problemático en el contexto de bajos stocks mundiales de grano, que en el 2008 ha caído al nivel más bajo de los últimos 25 años.²⁵ Dado que la oferta de alimentos para los países importadores es una incertidumbre, es el momento de reevaluar la necesidad de algún tipo de intervención estatal en los mercados de alimentos. A pesar de ello, se deberían tener en cuenta las deficiencias identificadas en los sistemas de alimentos del pasado. Es importante aprender de las experiencias del pasado y ser innovadores en el diseño de las nuevas respuestas.

Algunos expertos están proponiendo reservas de alimentos virtuales.²⁶ Esto puede ayudar a frenar la especulación de los mercados globales pero seguirá manteniendo a los países en desarrollo dependientes de la buena voluntad de los grandes exportadores para su abastecimiento de alimentos. Además, esta medida sólo debería considerarse como un complemento a las medidas tomadas a nivel local, nacional o regional para reducir la volatilidad de los precios de los alimentos y asegurar una oferta adecuada.

A nivel comunitario, los agricultores pueden tener mayor poder en los mercados a través de los bancos locales de grano que permiten al agricultor vender sus cultivos a un almacén durante la época de cosecha y obtener un ingreso adicional al vender la comida almacenada unos meses después cuando los precios son algo más elevados.

Unas reservas nacionales bien gestionadas, que puedan ser ampliadas o vendidas según sea más apropiado, combinado con un uso juicioso de los impuestos y de la política fiscal (por ejemplo reduciendo el IVA de los alimentos básicos) puede jugar un papel importante para reducir la volatilidad de los precios y también puede ser empleado para la distribución de los alimentos a las poblaciones más vulnerables.²⁷ Al contrario que la ayuda alimentaria importada, que puede minar la agricultura local, las reservas nacionales de alimentos pueden beneficiar en gran medida a los agricultores.

Para poder reducir el coste de mantener stocks físicos, tales reservas se podrían combinar con reservas financieras. Se debería prestar mayor atención a instrumentos innovadores, tales como la opción de compra garantizada de alimentos importados con precios fijos o

iniciativas que se ha introducido recientemente con éxito en países como Malawi.²⁸

Desarrollar mecanismos regionales puede tener sentido en aquellas zonas del mundo que ya están económicamente integradas. Esta es la opción que ha tomado la organización regional *Southern Africa Development Community* (SADC), que ha creado un stock regional de 500.000 toneladas para suministro local.²⁹ Cuestiones señaladas previamente como la mala gestión y la corrupción son reales pero pueden ser atajadas con una mayor rendición de cuentas y con la participación de los principales actores, como las asociaciones de agricultores.

Reducir los riesgos y fortalecer la capacidad de recuperación

Otro de los roles de un Estado activo es proteger a los ciudadanos frente a los desastres. Debido a los efectos del cambio climático, la protección se está convirtiendo en un elemento cada vez más crítico. Un instrumento clave es la reducción de riesgos de desastres (RRD). La RRD comprende múltiples elementos aunque entre los que destaca el fortalecimiento de las capacidades de la sociedad para que puedan hacer frente a la situación y su recuperación sea más fácil y la disminución de las pérdidas ligadas a los desastres naturales reduciendo la vulnerabilidad de los individuos a estos eventos. La necesidad de RRD se está haciendo cada vez más urgente ahora que el cambio climático está aumentando el número y la intensidad de las amenazas naturales, como las inundaciones y las sequías, con las consecuentes mermas en la producción de alimentos.

La reducción de riesgo, es decir la prevención, es más efectiva económicamente que tratar de responder a un desastre después del mismo. Cada dólar invertido en la prevención de un desastre ahorra en término medio cuatro dólares de los costes de emergencia y rehabilitación.³⁰ El programa de China de prevención de inundaciones ha tenido un coste de 3.100 millones de dólares entre 1960 y el 2000. Gracias a este programa el gobierno se ha ahorrado cerca de 12.000 millones de dólares.³¹

Cuadro 3. RRD en acción: recuperar el conocimiento agrícola en Bolivia.

El distrito de Beni, en Bolivia, sufre con regularidad inundaciones severas, sequías estacionales e incendios. Las condiciones del drenaje y de la tierra son pobres y predomina la agricultura de "tala y quema": la tierra es productiva durante aproximadamente tres años antes de que los agricultores se trasladen a otra tierra, a base de talar el bosque para limpiar la tierra.

Las civilizaciones antiguas hicieron vastas modificaciones en el paisaje para hacer frente a estos mismos retos. Uno de ellos fue la creación de *camellones* elevados que ahora las comunidades locales han empezado a duplicar. Los *camellones* están por encima del agua de las inundaciones estacionales y por tanto previenen que el agua se lleve las semillas y las plantas. Gracias a este mecanismo se obtiene un sistema de gestión de agua que produce tierra fértil, stock de pescado, forraje y drenaje localizado. Los *camellones* también permiten que crezcan los cultivos incluso durante el período de inundaciones, que hasta ahora era una época de hambrunas para muchos hogares.³² Según Yenny Noza, un agricultor local, “Con el sistema antiguo perdíamos muchas plantas y semillas cuando llegaban las inundaciones. Después teníamos que esperar para que el agua se fuese antes de que pudiésemos volver a plantar”

En 2000, una coalición de 168 gobiernos, agencias de Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil (ONG) acordaron el Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 que establece una serie de prioridades para las políticas de RRD. Éstas incluyen institucionalizar el RRD en los organismos y políticas nacionales, mejorar los sistemas de alerta temprana y los sistemas de prevención, construir una cultura de seguridad e invertir en reducción de riesgo y en capacidad de recuperación.

Aunque ha habido algunos avances en una respuesta más efectiva a los desastres, el progreso del Marco Hyogo es desigual. Los gobiernos raramente consideran al RRD como una prioridad, normalmente es responsabilidad de un ministerio o un departamento en vez de ser una prioridad de todos los planes de desarrollo nacional. A nivel internacional, los fondos que se destinan al RRD son escasos ya que es una prioridad menor.

Dada que esta situación es un hecho reconocido, los representantes de los gobiernos y otros actores en 2009 se reunirán para identificar las brechas aún existentes y las acciones necesarias a poner en marcha.

