



Hacia la eliminación del hambre

La actual crisis no es un fenómeno nuevo, sino el empeoramiento de una crisis estructural que durante los últimos decenios ha negado el acceso de cientos de millones de seres humanos a los alimentos necesarios para llevar una vida activa y saludable. El rápido incremento del número de personas que padecen hambre durante los dos últimos años se debió en primer lugar a la crisis alimentaria y de los combustibles y, actualmente, la crisis económica refleja la fragilidad de los sistemas alimentarios actuales. La situación actual pone de manifiesto la necesidad urgente de abordar las

causas estructurales y profundas del hambre. Además de las políticas de estabilización macroeconómica diseñadas para reducir al mínimo los impactos inmediatos de la crisis actual, los gobiernos deberían incrementar y fomentar sus inversiones en agricultura (incluso en actividades no agrícolas en el medio rural), ampliar las redes de seguridad y los programas de asistencia social y mejorar la gobernanza. Aunque el presente informe no se ocupa fundamentalmente de esta cuestión, también será importante crear actividades de generación de ingresos para las personas pobres del medio urbano.



La importancia de invertir en agricultura y en bienes públicos

En el *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2008* del Banco Mundial se muestra claramente que la agricultura puede contribuir considerablemente al desarrollo económico y la reducción de la pobreza en los países menos adelantados.³³ Aunque esta función se reduce considerablemente en los países de ingresos medios, en ellos la agricultura sigue desempeñando un papel importante en relación con la reducción de la pobreza, que sigue siendo desproporcionadamente rural, a pesar de la cada vez menor importancia relativa de la agricultura en las economías nacionales.

Sin embargo, para que la agricultura desempeñe su papel como un motor del crecimiento y de la reducción de la pobreza, la propia agricultura debe crecer. El crecimiento agrícola no se puede lograr ni sostener a largo plazo si no se invierte en agricultura. Por desgracia, en los países en los que la agricultura desempeña un papel socioeconómico más prominente, la inversión pública en agricultura suele ser mucho menor en términos relativos. La inversión pública en agricultura como porcentaje del PIB agrícola es menor en las economías basadas en la agricultura (alrededor del 4 %) y mayor en los países desarrollados urbanizados (alrededor del

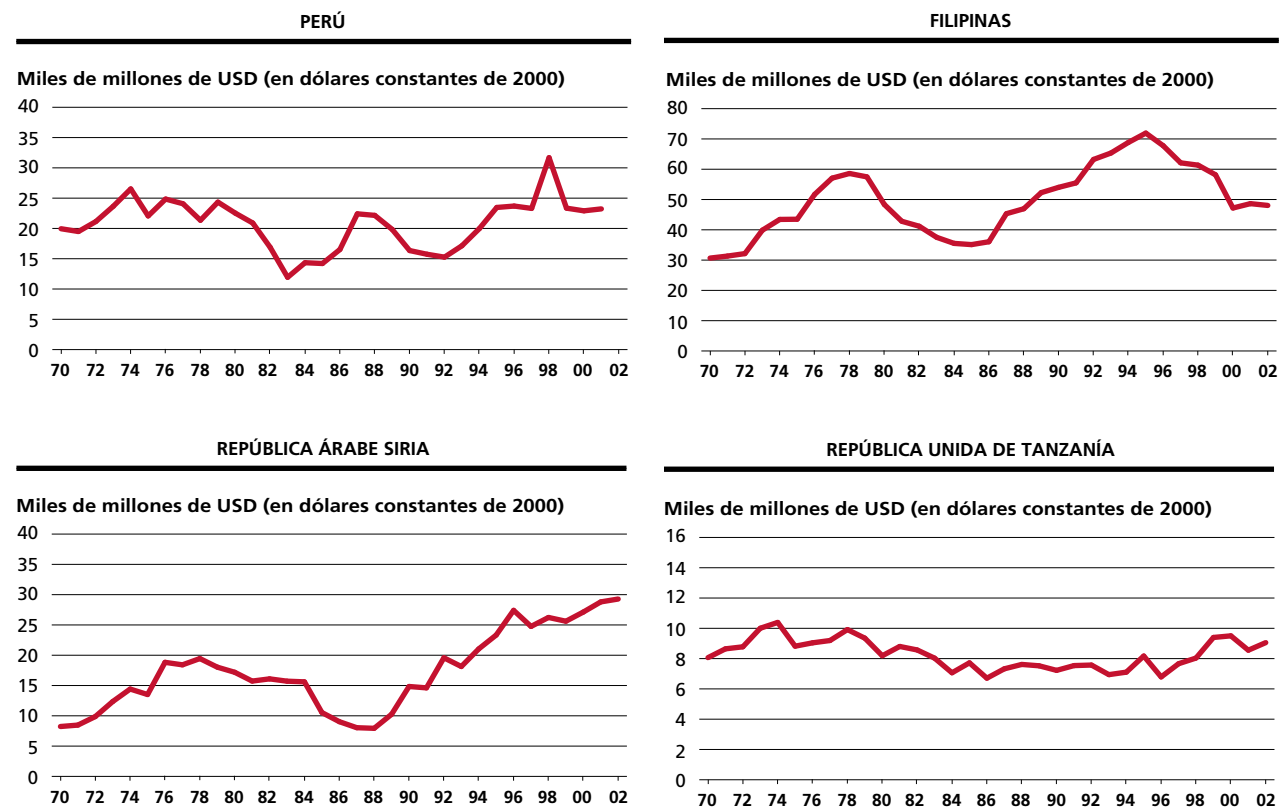
15 %).³⁴ Como se ha indicado anteriormente, el progreso más rápido en la reducción de la inseguridad alimentaria se produjo cuando el nivel de AOD destinada a la agricultura era mucho mayor que hoy en día.

