

revista española de
**desarrollo
y cooperación**

REVISTA ESPAÑOLA DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN

Edita

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

EQUIPO EDITORIAL

DIRECCIÓN

José Ángel Sotillo Lorenzo (*Universidad Complutense de Madrid*)

COORDINACIÓN EDITORIAL

Leticia Bendelac Gordon (*IUDC-UCM*)

Tahina Ojeda Medina (*IUDC-UCM*)

CONSEJO DE REDACCIÓN

Bruno Ayllón Pino (*Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador*)

Guy Bajoit (*Universidad Católica de Lovaina, Bélgica*)

Enara Echart Muñoz (*Universidad Estatal de Río de Janeiro, Brasil*)

Juan Pablo Prado Lallande (*Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México*)

Irene Rodríguez Manzano (*Universidad Santiago de Compostela, España*)

Eugenio Sánchez Alcázar (*Universidad de Murcia, España*)

Javier Surasky (*Universidad Nacional de La Plata, Argentina*)

ISSN: 1137-8875 | D.L.: M-21909-1997



Cómo contactar con el IUDC-UCM:

**Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación.
Universidad Complutense de Madrid (IUDC-UCM)**

Donoso Cortés, 65 - Sexto. 28015 Madrid

Teléfonos: (+34-1) 394 64 09 / 18 –Facsimil: (+34-1) 394 64 14

Correo electrónico: iudcucm@pdi.ucm.es –URL: <http://www.ucm.es/info/IUDC>

revista española de
**desarrollo
y cooperación**

nº 32

Verano de 2013

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

Sumario

- 7 Presentación. Derecho a la alimentación, cooperación y soberanía alimentaria en tiempos de crisis global
Breno Bringel y Janaína Stronzake

TEMA CENTRAL. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, COOPERACIÓN Y SOBERANÍA ALIMENTARIA EN TIEMPOS DE CRISIS GLOBAL

- 17 La financiarización del sistema alimentario: actores, orígenes e implicaciones
Jennifer Clapp
- 31 La OMC, los derechos humanos y el hambre
Patxi Zabalo
- 45 El hambre y la alimentación en perspectiva histórica
Janaína Stronzake
- 61 Soberanía alimentaria y reforma agraria: perspectivas a partir de los movimientos sociales
Judite Stronzake, Marina Dos Santos y Nívia Regina Silva
- 74 Dimensión ambiental de la soberanía alimentaria
Laura Gaforio Nebreda y José Luis Cruz Maceín
- 87 Enseñanzas de la permacultura
Daniel Boyano
- 98 Cooperación Sur-Sur y derechos humanos: el derecho a la alimentación en la cooperación brasileña y argentina
Breno Bringel, Enara Echart, Juncal Gilsanz y Javier Surasky

- 119..... Bienes públicos globales y seguridad alimentaria: una combinación necesaria en la nueva agenda política de desarrollo
Kattya Cascante
- 134..... La coherencia de políticas para el desarrollo y la seguridad alimentaria global: la estrategia de la OCDE sobre desarrollo y la configuración de nuevos enfoques
Jonathan Brooks y Ernesto Soria Morales
- 152..... Creando nuevas alianzas por la seguridad alimentaria y la buena gobernanza de los recursos naturales: la experiencia del Convenio SAGE
Almudena Moreno
- 160..... Creando red para garantizar la seguridad alimentaria en el marco post-2015
Jorge Navacerrada

SECCIONES FIJAS

- 171..... La Agenda de Cooperación al Desarrollo en el primer semestre de 2013: la gobernanza de la ayuda a prueba
Juan Pablo Prado Lallande
- 185..... Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (enero a abril de 2013)
Javier Surasky

RESEÑAS

- 202..... La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras
Michele Dolcetti
- 205..... Informe sobre Desarrollo Humano 2013: el ascenso del Sur
Lia A. Andreasen Riveras

Ignacio de Loyola aconsejaba no hacer mudanzas en tiempos de tribulación. Eso es lo que aconsejaría la prudencia, pero en tiempos de grandes tribulaciones, de brutales impactos de la crisis, sacamos fuerzas de flaquezas —con la energía que nos transmiten nuestros suscriptores y quienes compran la Revista— gracias a la heroica resistencia de un pequeño grupo de personas que nos empeñamos en que la REDC siga apareciendo y lo haga incluso con mejor calidad. Queremos dar encarecidamente las gracias a todos y todas quienes durante todos estos años han contribuido y siguen haciéndolo a que la REDC ocupe un espacio propio en las publicaciones sobre estos temas. Por eso la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* se reformó estéticamente con el número anterior, “Desarrollo urbano sostenible: hacia la nueva agenda urbana del siglo XXI”. Con este número damos un nuevo paso y modificamos la composición del equipo editorial para adaptarlo a las exigencias de las publicaciones científicas de mayor reconocimiento y prestigio, siempre en la medida de nuestras posibilidades. Con el número 32 renovamos la página de créditos para incorporar a miembros de la academia con un reconocido historial y trayectoria en el ámbito universitario, con el convencimiento de que conseguiremos una mejor Revista.