3 Empoderar a las personas y a las comunidades para garantizar su derecho al alimento y a los medios de vida

Por muy buenas que sean las políticas del gobierno, no nos darán nada sin la participación activa de cada uno de nosotros.

Nelson Mandela, 1 de mayo 1998

Una cuestión de derechos

Oxfam Internacional cree que el alimento y la protección social son una cuestión de derechos y no de caridad. La gente debe poder demandar sus derechos y participar activamente en los cambios políticos que afectan a su vida. El Estado debe jugar un papel central en el cumplimiento y satisfacción de estos derechos que pueden ser alcanzados a través de múltiples iniciativas públicas y privadas. En este sentido, el desarrollo y la sostenibilidad de programas de protección social deberían tener una especial relevancia. La protección social no comprende sólo instrumentos de gestión de riesgos, sino además transferencias directas de recursos, disposiciones institucionales y una legislación que defina y proteja los derechos socioeconómicos de los ciudadanos.

El Cuadro 4 demuestra que la institucionalización del derecho al trabajo y a un salario decente ha sido efectiva en el cumplimiento del derecho al alimento.

Cuadro 4. El Acta de Garantía Nacional de Empleo Rural en India³³

Desde 2005, el Acta de Garantía Nacional de Empleo Rural (AGNER) ha garantizado el empleo durante cien días al año a cualquier hogar rural que desee hacer trabajo público a un salario mínimo establecido. Casi un tercio de la mano de obra contratada a través de AGNER deben ser mujeres y recibir el mismo salario que los hombres.

La creación del AGNER como un derecho legal para los ciudadanos fue un paso clave en la satisfacción del derecho al alimento y el derecho a tener un medio de vida adecuado. El Acta cubre 27 Estados y 2 millones de beneficiarios autoseleccionados, la mayoría provenientes de los hogares más pobres, muchos de los grupos minoritarios y mujeres. El vínculo obvio entre el derecho a un empleo remunerado, que debe ser procesado por ley en 15 días, y una oportunidad de empleo, ha dado como resultado un aumento en el número de beneficiarios respecto a otros mecanismos de empleo más pasivos.³⁴ Los estudios de Andhra Pradesh demuestran que AGNER ha duplicado los salarios rurales, ha reducido la migración y ha alcanzado ingresos equitativos para la mujer.³⁵ El acceso a los programas es fundamental para prevenir la desnutrición de los grupos minoritarios y marginalizados.

Crear espacios para la participación efectiva de ciudadanos

Los gobiernos deben crear un espacio adecuado que permita la participación de todos los actores relevantes en el diseño y la ejecución de las políticas nacionales de alimentos, agricultura y protección social. Esta plataforma debe estar conformada por grupos de productores (agricultores, pescadores, pastoralistas), grupos de consumidores, organizaciones de mujeres, sindicatos, organizaciones del sector privado, grupos minoritarios, ministerios relevantes y organizaciones internacionales. La coordinación nacional debe adaptarse a nivel local. En el caso de crisis alimentarias, las comunidades locales deberán participar en las decisiones que afectarán a sus vidas y medios de vida.

Esta participación subraya la importancia, el valor, la equidad y la legitimidad de las políticas puestas en marcha y asegura una mejor ejecución de las mismas. Además, permite que las instituciones estatales y paraestatales sean más transparentes, haya menos probabilidad de discriminar (tal y como ocurre en países como por ejemplo Zimbabue y Myanmar, donde algunas poblaciones pueden no recibir la asistencia adecuada por su afiliación política o su pertinencia a un grupo étnico determinado),³⁶ y les sea más difícil sucumbir a la corrupción, tal y como sucedió con la reserva nacional de grano de Malawi en 2002.³⁷

Cuadro 5. Un enfoque participativo: el sistema de seguridad alimentaria de Brasil.

Las políticas de seguridad alimentaria de Brasil están diseñadas y ejecutadas por tres instituciones principales: la Conferencia Nacional, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CNSA) y la Cámara Interministerial de Seguridad Alimentaria y Nutrición. La Conferencia y el Consejo son dos cuerpos colegiados que incluyen representantes de los departamentos del gobierno, ONG y el sector privado. La Cámara está formada por ministros de Estado y es responsable de fortalecer los vínculos sectoriales relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, y de ejecutar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Las Conferencias Nacionales definen las políticas que después son monitoreadas por el CNSA, que es un forum permanente para la discusión de cuestiones relacionadas con el derecho humano al alimento y la nutrición.

Abrir la gestión y la dirección de las instituciones paraestatales a la participación formal a las organizaciones de agricultores y de la sociedad civil es esencial para mejorar la efectividad. Estudios de Oxfam Internacional en Malawi concluyeron que esta opción era mucho mejor para la Corporación de Desarrollo y Marketing Agrícola (ADMARC en sus siglas en inglés) que la privatización por la que habían presionado ciertos donantes.³⁸

4 Ayuda internacional; dinero, partenariado y coherencia

En los países en desarrollo la asistencia internacional es necesaria para ayudar a financiar y apoyar las estrategias de reducción de hambre. Pero además de aumentar su financiación, las agencias internacionales necesitan hacer cambios significativos en sus formas de trabajo si quieren ser más coherentes y efectivas.

Fortalecer las capacidades locales

La ayuda humanitaria procedente de las organizaciones internacionales y las intervenciones de los gobiernos nacionales deben ser complementarias. Si así fuera, la asistencia no sólo se daría a las víctimas de una crisis humanitaria declarada sino además a todos aquellos que no pueden permitirse el alimento necesario para vivir con dignidad y con buena salud.

No todos los países tienen la capacidad de los países de renta media, como Brasil, y es por ello que las organizaciones de ayuda internacional deben ir más allá de dar asistencia directa. Es necesario que fortalezcan las capacidades de las estructuras y de los programas nacionales, de los ciudadanos y sus organizaciones. Esto es esencial para asegurar que la ayuda no sustituye, ni duplica las respuestas locales.