El problema de la inversión insuficiente en agricultura se complica en las épocas de agitación económica, como la actual crisis económica mundial, porque, cuando se contraen los presupuestos público y privado, las inversiones se suelen reducir más que los demás gastos en todos los sectores, entre ellos la agricultura. No se ha determinado aún en qué grado está afectando el actual clima económico al capital agrícola (como el ganado, los árboles y la maquinaria), aunque la experiencia pasada demuestra que durante los años de crisis económicas y los años posteriores, el capital disminuyó debido a la reducción de la inversión. En la Figura 23 se muestra que antes de la crisis de la deuda de 1982 se produjo una reducción pronunciada de las reservas de capital agrícola en los países en desarrollo (se produjeron descensos similares en los países desarrollados).

Por lo tanto, durante las crisis económicas, y también a su fin, será importante que la inversión en agricultura reciba un

FIGURA 23

Las crisis económicas son perjudiciales para la agricultura: evolución del capital agrícola en algunos países



Fuentes: véanse las notas de la página 60.

apoyo decidido de los sectores público y privado. Para que se materialicen plenamente las inversiones en agricultura, debe existir un medio empresarial que fomente la inversión privada, nacional y extranjera no sólo en agricultura, sino también en todos los demás sectores. Dicho medio debe garantizar el respeto del principio de legalidad, la buena gobernanza y la estabilidad macroeconómica.

La inversión privada en agricultura debe estar acompañada de inversión pública. Por ejemplo, gracias a la integración de una región fértil, una carretera pública hace que las inversiones privadas en dicha región sean más provechosas. Las investigaciones demuestran que en países tan diversos como China, la India, la República Unida de

Tanzanía y Uganda, las inversiones en investigación agrícola y carreteras rurales contribuyen considerablemente a reducir la pobreza. En un estudio correspondiente a América Latina se demostró que, si bien el gasto en bienes públicos hacía aumentar las tasas de crecimiento agrícola y aceleraba la reducción de la pobreza, el gasto público en iniciativas privadas, como las subvenciones del crédito o la promoción de la producción que beneficia únicamente a un pequeño grupo de agricultores a gran escala, proporcionaba menos beneficios. Por lo tanto, el sector público debe desempeñar una función central en la promoción de la inversión general en agricultura, necesaria para materializar todo el potencial socioeconómico del crecimiento de la agricultura.³⁵



Redes de seguridad a corto y largo plazo

■ Las redes de seguridad en las épocas de crisis

Durante las crisis, las redes de seguridad y los programas sociales revisten especial importancia para las personas que padecen inseguridad alimentaria. Sin embargo, en tales momentos, el gasto público suele contraerse, ya que los países en desarrollo no pueden aplicar fácilmente un patrón de gasto anticíclico. Por ejemplo, durante la crisis económica que sufrió Perú a finales de la década de 1980, el gasto público en sanidad disminuyó en un 58 % del total, y del 4,3 al 3 % como proporción del gasto total del Gobierno.³⁶ Incluso en otros casos en los que la proporción del gasto público destinado a la sanidad aumentó, el descenso del PIB o de la proporción del gasto público en el PIB hicieron que el gasto público real per cápita en sanidad se redujera en épocas de crisis.

Además, las pruebas recogidas en la Argentina, Bangladesh, la India e Indonesia muestran que el gasto público social suele estar peor orientado en momentos de contracción económica, es decir, que las personas que no son pobres ven aumentar su proporción de beneficios en comparación con los pobres.³⁷ Por lo tanto, aunque los gobiernos puedan proteger el gasto público general durante una contracción, no existen garantías de que el mismo volumen del gasto social siga llegando a las personas pobres. Estas consideraciones sugieren la importancia que tiene el diseño de redes de seguridad cuya cobertura aumente automáticamente durante las crisis. Además, para que los costos sigan siendo asumibles, será importante diseñar un programa de red de seguridad de modo que las personas pobres sean las únicas personas que quieran acceder a la prestación (autoselección). Por ejemplo, los sistemas de garantía del empleo utilizados en la India son de carácter autoselectivo para las personas pobres, ya que son las únicas que están dispuestas a trabajar como jornaleras. Además, si el nivel de los salarios disminuye en el mercado durante la crisis económica y los salarios en el sistema de garantía de empleo son fijos, el número de personas que desearán participar en él aumentará. También, a medida que se produzca la recuperación económica, muchas personas abandonarán de manera automática el programa a medida que aumente el nivel de los salarios en el mercado, sin que haga falta intervenir burocráticamente.³⁸