Presentación Derecho a la alimentación, cooperación y soberanía alimentaria en tiempos de crisis global*

*Presentation. Right to Food, Cooperation and food
sovereignty in times of global crisis*

BRENO BRINGEL
Y JANAÍNA STRONZAKE **



17 de abril de 2009 fue una fecha con doble significado. Por un lado, movimientos sociales de todo el mundo, especialmente los rurales, salían a la calle, tras 13 años de la masacre a campesinos Sin Tierra para expresar sus reivindicaciones en el Día Internacional de la Lucha Campesina. Por otro lado, preocupados tanto con

* Quisiéramos agradecer especialmente a aquellos/as compañeros/as, colectivos e instituciones que han participado de las diferentes ediciones de las Jornadas Internacionales de Movimientos Campesinos y Transformaciones Agrarias y que, directa o indirectamente, han contribuido a la construcción de la discusión colectiva que se presenta en este monográfico: Comité de Apoyo al MST de Madrid; Iniciativa por la Soberanía Alimentaria de la Comunidad de Madrid (ISA-Madrid); HuertAula Comunitaria de Agroecología “Cantarranas” UCM; Decanato de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM; Departamento de Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid; Hegoa/Universidad del País Vasco; Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil; Vía Campesina y demás movimientos y organizaciones sociales que no dudaron en apoyarnos. Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a la Fundación de Amparo a la Investigación del Estado de Río de Janeiro (FAPERJ) por el apoyo económico que ha permitido en los últimos años la continuidad de iniciativas que conecten universidades y movimientos sociales. *Last but not least*, gracias a José Ángel Sotillo, Leticia Bendelac y Tahina Ojeda por la confianza y, sobre todo, por la paciencia para que este número llegara a buen puerto.

** **Breno Bringel** es doctor en Ciencias Políticas. Profesor del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (IESP-UERJ) y del Departamento de Ciencia Política III de la Universidad Complutense de Madrid. Editor de *DADOS-Revista de Ciencias Sociales* y coordinador del Núcleo de Estudios de Teoría Social y América Latina (NETSAL). Autor de libros y artículos en inglés, español, francés y portugués sobre movimientos sociales, internacionalismo y soberanía alimentaria.

Janaína Stronzake es dirigente del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil (MST), en el cual está integrada desde 1984, cuando junto con su familia participó en su primera ocupación de latifundios. Es licenciada en Historia por la Universidad Federal de Paraíba y ha cursado el Máster en Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid y el Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco/Hegoa. Profesora de la Escuela Nacional Florestan Fernandes (ENFF).

las transformaciones de la cuestión agraria y la geopolítica del hambre en tiempos de crisis financiera, como con la escasa interrelación entre el dinamismo de los movimientos rurales contemporáneos y el cansancio del debate académico en las universidades españolas, organizamos las I Jornadas Internacionales de Movimientos Campesinos y Transformaciones Agrarias, realizadas en la Universidad Complutense de Madrid (UCM) con el apoyo del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) de Brasil, el Komité de Apoyo al MST de Madrid y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. De ahí nace el germen de este monográfico sobre “Derecho a la Alimentación, Cooperación y Soberanía Alimentaria en Tiempos de Crisis Global” de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*.

Acercar el mundo rural y la sociedad civil a la universidad a través de un diálogo académico-activista fue el principal logro de las Jornadas, que discutieron las transformaciones agrarias y los renovados repertorios de contestación política que emergen en el campo —pero que no se limitan al mundo rural— desde una perspectiva interdisciplinar y a partir del diálogo con experiencias y luchas sociales emergentes en América Latina, África y Europa. Un año después de la celebración de la primera edición, seguía sin haber en las agendas políticas una salida a la crisis social y financiera que tuviese en cuenta la complejidad de sus implicaciones en el mundo rural. Por lo contrario, la crisis global ganó una fuerte expresión como crisis alimentaria, el Gobierno español seguía actuando de forma permisiva en cuestiones conflictivas y polémicas como los organismos modificados genéticamente (OGM), a la vez que muchas empresas transnacionales e inversores aprovecharon el cierre de la burbuja inmobiliaria para especular con alimentos.