El cambio de rol de las organizaciones de ayuda implica reconsiderar su papel y su dossier de actividades, a menudo excesivamente enfocados hacia proyectos y asistencia a corto plazo. Por ejemplo, en su nueva estrategia,³⁹ el PMA está considerando cambiar de una estrategia de simple abastecimiento de alimentos a una estrategia integral de apoyo a las capacidades de la comunidad a través, por ejemplo, de asesoramiento político a los gobiernos y transferencia de expertos en herramientas de reducción de hambre.

Considerar los desequilibrios de la ayuda internacional

El desequilibrio entre las distintas formas de ayuda es aún una cuestión que preocupa. Un apoyo adecuado a la producción de alimentos en forma de crédito o insumos agrícolas a los agricultores puede prevenir la crisis alimentaria y la demanda de fondos humanitarios. Tras las crisis de 2002 y 2005, Malawi ha pasado de ser un receptor de ayuda alimentaria a un exportador de alimentos después de que el gobierno empezase a subsidiar los insumos

agrícolas con el apoyo de los donantes.⁴⁰ Sin embargo, la ayuda alimentaria sigue siendo la respuesta predominante al hambre. En 2008, la ayuda alimentaria representaba el 41 por ciento de todos los llamamientos humanitarios y se financió en un 86 por ciento, mientras que las peticiones para agricultura sólo representaban un tres por ciento de los llamamientos, sólo se financiaron en un 42 por ciento.⁴¹ La FAO estima que el sector agrícola requiere una ayuda anual de 30.000 millones de dólares,⁴² a pesar de lo cual los donantes sólo han destinado 4.000 millones de dólares en estos años, lo que representa un mero 13 por ciento de la demanda total.⁴³ La inversión agrícola puede dar beneficios inmediatos en términos de acceso al alimento, al igual que fortalecer los medios de vida a largo plazo.

Además de la ayuda alimentaria, se necesitan fondos externos para apoyar a los gobiernos a poner en marcha programas y mecanismos de protección social y reducción de riesgos de desastres. Tal y como se señaló anteriormente, casos como el de Etiopía y Níger en los que los donantes pusieron en común sus fondos para apoyar los planes e instrumentos nacionales resultan prometedores. El Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID, en sus siglas en inglés), por ejemplo, se ha marcado el objetivo de cambiar de programas de asistencia a redes de seguridad a largo plazo a 16 millones de personas que sufren inseguridad alimentaria crónica en seis países africanos.

Pero esta forma de financiación internacional sigue estando en una fase experimental y está muy por debajo de la escala que se necesitaría. El RRD y la protección social tienden a dividirse entre las diversas categorías institucionales de los donantes; entre lo humanitario y el desarrollo, y entre la ayuda alimentaria y la agricultura. También debe haber cambios estructurales en la distribución de la financiación. Estas transformaciones requieren un porcentaje mayor de dinero en efectivo frente a los recursos en especie, compromisos más predecibles y duraderos, y más apoyo presupuestario en vez de financiación para programas específicos.

Compra local: cómo los alimentos pueden empoderar a las comunidades locales

La ayuda alimentaria normalmente se distribuye a través de un programa único en el que los gobiernos o las organizaciones de ayuda distribuyen alimentos a los beneficiarios. Esta fórmula tiende a minar los medios de vida de los agricultores, especialmente cuando incluye ayuda alimentaria en especie donada por países exportadores de alimentos. Además, este modelo considera a las personas como objetos y no como sujetos de la solución. De hecho, muchas de las

personas que reciben ayuda alimentaria son agricultores y como tales podrían ser parte de la solución al hambre y a la inseguridad a largo plazo.

Distribuir los alimentos que se producen a nivel local cuando estallan las emergencias tiene un efecto multiplicador en los ingresos de los agricultores y puede beneficiar en gran medida a los pobres que viven en el medio rural, a los pequeños productores y a las capacidades locales agrícolas. La iniciativa “*Compra por Progreso*” del PMA para distribuir alimentos de los pequeños productores, que ha sido posible gracias al incremento de las contribuciones de los donantes, tiene un gran potencial. En 2008, el PMA compró más de 1.000 millones de dólares en alimentos a los países en desarrollo,⁴⁴ más de lo que el Banco Mundial gasta anualmente en agricultura en África. El PMA estima que en su fase piloto esta iniciativa aumentará los ingresos anuales de 350.000 pequeños productores y apoyará a 1,5 millones de personas con una media de 50 dólares al año.⁴⁵ Esto demuestra el potencial de la ayuda alimentaria como instrumento de seguridad alimentaria a largo plazo.

Financiación predecible para apoyar la ayuda nacional a largo plazo

En el Marco Integral de Acción publicado en julio de 2008, el Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la crisis mundial de los alimentos (HLTF en sus siglas en inglés) estimó que se necesitan unos fondos adicionales entre 25.000 y 40.000 millones de dólares para financiar la seguridad nutricional y alimentaria, la protección social, el desarrollo agrícola y el funcionamiento de los mercados de alimento.⁴⁶ Es esencial que los donantes se comprometan de forma estable a apoyar a los gobiernos donde haya falta de recursos para desarrollar políticas de protección social, agricultura y RRD, y así poder ser menos dependientes de la ayuda alimentaria internacional y satisfacer las necesidades crónicas de sus ciudadanos. El Cuadro 6 demuestra que el uso de fondos predecibles ha fortalecido el sistema nacional de Níger en los últimos años. Por otro lado, esto requiere que los gobiernos nacionales desarrollen políticas claras, integrales y orientadas a resultados, y planes de acción.

Cuadro 6. Níger: Sistema Nacional de Prevención y Respuesta a la Crisis Alimentaria apoyado por los donantes

A pesar del funcionamiento de los sistemas de alerta temprana, ni el gobierno de Níger ni los donantes pudieron prevenir la crisis alimentaria de 2005. La respuesta fue tardía y no estuvo bien coordinada. Fue una respuesta rápida de las ONG y las agencias de Naciones Unidas, mientras que el sistema público no tenía los medios para responder de forma efectiva y coordinada. Esta crisis también mostró el hecho que la

hambruna crónica y estacional no había sido resuelta, y que la malnutrición estaba afectando a cientos de miles de niños cada año.