■ Justificación de las redes de seguridad

Las redes de seguridad social no son un concepto nuevo, pero su importancia ha aumentado considerablemente durante los últimos años: su aplicación a menudo constituye una recomendación principal para reducir los efectos de las crisis de los alimentos, de los combustibles y financieras.³⁹ El enfoque de dichas medidas ha evolucionado considerablemente desde la década de 1990 y ha experimentado cuatro modificaciones conceptuales:⁴⁰

- *Del socorro a la gestión de riesgos.* En determinados casos, los riesgos y la crisis son previsibles, y se pueden evitar o reducir gracias a la preparación previa, siempre que existan estrategias amplias de gestión de riesgos nacionales y en el ámbito de los hogares, y no se confíe en las respuestas de adaptación después de que se presente la crisis (véase el recuadro sobre Etiopía).
- *De los proyectos a los sistemas.* Diversos países (por ejemplo, Malawi y Mozambique) están racionalizando y coordinando diversas redes de seguridad para crear *sistemas* de redes de seguridad, en vez de grupos de proyectos dispersos.⁴¹
- *De la asistencia a la apropiación nacional.* La asistencia internacional debería apoyar la capacidad de los gobiernos de realizar una transición gradual hacia la apropiación y la financiación nacional de los sistemas de redes de seguridad, como en los países de ingresos altos y medios. Las redes de seguridad nacionales son un componente fundamental del contrato social y de la responsabilización mutua del Estado y los ciudadanos.⁴²
- *De las donaciones a las inversiones.* Las redes de seguridad se pueden considerar un componente integral de las estrategias inclusivas de crecimiento, en vez de elementos residuales del proceso de crecimiento. Por ejemplo, las redes de seguridad pueden dar a más personas la oportunidad y el incentivo de mejorar sus capacidades, conocimientos y capacidades productivas y pueden fomentar las iniciativas arriesgadas.⁴³

■ Definición de las redes de seguridad

Aunque existen varias definiciones y varios enfoques de las redes de seguridad, existe el consenso de que son un subconjunto de sistemas más amplios de protección social

Redes de seguridad en Etiopía

Durante muchos años, Etiopía ha parecido estar sumida en una crisis constante. Todos los años, tras las malas cosechas, el Gobierno solicitaba asistencia de emergencia a la comunidad internacional. Sin embargo, este método no ha servido para abordar los problemas estructurales que subyacen en la inseguridad alimentaria de Etiopía. La necesidad de disponer de una estrategia que dejara algo más que sacas de alimentos vacías propició el cambio del socorro anual a un apoyo plurianual previsible en el marco del Programa de red de seguridad productiva. La puesta en marcha de redes de seguridad previsibles y anticíclicas antes de que se presenten las crisis no sólo reduce la necesidad de prestar asistencia de socorro, sino que también es esencial para reforzar la gestión de riesgos.¹

En el marco del Programa de red de seguridad productiva (el mayor programa de red de seguridad de África), siete millones de etíopes reciben dinero en efectivo o alimentos durante seis meses al año, bien a través de obras públicas, como la construcción de carreteras rurales y puentes, o mediante pagos directos. Los hogares viven de sus propios ingresos el resto del año.

En una encuesta reciente entre casi 1 000 hogares participantes en el Programa se llegó a la conclusión de que casi todas las transferencias de alimentos se consumían, en tanto que la mayor parte del dinero se utilizaba para adquirir alimentos. Resultaba también menos probable que los participantes vendieran sus activos, en particular el ganado, para comprar alimentos, lo que los dejaba menos expuestos a la indigencia.

El Programa incluye otras innovaciones. Por ejemplo, en 2006, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) inició junto con AXA Re el primer contrato de seguros del mundo dirigido al socorro humanitario. En el marco de este acuerdo se proporciona apoyo a las personas vulnerables cuando se producen fenómenos climáticos adversos, como sequías.²

En 2007-08, el aumento de los precios de los alimentos y la disminución de la inversión extranjera y las remesas amenazó con detener el progreso nacional logrado gracias al

programa. Se deben abordar problemas como el bajo valor y el desembolso irregular del efectivo y los alimentos. En los análisis preliminares se ha determinado que cuando los hogares reciben los desembolsos de efectivo y alimentos de manera previsible y con frecuencia, y no de manera imprevisible e irregular, se materializan varios beneficios. Es menos probable que los hogares en apuros vendan activos y, en cambio, es más probable que adopten tecnologías más arriesgadas y provechosas, y también es más probable que el sector privado conceda créditos, incluso para necesidades de consumo, porque el riesgo de impago es menor.