Asimismo, los desafíos teóricos a la hora de interpretar las propuestas alternativas, como la soberanía alimentaria, y la nueva política de lo rural no hacían más que revigorarse, por lo que se realizaron durante los días 15 y 16 de abril de 2010 las II Jornadas Internacionales de Movimientos Campesinos y Transformaciones Agrarias, con el apoyo de otras facultades de la UCM (en particular, Químicas y Veterinaria) y de otras universidades (la Universidad Autónoma de Madrid). En esta edición, los temas centrales de discusión fueron la tierra y el territorio en la nueva geopolítica del poder; el desarrollo rural y la resignificación de la reforma agraria en América Latina y en África; los aspectos culturales de la alimentación; las políticas agrarias en España y en la Unión Europea; y el feminismo y la comunicación alternativa como herramientas importantes para construir herramientas transversales de transformación.

Las Jornadas no solo transcurrieron de forma paralela a las Jornadas de luchas campesinas, sino que contaron siempre con la participación de organizaciones y movimientos sociales. Dando continuidad a este espacio de convergencia y debates, las III Jornadas Internacionales Movimientos Campesinos y Transformaciones Agrarias tuvieron dos sedes y se celebraron en dos lugares entre los

días 11 y 14 de abril de 2011: en Bilbao por iniciativa del Instituto Hegoa/ Universidad del País Vasco y de organizaciones sociales de Euskal Herria; y en Madrid, enmarcada en un nuevo proyecto de intervención teórica y práctica-militante, el HuertAula Comunitaria de Agroecología “Cantarranas” UCM¹, que tiene el objetivo de crear un espacio de reflexión, formación e investigación sobre agroecología, soberanía alimentaria y las transformaciones en el mundo rural, bien como generar un espacio de acción y socialización para aprender a producir alimentos sanos, ganar terreno a la ciudad y contribuir a la recuperación y mantenimiento de la biodiversidad, cultivando y reproduciendo variedades locales.

Dentro de un marco crítico y plural de reflexión, el eje central de la tercera edición de las jornadas fue el debate sobre el derecho a la alimentación. El tema fue discutido a partir de diversos ángulos, abarcando debates políticos y normativos, generales y específicos, globales y locales. El papel de la cooperación internacional para el desarrollo en la construcción de la soberanía alimentaria fue otro tema discutido en las terceras jornadas, lo que nos acercó de manera más directa al presente monográfico. Lejos de agotar los múltiples matices de la discusión, las jornadas abrieron más preguntas que respuestas, pero también lograron delinear agendas de investigación y de acción sobre el tema que aquí nos interesa. Los encuentros puntuales contribuyen a la socialización de perspectivas y a la generación de sinergias, pero también es importante generar espacios más permanentes de construcción de conocimiento y acción. Esto fue lo que ocurrió tras las tres ediciones de las Jornadas. En el Estado español se han generado varios espacios mixtos (académico-militantes) relevantes en este sentido. A su vez, la Escuela Nacional Florestan Fernandes del Movimiento de los Sin Tierra en Brasil se ha convertido en un espacio central para la formación de militantes de todo el mundo.

Si bien la mayoría de los debates presentes en este monográfico tienen su origen en dichas jornadas, varios de los artículos fueron escritos a posteriori. Esto se explica por la necesidad de tratar el debate sobre soberanía alimentaria y derecho a la alimentación de manera actual y original. Han transcurrido ya casi veinte años desde que el movimiento La Vía Campesina Internacional creara la noción de *soberanía alimentaria* como una propuesta político-estratégica que superara los límites de las visiones oficiales, capitaneadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en torno a la *seguridad alimentaria*. No se trata simplemente de una pugna conceptual, con matices menores, sino de concepciones totalmente distintas sobre la agricultura, la alimentación, el hambre y los modelos de desarrollo.

Mucho se ha escrito sobre estos temas y la soberanía alimentaria ha logrado entrar en muchas agendas políticas y de investigación. Esto es un logro evidente. Sin embargo, esto lleva a dos peligros inminentes. Por un lado, en el terreno

¹ <http://portal.ucm.es/web/agroecologia/inicio>

político, una disputa constante por dotar de sentido y significado la soberanía alimentaria. A la medida en que esta es incorporada en agendas políticas o, por ejemplo, en constituciones (como en los casos recientes de Ecuador, Venezuela y Bolivia) pasa por nuevos filtros, es resignificada y, muchas veces, se ve vaciada de su significado original. Por otro lado, en el campo intelectual, la incorporación teórica o empírica de la soberanía alimentaria no siempre viene acompañada de avances concretos que permitan vislumbrar de qué manera la soberanía alimentaria puede ser transversalizada en ejes diversos de discusión.

El presente monográfico pretende contribuir a este debate ubicando la discusión de la soberanía alimentaria y del derecho a la alimentación dentro del actual escenario de reconfiguraciones geopolíticas y de cambios en la cooperación internacional para el desarrollo en tiempos de crisis global. Para ello, el presente número cuenta con nueve textos que, a partir de una pluralidad de locus de enunciación, propuestas y perspectivas, discuten tres grandes ejes interrelacionados de este debate: la geopolítica de la alimentación; las dimensiones políticas, sociales, culturales y medioambientales de la soberanía alimentaria; y los retos de la cooperación internacional para el desarrollo en la incorporación del derecho a la alimentación y de un enfoque de soberanía alimentaria.