Tres años después, se ha fortalecido el Sistema Nacional de Prevenciones y Respuesta a la Crisis Alimentaria de varias maneras;

- Combina las intervenciones permanentes enfocadas a responder a las hambrunas crónicas con mecanismos para hacer frente a los desastres.
- A nivel nacional, el plan se basa en la acción colectiva de la administración local y de los ministerios nacionales, las agencias de UN y las ONG.
- El sistema incluye un amplio abanico de intervenciones tales como la transferencia de alimentos y de dinero en efectivo, las actividades nutricionales, el apoyo a los banco de grano, la provisión de semillas a los agricultores y el suministro de forraje a los pastoralistas.
- Gestiona una reserva nacional de alimentos y un fondo de emergencia para las intervenciones alimentarias.
- La ejecución del plan está financiada por un fondo al que contribuyen los donantes. Desde 2005, el fondo internacional ha aumentado sustancialmente con compromisos a largo plazo realizados por los donantes.

Fuente: Entrevistas realizadas por Oxfam Internacional al Área de Crisis Alimentarias, Oficina del Primer Ministro, Gobierno de Níger, marzo de 2008.

Invertir a nivel mundial para lograr una respuesta internacional más efectiva

Oxfam Internacional se congratula de la creación del Grupo de Trabajo de Alto Nivel de las Naciones Unidas establecido por Ban Ki Moon en abril de 2008, y compuesto por los directores de las agencias especializadas y fondos de Naciones Unidas junto al Banco Mundial y el FMI. Por primera vez, estas instituciones financieras se han reunido con el resto de Naciones Unidas para definir una política común para hacer frente a la crisis alimentaria.

A pesar de ello, el HTLF aún no ha logrado cambios sobre el terreno. Por el contrario, durante 2008, las distintas instituciones han definido sus propios planes de acción y han pedido fondos de forma descoordinada y con solapamientos. Por ejemplo, el Programa para hacer frente a la crisis mundial de alimentos (GFRP en sus siglas en inglés) del Banco Mundial creado para responder a la subida de los precios de los alimentos, financia la ayuda alimentaria del PMA y la provisión de insumos agrícolas, mientras que la iniciativa de la FAO también se centra en la provisión de insumos, para la cual, al igual que el PMA, la FAO también ha pedido el apoyo de los donantes. Como resultado, en los países donde operan ambas instituciones, éstas se ven obligadas a competir para obtener fondos para los dos

programas, con solapamientos similares y falta de claridad sobre sus respectivos roles.⁴⁷

Un mes después de la Conferencia Mundial de los Alimentos, celebrada en Roma en junio de 2008, el G8 propuso lanzar una Alianza Global para la Agricultura y la Alimentación (GPFA, en sus siglas en inglés) para responder a la crisis alimentaria que se basaría en el trabajo ya iniciado por el HTLF. Hay buenas razones para sentirse escépticos ante este anuncio teniendo en cuenta que las dos cumbres de alimentos precedentes concluyeron con decisiones similares. En 1996, el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial se creó para darle seguimiento al Plan de Acción que nació de la cumbre. Después, en 2003, se estableció la Alianza Internacional Contra el Hambre, que nacía de la Conferencia Mundial de los Alimentos de 2002, cuyo objetivo era aunar fuerzas en su lucha contra el hambre.

Pero el renovado partenariado global propuesto por el G8 permitirá poner más atención a las necesidades de casi 1.000 millones de personas que padecen hambre y, por encima de ello, puede ayudar a que haya una respuesta mejor coordinada, más consistente y de mayor efectividad. El GPFA debe apoyar los planes nacionales de alimento, agricultura y protección social. Debe establecer mecanismos de coordinación a nivel político, técnico y financiero a través de la asociación entre gobiernos, y organizaciones de productores y consumidores, el sector privado y ONG nacionales e internacionales.

Oxfam Internacional considera que la alianza global debe:

- Asegurar la apropiación de las políticas a través del apoyo de todos los actores relevantes (tales como las organizaciones de agricultores y mujeres, grupos minoritarios, sindicatos y organizaciones de consumidores) en el diseño, ejecución y rendición de cuentas de los procesos nacionales.
- Garantizar fondos predecibles a medio plazo para los países y las comunidades más afectadas por el hambre y la crisis alimentaria donde los recursos nacionales sean insuficientes.
- Desarrollar referentes en base a los cuales se puedan evaluar los planes de seguridad alimentaria.
- Establecer mecanismos (incluyendo una reforma efectiva de la Convención de Ayuda Alimentaria- véase la siguiente sección) para asegurar que los donantes y los gobiernos cumplen con los compromisos vinculados al derecho al alimento y a la protección social.

- Crear mecanismos de rendición de cuentas, tales como los *peer review* (revisión entre iguales), entre los actores clave a nivel nacional e internacional.
- Dar financiación a las ONG para que puedan participar en el desarrollo y ejecución de las políticas de seguridad alimentaria y puedan elaborar evaluaciones independientes a nivel nacional e internacional.

Reformar la Convención de Ayuda Alimentaria

La Convención de Ayuda Alimentaria (CAA) es el único tratado internacional que compromete a los donantes a hacer un desembolso mínimo anual destinado a la reducción del hambre. La CAA registra los compromisos anuales de ayuda alimentaria (tanto en efectivo como en especie) de los donantes y proporciona un conjunto de principios para la provisión de ayuda alimentaria. Esta Convención exige que los donantes den cinco millones de toneladas de alimento al año. Aunque esta iniciativa se supone que debe garantizar un desembolso anual y predecible de ayuda alimentaria, ha resultado ineficaz en su objetivo en las últimas cuatro décadas de su existencia.⁴⁸ Ubicado en el Consejo Internacional del Grano (una organización de promoción del comercio) y con representación exclusiva de donantes, la CAA ha respondido más a las preocupaciones comerciales de los países exportadores de cereales que a ser un vehículo para el desarrollo.⁴⁹ No hay ningún mecanismo para asegurar que los recursos destinados al CAA son priorizados en los países más necesitados, ni que son del tipo adecuado (por ejemplo en efectivo o en especie), ni si llegan en el momento adecuado. Además, no hay ninguna medida que asegure que los donantes responden a los compromisos que se han impuesto.