También debería darse prioridad a la mejor identificación de los beneficiarios y a la posterior independencia de éstos del programa de red de seguridad. A pesar de los avances logrados en la ampliación del número de beneficiarios adecuados, el programa sigue orientándose únicamente a algunos de los hogares que padecen inseguridad alimentaria del país. Esta cuestión es en especial importante en las áreas de pastoreo (por ejemplo, la región somalí del este de Etiopía), que aún no están cubiertas por el programa. Al mismo tiempo, se debe estudiar cómo mejorar las relaciones con las respuestas de emergencias y otros paquetes de desarrollo.³

¹ H. Alderman y T. Haque. 2006. Countercyclical safety nets for the poor and vulnerable. *Food Policy* 31(4): 372–383; R. Holzmann y S. Jørgensen. 2000. *Social risk management: a new conceptual framework for social protection and beyond*. Banco Mundial, Documento de discusión sobre la protección social n.º 0006. Washington, DC, Banco Mundial; T. Owens, J. Hoddinott y B. Kinsey. 2003. Ex-ante actions and ex-post public responses to drought shocks: evidence and simulations from Zimbabwe. *World Development*, 31(7): 1239–1255; Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional. 2005. *Social transfers and chronic poverty: emerging evidence and challenges ahead*. Londres.

² U. Hess, W. Wiseman y T. Robertson. 2006. *Ethiopia: Integrated risk financing to protect livelihoods and foster development*. Roma, PMA.

³ R. Slater, S. Ashley, M. Tefera M. Buta, y D. Esubalew. 2006. *Ethiopia's Productive Safety Net Programme (PSNP): study on policy, programme and institutional linkages*. Londres y Addis Abeba, Overseas Development Institute, IDL Group e Indak International.

(Figura 24). Las redes de seguridad suelen incluir transferencias que no dependen de que el beneficiario haya aportado dinero previamente. Estas transferencias pueden ser en efectivo o en especie, y pueden ser condicionales o incondicionales.⁴⁴ Además de las redes de seguridad, la protección social también incluye políticas sobre el mercado laboral y opciones de seguros (por ejemplo, pensiones contributivas y seguro sanitario), así como algunos componentes de las políticas «sectoriales» que se orientan principalmente a sectores como la educación, la sanidad, la nutrición o la agricultura. Estas otras medidas de

protección social se pueden solapar en ocasiones con las redes de seguridad: el uso de seguros contra incidencias meteorológicas, por ejemplo, constituye un área común entre las redes de seguridad y medidas laborales y relativas a los seguros.⁴⁵ Las políticas sectoriales también se pueden solapar con las redes de seguridad, ya que proporcionan infraestructuras físicas, como escuelas y clínicas de salud, que son necesarias para que funcionen adecuadamente las redes de seguridad. Sin embargo, el alcance y la diversidad de las políticas sectoriales suelen ir más allá de la protección social.

La respuesta de la red de seguridad del Brasil ante la crisis económica

La crisis económica afectó al Brasil desde el último trimestre de 2008, cuando el PIB descendió en un 3,6 % en comparación con el trimestre anterior, después de años de crecimiento positivo. El Gobierno brasileño respondió con una serie de políticas, como políticas macroeconómicas anticíclicas (p. ej., incrementar el gasto público durante una crisis económica para fomentar el empleo), que fueron posibles gracias a la gestión prudente de los superávits por cuenta corriente acumulados en los años anteriores. Además, el Gobierno ha aplicado una serie de redes de seguridad:

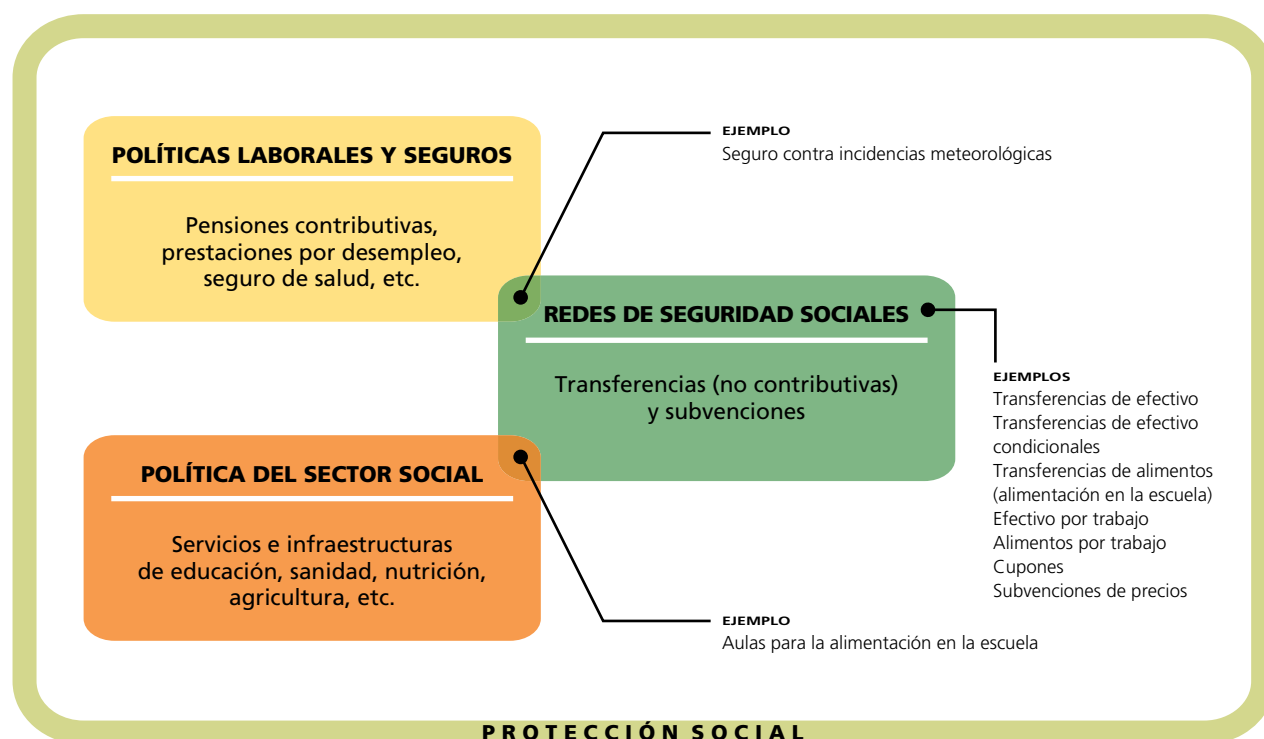
- La cobertura del programa Bolsa Familia —que concede pagos mensuales en efectivo a las familias pobres que cumplan ciertas condiciones, como la asistencia a la escuela, la vacunación y visitas prenatales— se amplió de 10,6 a 11,9 millones de familias. Todas las familias recibirían un pago mensual de 28 USD por familia y 9 USD por hijo menor de 9 años, y 14 USD por hijo mayor de esa edad. Aunque es una pequeña cantidad de dinero para las familias ricas, representa una cantidad importante para las familias pobres.