La CAA tiene el potencial de ser un apoyo predecible, tal y como se ha descrito en el caso de Níger, pero tanto la composición de sus miembros como su rol necesitan ser modificados. Además, debe pasar de ser un sistema meramente contable a un mecanismo de coordinación y monitorización de los recursos para la ejecución de políticas nacionales y planes de acción en los países más pobres.

Una medida inmediata recomendada es sacar al CAA del Consejo del Grano y ubicarlo bajo la administración conjunta de las tres agencias de Naciones Unidas basadas en Roma (PMA, IFAD y FAO) donde podría ser un pilar importante de la alianza global.

Recomendaciones

Los gobiernos de los países en desarrollo deben asegurar que el derecho a la alimentación y la protección social de las personas que viven bajo extrema pobreza están garantizados. Esto requerirá la puesta en marcha de una política integral que incluya la alimentación, la agricultura y la protección social y que permita satisfacer las necesidades inmediatas y proteger a las comunidades más vulnerables a los shocks. El apoyo internacional será necesario cuando falten las capacidades, los recursos o no haya una respuesta a nivel regional.

Las recomendaciones de Oxfam Internacional son las siguientes:

Los gobiernos de los países en desarrollo deben:

- Promover un entendimiento común del hambre y la vulnerabilidad, así como una respuesta adecuada a ambos. Esto, junto con una mejora en la calidad y el tiempo empleado en la evaluación de necesidades, es algo esencial para asegurar que los actores nacionales e internacionales responden a las necesidades inmediatas de alimentos con los recursos necesarios y las inversiones adecuadas. A nivel nacional, la adopción del Marco integrado de clasificación de las fases de la seguridad alimentaria (IPC, en sus siglas en inglés) o un sistema equivalente de análisis de crisis facilitaría el proceso.
- Asegurar que las comunidades afectadas tienen buen acceso a los ingresos y al alimento a través de medidas de protección social adecuadas a nivel local, tales como legislación sobre el salario mínimo, programas de empleo, transferencias directas a las familias (alimento o dinero en efectivo) y provisión de seguros, crédito y otros insumos a los agricultores, pastoralistas y pescadores. Dada la naturaleza de hambruna crónica en muchos países, dichas políticas se deben implementar como medidas a largo plazo y no como respuestas tardías en el pico de una crisis.
- Utilizar reservas de alimentos a nivel local, nacional y regional para abastecer a las poblaciones afectadas por la crisis, reducir la volatilidad de los mercados de alimentos y asegurar que las políticas fiscales y arancelarias mejoran el acceso al alimento.
- Complementar la respuesta a la crisis con medidas de reducción de riesgos, especialmente para salvaguardar los medios de vida, en la fase de recuperación económica y social una vez que lo peor haya pasado. La ayuda humanitaria debe estar diseñada para que

se reduzca la vulnerabilidad a largo plazo (por ejemplo, con programas de trabajo por dinero -cash for work)).

- Ofrecer un espacio adecuado para que las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado puedan jugar un rol activo, como por ejemplo la participación en la distribución de la ayuda o el establecimiento de un plan de seguros y créditos.
- Reunir a todos los ministerios relevantes, las agencias internacionales, los grupos de la sociedad civil (como los sindicatos de agricultores y las organizaciones de mujeres) para diseñar y coordinar planes de acción vinculados a la agricultura y a la protección social. Estos planes deben ser componentes explícitos de las estrategias de reducción de la pobreza y deben estar integrados en los planes regionales pertinentes, como la Política Agrícola Común del Oeste de África (ECOWAP, en sus siglas en inglés) y el Programa Integral de Desarrollo Agrícola para África (CAADP, en sus siglas en inglés).

Los donantes y las organizaciones internacionales deben:

- Apoyar el rol activo del Estado a través de la asistencia técnica y financiera (resumido anteriormente) invirtiendo en las capacidades nacionales para lograr una capacidad de respuesta duradera al hambre y apoyando las iniciativas regionales. Esto requiere una financiación predecible y a largo plazo, además de un mayor gasto en reducción de riesgos, intervenciones tempranas y en la fase de rehabilitación.
- Aumentar la financiación para las transferencias de efectivo a las familias más necesitadas y reducir el énfasis en ayuda alimentaria en especie. Donde se requiera, este tipo de asistencia se deberá suministrar con bienes nacionales o regionales para así fortalecer los medios de vida locales.
- Comprometerse a una nueva alianza global, que se debería basar en los mecanismos globales y regionales ya existentes, y mantener la colaboración iniciada por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel de las Naciones Unidas en 2008, asegurando una coordinación efectiva, la puesta en marcha de los acuerdos globales y la convergencia de las instituciones internacionales para apoyar las respuestas nacionales.
- Reformar la Convención de Ayuda Alimentaria (CAA), que recibe compromisos anuales de ayuda alimentaria de los donantes, para que reciba fondos predecibles que apoyen a las políticas nacionales y regionales diseñadas para responder a las

necesidades alimentarias. Estos compromisos deberían ser obligatorios. La CAA debería desvincularse del Consejo Internacional del Grano y ubicarse bajo la administración de las agencias de Naciones Unidas que trabajan sobre estas cuestiones: PMA, IFAD y FAO.

Las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) deben:

- Reforzar el apoyo a los mecanismos nacionales y locales de prevención y respuesta a las crisis alimentarias en vez de limitarse al suministro directo de ayuda. Los análisis de riesgo y vulnerabilidad deberían ser participativos para así poder diseñar mejores intervenciones.
- Apoyar a las ONG locales para que participen en el diseño y ejecución de las políticas nacionales alimentarias, agrícolas y de protección social.

Notas

¹ Robert Black, Saul Morris y Jennifer Bryce (2003) '¿Dónde y por qué hay 10 millones de niños muriendo cada año?' *The Lancet* 361: 2226–34

² 109 million de personas es la diferencia entre 854 millones en 2007 y los 963 anunciados por la FAO en diciembre de 2008. Véase Fao (2007) 'Agriculture key player to stop degradation of vital ecosystems', Roma: FAO, <http://www.fao.org/newsroom/EN/news/2007/1000542/index.html> y FAO (2008) 'Number of hungry people rises to 963 million', Roma: FAO, <http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/> – ambas fuentes consultadas por última vez en diciembre de 2008

³ FAO (2008) "Asesoramiento sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y la Situación Nutricional", Comisión de la Seguridad Alimentaria Mundial, octubre 2008, página 6, <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3175e.pdf> consultado por última vez el 16 de enero de 2009

⁴ El gobierno de Indonesia regula el mercado de arroz. Esto incluye el almacenamiento y el uso del stock para distribución pública. El precio y la accesibilidad a otros productos alimentarios está determinado en gran medida por los mercados.

⁵ Por arquitectura global se refiere a la unión de instituciones multilaterales y bilaterales además de a acuerdos internacionales e instrumentos empleados en la coordinación y gobernabilidad de sus actividades.

⁶ FAO (2008) 'Number of hungry people rises to 963 million', Rome: FAO. <http://www.fao.org/news/story/en/item/8836/icode/> – fuente consultada el 11 de diciembre de 2008

⁷ FAO (2008) 'Assessment of the World Food Security and Nutrition Situation', Committee on World Food Security. *op. cit.*

⁸ Oxfam Internacional y Save the Children (2008) 'Rising Food Prices in the Sahel : The urgency of long-term action', Oxford: Oxfam Internacional.

⁹ Muy pocos eventos climatológicos, tales como el Ciclón Sidr, han sido directamente atribuidos al cambio climático causado por los humanos. A pesar de ello, la crudeza de las tormentas en esta región ha aumentado en los últimos años y hay evidencias de que esta tendencia continuará. Véase Cruz, R.V., H. Harasawa, M. Lal, S. Wu, Y. Anokhin, B. Punsalmaa, Y. Honda, M. Jafari, C. Li y N. Huu Ninh, (2007): Asia. Cambio Climático (2007): "Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad". Contribución del II Grupo de Trabajo al Cuarto Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden y C.E. Hanson, Eds., Universidad de Cambridge, Cambridge, UK, 469-506.

¹⁰ Easterling, W.E., P.K. Aggarwal, P. Batima, K.M. Brander, L. Erda, S.M. Howden, A. Kirilenko, J. Morton, J.-F. Soussana, J. Schmidhuber y F.N. Tubiello, (2007): "Alimentos, fibra y productos del bosque". Cambio Climático 2007: "Impactos, Adaptación y Vulnerabilidad". Contribución del II Grupo de Trabajo al Cuarto Informe del Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático, M.L. Parry, O.F. Canziani, J.P. Palutikof, P.J. van der Linden y C.E. Hanson, Eds., Universidad de Cambridge, Cambridge, UK, 273-313.

¹¹ Más de mil millones de personas en países en desarrollo dependen en más de un 25 por ciento en el pescado. UN Atlas de los Océanos, SEAS 2005. Naciones Unidas. <http://www.oceansatlas.org> – Último acceso enero de 2009

¹² El artículo 23 y 25 del UNDHR estipula que:

- Toda persona tiene derecho a trabajar, a escoger un empleo libremente, a situaciones justas y favorables de empleo y de protección ante el desempleo..

- Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración justa y favorable que garantice a la persona y su familia una vida digna, y complementada, en caso necesaria, con otros medios de protección social.

- Toda persona tiene el derecho a un nivel de vida adecuado, a su salud y bienestar para sí mismo y su familia, incluyendo alimento, ropa, refugio y asistencia médica, otros servicios sociales necesarios, y el derecho a un seguro en caso de desempleo, enfermedad,

discapacidad, viudedad, vejez, o cualquier otra falta de medios de vida que no estén bajo su control.

- La maternidad y la infancia tienen derecho a un cuidado y a una asistencia especial. Todos los niños, deben disfrutar de la misma protección social.

¹³ “Níger amenaza con expulsar a las ONG Médicos sin Fronteras”, Le Monde, 23 octubre de 2008

¹⁴ Véase website IPC www.ipcinfo.org/, último acceso 15 de noviembre de 2008

¹⁵ Véase website PMA, www.wfp.org, último acceso 8 de diciembre 2008

¹⁶ Este es un argumento realizado por el Premio Nobel, Amartya Sen, que indicaba que las hambrunas agudas son sólo posibles en aquellos países donde la rendición de cuentas es mala. Él citó el caso de India, que no ha experimentado ninguna hambruna grave desde la independencia y las elecciones en 1947. La hambruna crónica es otra cuestión. Véase Amartya Sen (1999), “Development as Freedom”, Universidad de Oxford.

¹⁷ Cifras por toneladas; WFP interfais, <http://www.wfp.org/interfais/>, junio de 2008. Cifras por beneficiarios; Mousseau, F., (2003) “Informe de Misión de la Evaluación sobre Seguridad Alimentaria” Etiopía, Médicos sin Fronteras

¹⁸ MoARD (2008) Programa de Red Productiva de Seguridad: Informe de Implementación, julio- diciembre 2007, citado en “Dinero en Efectivo, Alimentos, Pago y Riesgo” una Revisión del Programa de Red de Seguridad Productiva, Save the Children, octubre de 2008

¹⁹ SCUUK, “Dinero en Efectivo, Alimentos, Pago y Riesgo”, página 34, *ibid*.

²⁰ Devereux, S., Sabates-Wheeler, R., Slater, R., Tefera, M., Teshome, A., Brown, T. (2008). “Ethiopia’s Productive Safety Net Programme”: 2008 PSNP Assessment – Summary Report. Devereux, S., Sabates-Wheeler, R., Slater, R., Tefera, M., Teshome, A., Brown, T., (2008) Programa de la Red de Seguridad Productiva de Etiopía, Etiopía. Informe conjunto del Instituto de Estudios de Desarrollo de Sussex, Overseas Development Institute, El Grupo IDL, Reino Unido, Dadimos Development Consultants, Addis Ababa, A-Z Consult, Addis Ababa.