- La cobertura del seguro de desempleo para los trabajadores registrados en la Secretaría de Trabajo y que trabajan en subsectores y estados concretos se amplió de 5 a 7 meses.
- El salario mínimo se incrementó en un 12 % (casi el doble de la tasa de inflación) en beneficio de 45 millones de trabajadores, e inyectó más poder adquisitivo en la economía.
- Cuando comenzaron a descender los precios de los productos agrícolas, la cobertura del Programa de garantía de precios para la agricultura familiar se amplió de 15 a 29 cultivos. También se incrementaron los precios mínimos garantizados de varios cultivos.
- Se estableció un programa de inversión denominado «Mi casa, mi vida» para ayudar a las familias a construir nuevas casas mediante créditos subvencionados y la reducción de los impuestos que cargan los materiales de construcción.

Este recuadro es una contribución de Carlos Santana, Investigador Superior en Agricultura de la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (Embrapa).

FIGURA 24

Componentes de los sistemas de protección social



Fuente: Véanse las notas de la página 60.

■ Cuestiones principales de la aplicación

La aplicación de redes de seguridad eficaces exige la adaptación de las intervenciones al contexto local, tanto en lo que respecta a la capacidad local como a la crisis específica que se aborda. El diseño de las redes de seguridad debe reconocer de forma explícita dicha diversidad, y estar adaptado para que aborde las condiciones y las limitaciones específicas del contexto. En particular, es importante comprender las capacidades institucionales, políticas, técnicas y financieras de los países para introducir o ampliar las redes de seguridad. Los cuatro grupos o modelos de redes de seguridad son los siguientes:⁴⁶

- *Ausencia de sistemas de redes de seguridad.* En este grupo se incluye a los países que disponen de muy pocas capacidades y que, a menudo, acaban de sufrir una guerra, que no disponen de sistemas formales de redes de seguridad. Los factores que caracterizan dichos países son un crecimiento económico estancado o en descenso, la inestabilidad, la baja productividad de los sistemas alimentarios y agrícolas, el mal funcionamiento del mercado y los bajos niveles de desarrollo humano, entre otros. Es la comunidad internacional la que provee normalmente las redes de seguridad, en especial como intervenciones de socorro de emergencia. Tales formas de asistencia, si se diseñan de forma adecuada, pueden establecer la base de la transición hacia un sistema nacional más estable de redes de seguridad.
- *Elementos de los sistemas de redes de seguridad.* En este grupo se incluyen los países de poca capacidad y crónicamente pobres que son proclives a sufrir crisis recurrentes que afectan a casi toda la población de una zona extensa. Existen elementos de programas nacionales de redes de seguridad aunque, a menudo, no están coordinados, tienen un carácter de corto plazo y su alcance es limitado. Como se ha señalado anteriormente, el Programa de red de seguridad productiva de Etiopía cuenta con una coordinación relativamente sólida y un apoyo considerable de los donantes, y está proporcionando dinero en efectivo y alimentos a unos siete millones de personas.
- *Sistemas emergentes de protección social.* Pertenecen a este grupo los países de capacidad media o baja que comienzan a formular políticas y estrategias formales de redes de seguridad y que buscan institucionalizar programas plurianuales para mejorar la cobertura, la coordinación y la flexibilidad.
- *Sistemas de redes de seguridad consolidados.* Pertenecen a este grupo los países de capacidad media que han institucionalizado un sistema de red de seguridad financiado por el gobierno nacional. En estos países, los mercados y los sistemas alimentarios y agrícolas suelen funcionar relativamente bien, y los desafíos corresponden principalmente a subsanar las

deficiencias, dotar de mayor eficacia al sistema y mejorar los aspectos técnicos y la calidad de la asistencia.