²¹ A través de la Compañía Nacional de la Oferta (CONAB), el gobierno brasileño compra alimentos de las familias de agricultores sin que se requiera procedimiento de oferta, cuando sus precios no sean más elevados que los existentes en el mercado regional. Los productos alimentarios que se compran son utilizados para abastecer a los programas o servicios públicos como comidas escolares, distribución de las cestas básicas de alimentos a las familias más pobres, comidas que se dan en los hospitales y en las prisiones. Desde se creó, el Programa de Abastecimiento de Alimentos ha invertido alrededor de 646 millones de dólares para comprar 1.25 millones de toneladas de productos alimenticios de 86.000 familias de agricultores. Estos alimentos han sido consumidos por 10 millones de personas a través de programas públicos. Fuente: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Jornal MDS Nº 4, June 2008, pp. 6-7, http://www.mds.gov.br/servicos/Coordenacao/jornal-mds/servicos/Coordenacao/jornal-mds/2008/jornal_mds_junho.pdf -último acceso enero 2009

²² Ministerio de Salud de Brasil, (2008) “Investigación Nacional de Demografía y Salud del Niño y de la Mujer” <http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/pnds/index.php> -último acceso de diciembre de 2008

²³ En el caso de Indonesia, el gobierno desde hace cinco años ha aumentado las medidas para proteger tanto a los consumidores como a los productores

²⁴ Tal y como indicó un informe del Instituto británico Overseas Development Institute (ODI) “una mayor integración de los mercados internacionales reduciría la variabilidad de los precios de los alimentos”. Véase Edward Anderson y Rachel Slater (2003) “Seguridad Alimentaria en Indonesia” página 14, ODI Documento de Trabajo 231, Gerard J. Gill, John Farrington, Edward Anderson, Cecilia Luttrell, Tim Conway, N.C. Saxena and Rachel Slater “Seguridad Alimentaria y el Objetivo de Desarrollo del Milenio sobre el hambre en Asia”

²⁵ FAO (2008) “La subida de los precios de los alimentos; hechos, perspectivas, impactos y acción requerida” página 6. Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial;

Los retos del cambio climático y la bioenergía, Roma, junio de 2008. Roma: FAO.
<http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/PANA-7F5HYU?OpenDocument> – último acceso diciembre de 2008.

²⁶ Véase, por ejemplo, Joachim von Braun y Máximo Torero (2008), “Reservas globales físicas y virtuales de alimento para proteger a los pobres y prevenir los fallos de mercado” IFPRI Policy Brief.

²⁷ Una encuesta de la FAO en 77 países reveló que durante el 2007 y principios de 2008, aproximadamente la mitad de los países redujo las tasas de importación de cereales y más de la mitad aplicó controles de precios o subsidios al consumidor como estrategia para mantener los precios de los alimentos nacionales por debajo de los precios mundiales. Un cuarto de los gobiernos impuso algún tipo de restricción a las exportaciones, y casi la misma proporción tomó medidas para aumentar la oferta, reduciendo los stocks de granos. La encuesta concluyó con una distribución desigual en la efectividad de las distintas medidas. FAO (2008) “Asesoramiento sobre la situación de los alimentos”, Comisión Mundial de la Seguridad Alimentaria, 34 Sesión, Roma, octubre de 2008, página 12. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/014/k3175e.pdf> - último acceso 16 enero 2009.

²⁸ Julie Dana (2007), “La experiencia de Malawi con las soluciones de mercado para la seguridad alimentaria basadas en el modelo SAFEX” Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 3 de septiembre de 2007

²⁹ Véase IRIB (2008) ‘Southern Africa: SADC meal planning’, www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=79946- último acceso octubre 2008.

³⁰ Banco Asiático de Desarrollo (2008) “Posicionando la política de emergencia y de desastres del Banco Asiático de Desarrollo en un entorno regional cambiante” Informe abril de 2008.

³¹ Marco de Naciones Unidas para el Cambio, <http://unfccc.int/2860.php> - último acceso enero de 2009.

³² Para más información en camellones, véase Bulmer-Thomas V., Coatsworth J., Cortés Conde R. (2006) “The Cambridge Economic History of Latin America: The Colonial Era and the Short Nineteenth Century” pp79-80, Cambridge: Cambridge University Press.

³³ Ashok K. Pankaj, (2008) “Garantizando el derecho a los medios de vida”, informe de Desarrollo Social de India, Consejo de Desarrollo Social, Universidad de Oxford

³⁴ Drieze, J. y Oldiges, C. (2007) ‘Commendable Act’, *Frontline* 24 (14)

³⁵ K.S. Gopal y Andhra Pradesh (2008) “Varios caminos en la implementación de NREGA”, Nueva Delhi, septiembre de 2008. Informe escrito para el Seminario Internacional en “National Rural Employment Guarantee Scheme in India: Impacts and Implementation Experiences” organizado por el Instituto de Desarrollo Humano, Nueva Delhi, 16-17 septiembre de 2008

³⁶ Véase, por ejemplo, Zimbabwe, “No elegible: la politización del alimento en Zimbabwe” Human Rights Watch, octubre de 2003 Vol. 15, No. 17(A), y “Llamamiento de los Expertos de Derechos Humanos de UN en Myanmar para responder a la discriminación de los miembros de una minoría musulmana en el estado del norte de Rakhine”, 2 de abril de 2007, ACNUR Website.

³⁷ Véase Mousseau F. (2004), “Roles y alternativas a la ayuda alimentaria en el cono sur de África” Una revisión de la crisis alimentaria del cono sur de África, Oxfam GB, marzo de 2004, www.sarpn.org.za/documents/d0000998/index.php

³⁸ Khwima N., (2002) “¿Qué se necesita hacer para mejorar el impacto de Admarc sobre los precios?”, Informe de Oxfam GB. <http://poverty2.forumone.com/library/view/15033/> – último acceso enero de 2009

³⁹ Plan estratégico del PMA 2008-2011, PMA, julio de 2008, <http://www.wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=2871> – último acceso enero de 2009

⁴⁰ Se debe señalar que aunque el abastecimiento de fertilizantes gratuitos o subsidiados es una medida a corto plazo efectiva para incrementar la producción, también detrae recursos de soluciones más sostenibles a la inseguridad

alimentaria. Puede, por ejemplo, minar los esfuerzos para diversificar a cultivos más resistentes a las sequías, como el maíz en el cono sur de África, y también priva al sector agrícola de investigación, irrigación y ampliación de la extensión agrícola en las áreas más pobres.