En última instancia, el diseño de redes de seguridad adecuadas al contexto local supone tomar decisiones sobre las condiciones que deben cumplir los beneficiarios, la elección entre efectivo, alimentos o cupones y el grado de identificación de los beneficiarios de las redes. La identificación eficaz de los beneficiarios es importante para ampliar al máximo las repercusiones y evitar que se desvirtúen los incentivos. Existen diversos métodos de aplicar la identificación (por ejemplo, comprobación de los medios, categórica, geográfica y basada en la comunidad) y cada una de ellas tiene sus ventajas e inconvenientes en cada contexto determinado. Es importante alcanzar un equilibrio que asegure que los beneficios lleguen al mayor número posible de personas vulnerables y que al mismo tiempo no cree fronteras artificiales entre comunidades que son igualmente vulnerables, ni en el seno de cada una de ellas.

Aunque está aumentando la concienciación acerca de las redes de seguridad en los países de ingresos medios y en algunos de ingresos bajos, el desafío reside a menudo en cómo lograr que los estados frágiles y los países de bajos ingresos que tienen pocas capacidades aprovechen las experiencias adquiridas. Entre las prioridades más amplias de la investigación aplicada deberían estar la valoración de la capacidad del país para proporcionar redes de seguridad; la determinación de métodos para subsanar las deficiencias de capacidad; la comprobación de la flexibilidad institucional para dar respuesta a las situaciones de emergencia inesperadas; la investigación de la capacidad de las redes de seguridad de reducir las fuentes y la percepción de riesgos para desencadenar un cambio de comportamiento en última instancia; el fomento de una demanda genuina de protección social en el seno de los gobiernos y la creación de plataformas comunes para el traspaso sostenible de los organismos externos a los gobiernos nacionales.



El derecho a la alimentación

En 2008, el derecho a una alimentación adecuada fue reconocido como un componente fundamental de la solución sostenible a la crisis de la seguridad alimentaria mundial causada por los precios elevados de los alimentos. Los motivos tienen dos dimensiones. Por una parte, la crisis afectó de manera desproporcionada a las personas que ya eran vulnerables, especialmente a personas que ya dedicaban una gran proporción de sus ingresos a adquirir alimentos. Por otra parte, se reconoció que, en lo que respecta a la respuesta ante la crisis, el enfoque de la continuidad no funcionaría. Los enfoques tradicionales, que se ocupaban de las dimensiones técnicas de la inseguridad alimentaria tanto en el aspecto de la emergencia como en el aspecto estructural, debían ser complementados mediante una dimensión adicional que se centrara en la promoción del derecho a una alimentación apropiada y la reforma de la gobernanza mundial y nacional en materia de seguridad alimentaria.

El derecho a la alimentación también representó una cuestión central de la *Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos*, celebrada en Madrid en enero de 2009. En las observaciones finales de la reunión, el Secretario General de las Naciones Unidas, el Sr. Ban Ki-Moon, pidió que se incluyera el derecho a la alimentación como «base para el análisis, la acción y la responsabilidad» en la promoción de la seguridad alimentaria.

El derecho a la alimentación es, en primer lugar, un derecho humano básico recogido en el derecho internacional. Es el derecho de toda persona a tener acceso continuo a los recursos necesarios para producir, obtener o adquirir suficientes alimentos no sólo para afrontar el hambre, sino también para garantizar su salud y bienestar. El derecho a la alimentación proporciona un marco coherente en el que se pueden abordar las dimensiones fundamentales de la gobernanza en la lucha contra el hambre y otorga voz a un amplio abanico de grupos e individuos relevantes. El derecho a la alimentación establece los principios que rigen la toma de decisiones y los procesos de aplicación, a saber la participación, la no discriminación, la transparencia y el empoderamiento. También proporciona un marco jurídico —sobre la base de los conceptos de derechos y obligaciones— y mecanismos para incrementar la responsabilidad y el principio de legalidad.

Una perspectiva basada en el derecho a la alimentación proporciona un marco para establecer un diagnóstico del

problema de la seguridad alimentaria y una orientación para diseñar, aplicar y supervisar iniciativas adoptadas en respuesta a la crisis alimentaria. En este contexto, las Directrices sobre el derecho a la alimentación (*Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*)⁴⁷ proporcionan un contexto para trasladar el compromiso político a la acción práctica y concreta. En las Directrices se recomienda que los estados adopten una estrategia nacional para materializar el derecho a una alimentación adecuada que incluya: la identificación de los grupos más vulnerables y la garantía de su participación; la asignación clara de responsabilidades en las diferentes áreas de gobierno y la mejora de la coordinación; el establecimiento de puntos de referencia y la imposición de plazos; el empoderamiento de instituciones independientes, incluidos los tribunales, para reforzar la responsabilidad.

En las Directrices sobre el derecho a la alimentación también se recomienda que los estados promuevan el buen gobierno como factor esencial del crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la erradicación de la pobreza y el hambre, así como de la materialización de todos los derechos humanos, incluida la consecución progresiva del derecho a una alimentación apropiada.

La mejora de la gobernanza de las instituciones públicas que supervisan, diseñan y aplican políticas y programas de seguridad alimentaria es un elemento esencial de la aplicación de estas Directrices. En el plano gubernamental, ello implica que todos los ministerios pertinentes y departamentos y comisiones técnicas deben aunar sus capacidades complementarias y esfuerzos para diseñar y aplicar iniciativas intersectoriales eficaces e integradas. La participación de los hogares, las organizaciones de agricultores, las agroindustrias, las organizaciones de la sociedad civil y otros actores en el proceso de elaboración de políticas, no sólo en el plano nacional, sino también en el regional, el de la aldea, e incluso el familiar, es asimismo esencial.

Al inicio de la crisis alimentaria, los países que habían empezado a aplicar el derecho a la alimentación, como el Brasil (véase el recuadro «El derecho a la alimentación en el Brasil»), demostraron el valor de los mecanismos de coordinación participativos. Entre ellos cabe señalar el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional,

redes de seguridad orientadas, como el programa Bolsa Familia, programas transparentes, con capacidad de rendir cuentas, como el programa de alimentación en las escuelas, y el empoderamiento de los ciudadanos.

La seguridad alimentaria es una función no sólo de la producción y el acceso al mercado, sino también del medio creado por las instituciones económicas y políticas en todos los ámbitos. Estas instituciones pueden facilitar o dificultar el acceso de las personas a los medios de vida esenciales.

La comprensión de las estructuras de gobierno y de los contextos institucionales es esencial para abordar la seguridad alimentaria como cuestión política que atañe a varios sectores y que tiene múltiples dimensiones. Hoy se reconoce ampliamente que la estructura institucional y los procesos que permiten que las partes interesadas interactúen son factores críticos del éxito o el fracaso de la formulación, la aplicación y la supervisión de las políticas, estrategias y programas.

El derecho a la alimentación en el Brasil

El debate conceptual sobre la importancia del enfoque del «derecho humano a una alimentación apropiada» para luchar contra el hambre, y su incorporación definitiva en la estrategia de seguridad alimentaria y nutricional del Brasil, están estrechamente interrelacionados con los debates celebrados en torno a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA) de 1996 en Roma y las resoluciones de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, celebrada en Viena. La activa participación de la sociedad civil en este proceso acercó las luchas contra el hambre y la pobreza y aquéllas que promueven los derechos humanos, siempre con el derecho a la alimentación en una situación preponderante.

En la Conferencia Nacional sobre la Seguridad Alimentaria de 1994, convocada por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Brasil (Consea), se definió la orientación que debería tener la estrategia nacional de seguridad alimentaria y se incorporó el derecho a una alimentación adecuada en los debates. Ello quedó claramente reflejado en el informe oficial que presentó el Brasil a la CMA, en el cual se reafirmaba la importancia del derecho a una alimentación adecuada en una estrategia nacional de seguridad alimentaria.

En nuevo Gobierno federal, elegido en 2002 durante una grave crisis social, definió una lucha contra el hambre basada en los derechos como uno de sus estándares políticos centrales. Una de las primeras medidas del Gobierno fue reconstituir el Consea, con la misión de garantizar la materialización del derecho a una alimentación adecuada, estableciendo el Programa de Hambre Cero, como estrategia dirigida a llegar a los brasileños más afectados por la inseguridad alimentaria y nutricional y el hambre.

La política nacional de seguridad alimentaria y nutricional —aplicada por el Gobierno con el apoyo del Consea y de consejos estatales y municipales compuestos por representantes de la sociedad civil y el Gobierno— se basa y se orienta hacia la promoción del derecho a la

alimentación. Esta política promueve la coordinación de todas las políticas públicas y programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional con arreglo a dos líneas principales de acción: garantizar el acceso inmediato a alimentos saludables y adecuados a los sectores más afectados de la población y promover la inclusión socioeconómica de estos grupos en actividades productivas y económicas. Lo que es aún más importante, los programas de asistencia alimentaria y económica se planifican y aplican con la finalidad de estimular y consolidar la producción agrícola en pequeña escala y las economías locales, con lo que se ayuda a las personas a salir por sí mismas de la pobreza.

En 2006, el Congreso Nacional aprobó la Ley orgánica nacional de seguridad alimentaria y nutricional, mediante la cual se reafirma la obligación del Estado de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación, e incluye la obligación de establecer mecanismos de recurso mediante los que la población puede reclamar sus derechos.

El Programa Hambre Cero incorpora más de 40 políticas y programas sociales y de seguridad social y alcanza a más de una tercera parte de la población del Brasil (por medios como transferencias de efectivo, programas de alimentación en la escuela y compras directas a los pequeños agricultores). Estos programas, que están asociados con una reforma agraria adicional y un sólido apoyo de crédito y de índole técnica a la agricultura en pequeña escala, han permitido que el Brasil reduzca el impacto de la crisis alimentaria mundial y la crisis económica en la seguridad alimentaria y el crecimiento económico general.