⁴¹ Véase OCHA website, <http://ocha.unog.ch/fts/pageloder.aspx?page=emerg-globalOverview&year=2008> – último acceso 19 enero de 2009

⁴² FAO (2008). “El mundo necesita 30 millones de dólares anuales para erradicar el hambre”, notas de prensa de la FAO, 3 de junio de 2008

⁴³ United Nations (2008) ‘Marco Integral para la Acción’ Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre los precios de los alimentos, julio 2008, Nueva York: UN, <http://www.un.org/issues/food/taskforce/docs.shtml> – último acceso enero de 2009

⁴⁴ Véase la website del PMA “Purchase for Progress: connecting farmers to markets” http://www.wfp.org/p4p/?section=12&sub_section=6, 10 de noviembre de 2008 WFP

⁴⁵ WFP “Purchase For Progress Proposal” de la Fundación Gates, 2008

⁴⁶ Naciones Unidas (2008) ‘Marco Integral para la Acción’ Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre los precios de los alimentos, julio 2008, Nueva York: UN, pag. 43

⁴⁷ Las agencias y los programas de Naciones Unidas apenas participan en el diseño de las Estrategias de Reducción de la Pobreza, aunque sí que diseñan marcos políticos claves para los gobiernos y las Instituciones de Bretton Woods. Una revisión integral de 50 informes del Asesoramiento Común del País (ACP) y 25 Estrategias de Reducción de la Pobreza realizadas en 2003 indica que las agencias de Naciones Unidas sólo participaron en la mitad de las Estrategias, y sólo en cuatro tuvieron un rol activo. El papel de la FAO fue mencionado solo en una ocasión y solo a través de comentarios. FAO (2003) “Centrarse en la inseguridad alimentaria y la vulnerabilidad. Una revisión del ACP de Naciones Unidas y las Estrategias de Reducción de la Pobreza del Banco Mundial” Secretaría FIVIMS, FAO / Universidad de Wageningen y Centro de Investigación. <http://www.fao.org/DOCREP/006/Y5095E/y5095e01.htm#bm01> (última revisión febrero de 2007) – último acceso febrero de 2007.

⁴⁸ Véase Barrett, C.B. y Maxwell, D.G. (2005) “Food Aid After Fifty Years: Recasting Its Role” capítulo 3, p10, Londres: Routledge, 2005.

⁴⁹ Esto también se confirma por el hecho de que la renegociación del FAC está ligado a los resultados de las negociaciones de la OMC. Para más información sobre la FAC véase Mousseau, F. (2005) “¿Ayuda alimentaria o soberanía alimentaria?” pag 13. Instituto de Oakland.

© Oxfam Internacional enero 2009

Este documento ha sido escrito por Frederic Mousseau junto a Michael Bailey. Oxfam Internacional agradece la colaboración de Chris Leather, Sam Bickersteth, Steve Jennings, Chris Anderson, Carlos Galian, Nicki Bennett, Katie Allan, Jane Beesley, Nathalie Beghin, Julia Tokak, William Nelson, Jon Slater and Gawain Kripke en su elaboración. Este documento forma parte de una serie de informes que pretenden informar el debate público sobre cuestiones humanitarias y de desarrollo.

El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación, siempre que se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que todo uso de su obra le sea comunicado con el fin de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para su uso en otras publicaciones, traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. E-mail publish@oxfam.org.uk.

Para más información sobre las cuestiones abordadas en el presente documento, no dude en enviar un correo electrónico a la siguiente dirección:
advocacy@oxfaminternational.org.

La información de este documento es válida al cierre de su edición.

Oxfam Internacional es una confederación de trece organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam América, Oxfam Australia, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Francia - Agir ici, Oxfam Alemania, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Novib y Oxfam Quebec. Si desea más información llame o escriba a cualquiera de las agencias o visite www.oxfam.org.

<p>Oxfam América 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, USA +1 617 482 1211 (Toll-free 1 800 77 OXFAM) E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852 2520 2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 132 Leicester Street, Carlton, Victoria 3053, Australia Tel: +61 3 9289 9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34 902 330 331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam Bélgica Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium Tel: +32 2 501 6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Irlanda Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353 1 635 0422 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44 28 9023 0220 E-mail: info@oxfamireland.org www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canadá 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1 613 237 5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam Nueva Zelanda PO Box 68357, Auckland 1145, New Zealand Tel: +64 9 355 6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam Francia - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Países Bajos) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31 70 342 1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Alemania Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49 30 428 50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Quebec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1 514 937 1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44 1865 473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	

Secretariado de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, UK. Tel: +44.(0)1865.339100. Email: information@oxfaminternational.org. Web site: www.oxfam.org

Oficinas de advocacy de OI: E-mail: advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St., NW, Ste. 600, Washington, DC 20005, USA
Tel: +1.202.496.1170.

Bruselas: 22 rue de Commerce, 1000 Bruselas, Bélgica
Tel: +322.502.0391.

Ginebra: 15 rue des Savoises, 1205 Ginebra, Suiza
Tel: +41.22.321.2371.

Nueva York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, Nueva York, NY 10017, USA
Tel: +1.212.687.2091.

Oxfam Brasil: Brasília: SCS Quadra 8 Bloco B-50, Sala 401, Ed. Venâncio 2000, Brasília-DF, 70.333-900, Brazil Tel: +55 61 33214044

Organizaciones vinculadas. Las siguientes organizaciones están vinculadas a Oxfam Internacional:

Oxfam Japan Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japan
Tel: + 81.3.3834.1556. E-mail: info@oxfam.jp Web site: www.oxfam.jp

Oxfam India B55, First Floor, Shivalik, New Delhi, 1100-17, India
Tel: + 91.11.26693 763. E-mail: info@oxfamint.org.in Web site: www.oxfamint.org.in

Oxfam International and Ucodep Campaign Office: Via Masaccio, 6/A 52100 Arezzo, Italy
Tel +39 0575 907826, Fax +39 0575 909819 email: ucodep-oi@oxfaminternational.org

Miembro observador de Oxfam. La siguiente organización tiene estatus de 'observadora' en Oxfam Internacional, con vistas a una posible integración

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama No. 105 (esquina con Missouri), Col. Nápoles, C.P. 03810 México, D.F. Tel/Fax: + 52 55 687 3002. E-mail: comunicacion@rostrosyvoces.org
Web site: www.rostrosyvoces.org