Nota: Este recuadro es una aportación de Flavio Valente, Secretario General de Información y red de acción para el derecho a alimentarse (FIAN).

Debido a su estrecha relación con la crisis económica actual, la crisis mundial de los alimentos y el compromiso de abordar sus causas estructurales deberían seguir teniendo una prioridad máxima en el programa político internacional. Además de prevenir que se repitan los errores del pasado, el

derecho a la alimentación y la buena gobernanza garantizarán el establecimiento de sistemas alimentarios, junto con sistemas sociales, económicos y políticos cuyo objetivo global será promover el bienestar de la humanidad y la dignidad de todos los seres humanos.

Refuerzo de los mecanismos de gobernanza de la seguridad alimentaria mundial

La persistencia de la subnutrición y su agravamiento durante las recientes crisis alimentaria y económica ponen de manifiesto la necesidad de mejorar la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria para abordar las fragilidades fundamentales en la lucha contra el hambre. A pesar del análisis en curso de la seguridad alimentaria mundial y la alerta oportuna sobre los posibles problemas inmediatos y a largo plazo, estos conocimientos no se han trasladado eficazmente a políticas, programas, instituciones y mecanismos de respuesta adecuados y oportunos. La atención que se presta actualmente a la inseguridad alimentaria mundial debería servir para abordar las causas que están en la raíz del problema del hambre y mostrar cómo se podrían evitar las crisis futuras afrontando los desafíos de la seguridad alimentaria a largo plazo, como la pobreza rural, la inadecuación de las políticas y la insuficiencia de las inversiones en alimentación y agricultura.

Tales objetivos requerirían una acción coherente y coordinada a largo plazo. Para abordarlos de una forma sostenible, se necesitan políticas, estrategias y programas comunes, y también el refuerzo de la capacidad de aplicación y seguimiento de las intervenciones. Con este fin, la gobernanza de la lucha contra la inseguridad alimentaria debe consolidarse a nivel mundial, y recurrir a las estructuras ya existentes y aprovecharlas.

El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial es un órgano intergubernamental mundial integrado por Estados Miembros de la FAO y Estados Miembros de las Naciones Unidas, cuyo mandato consiste en revisar y realizar el seguimiento de las políticas relativas a la seguridad alimentaria mundial y examinar cuestiones que afectan a la situación de ésta. El Comité está siendo reformado actualmente con la finalidad de reforzar su eficacia en el fomento de la promoción de la determinación política y del desarrollo de soluciones técnicas para aliviar el hambre crónica y la inseguridad alimentaria. Mediante la ayuda a la coordinación de las acciones de todas las partes interesadas pertinentes, y al haber sido reforzado con vistas a que sea más eficaz, el Comité reformado tiene el potencial de generar el impulso para que se den respuestas oportunas, integradas, sostenibles y eficaces a los desafíos de la seguridad alimentaria. El Comité podría convertirse en un componente principal de una asociación mundial para la agricultura, la seguridad alimentaria y la nutrición.

Las iniciativas dirigidas a revitalizar la gobernanza global de la seguridad alimentaria mundial deberían tomar en consideración las experiencias del pasado y los cambios mundiales en curso. La sociedad civil ha adquirido una mayor relevancia en los debates públicos que influyen en las políticas y configuran la opinión pública en los ámbitos nacional, regional y mundial, y participa cada vez más en los asuntos de las Naciones Unidas. Además, la economía mundial, incluidos los sistemas alimentarios, ha pasado a estar más interconectada y a ser más global: la crisis de un país se deja sentir en todo el mundo mucho más de lo que lo habría hecho en la década de 1970. Las organizaciones no gubernamentales (ONG), las organizaciones de agricultores y el sector privado deberían implicarse en el diseño de políticas y programas destinados a remediar los efectos perjudiciales de dichas crisis económicas.

Para asegurar que el sistema agrícola, alimentario y nutricional mundial sea más eficiente y eficaz, la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial debe:

- suministrar análisis y apoyo con base científica en relación con los principales factores determinantes de la seguridad alimentaria y la posible evolución de ésta;
- ayudar a coordinar y reforzar estrategias, políticas y programas internacionales, regionales y nacionales para la agricultura y la seguridad alimentaria sostenibles;
- promover acciones de fomento de la inversión en agricultura y seguir centrándose en el reparto equitativo y amplio de los recursos;
- reforzar la coherencia entre las políticas relacionadas con la seguridad alimentaria y las cuestiones conexas, como el cambio climático, la sostenibilidad medioambiental y la ordenación de los recursos naturales;
- supervisar el progreso y los resultados de las medidas políticas pasadas y presentes, así como la eficacia y la eficiencia de la movilización de recursos;
- influir en los gobiernos y otras partes interesadas principales para que se comprometan a realizar acciones y lograr objetivos claramente definidos dentro de plazos concretos para erradicar el hambre y la inseguridad alimentaria y a desarrollar maneras de supervisar dichos objetivos.