La nueva geopolítica del hambre y de la alimentación

No faltan alimentos. Sobran intereses mercantiles en la alimentación. Si el campesinado es capaz de producir alimentos para todo el mundo, hay que discutir por qué ello no ocurre, cuáles son los actores y fuerzas políticas que operan en el sistema alimentario global contemporáneo y cómo se establecen las normas que regulan nuestra geografía comercial. Los tres primeros artículos de nuestro monográfico abordan de manera directa esta cuestión, contribuyendo con elementos relevantes para entender la configuración de la nueva geopolítica del hambre y de la alimentación.

Abre la revista Jennifer Clapp con un artículo instigante sobre el papel de los actores financieros en el sistema alimentario global en las últimas décadas. Uno de los principales méritos del texto de la investigadora canadiense es la reconstrucción didáctica de las relaciones entre inversión financiera y sistema alimentario, contribuyendo a explicar cómo se originan dichas relaciones, cuáles son los principales actores involucrados y las implicaciones de la financiarización del sistema alimentario. El hambre aparece, de este modo, como una construcción social y política, algo que exploran, en registros distintos, los dos textos siguientes.

Patxi Zabalo, tras una discusión contextual y conceptual sobre “el escándalo del hambre”, analiza de forma específica el papel de la Organización Mundial

del Comercio en la regulación del comercio internacional y sus consecuencias en la generación de las asimetrías/distorsiones de los sistemas agrícolas y en el terreno de los derechos humanos (muy en particular, en el derecho a la alimentación). La conversión de la alimentación en una mercancía más y no en un derecho aparece como cuestión central. Sin embargo, como bien explica Janaína Stronzake en su texto, esto es fruto de un proceso histórico que debe ser entendido dentro de una geografía del poder más amplia. Siempre ha habido diferentes formas de relacionarnos con los alimentos y con la alimentación y, aunque el discurso globalófilo del *there is no alternative* ha tratado de cerrar la imaginación a formas alternativas y rupturistas de pensar la alimentación y el hambre, en las últimas dos décadas muchas son las iniciativas rurales y urbanas, locales y globales, que vienen buscando, a través del paraguas de la soberanía alimentaria generar nuevos marcos interpretativos y de acción.

Dimensiones políticas, sociales, culturales y medioambientales de la soberanía alimentaria

La soberanía alimentaria se ha convertido, de hecho, en la principal apuesta transformadora del sistema alimentario y de erradicación del hambre. Esto se debe a su énfasis en la imposibilidad de solventar la falta de alimentos sin remover las bases de cuestiones más estructurales, tales como la apropiación y gestión de los recursos, el uso de la tierra y del territorio, el funcionamiento del comercio local e internacional, el desarrollo sostenible, la acción colectiva, la participación social, la agroecología, el derecho a la alimentación y, en un sentido más amplio, el propio modelo de producción. De ahí que la soberanía alimentaria se haya convertido en una “demanda aglutinadora” de los actores sociales, con amplia capacidad de movilización e incidencia global, pero con distintas formas de construcción local, según las particularidades de los lugares, los territorios y las dinámicas sociales, económicas y culturales.

Esto hace con que sea central analizar con detenimiento las dimensiones políticas, sociales, culturales y medioambientales de la soberanía alimentaria. Este es el hilo conductor de un segundo bloque de artículos. Las militantes del Movimiento de los Sin Tierra de Brasil, Judite Stronzake, Marina dos Santos y Nívia Regina Silva exponen algunos desafíos para los movimientos sociales, explorando algunas dimensiones políticas y culturales de la soberanía alimentaria. El contexto de la agricultura en Brasil es utilizado como marco para discutir el modelo hegemónico productivista y concentrador del agronegocio, con todas sus consecuencias sociales, culturales y medioambientales. La soberanía alimentaria es presentada como una estrategia alternativa abarcadora que permite contextualizar culturalmente y socialmente las políticas alimentarias, mientras la reforma agraria es introducida como una dimensión política ineludible de la soberanía alimentaria.

El texto siguiente, firmado por Laura Gaforio Nebreda y José Luis Cruz Maceín, aborda de manera directa la dimensión ambiental de la soberanía alimentaria, discutiendo los alineamientos entre esta y la agroecología como alternativa sostenible a la inadecuación del sistema alimentario mundial. El suelo, el agua, la biodiversidad y la atmósfera y el cambio climático ganan relevancia en la discusión como elementos imprescindibles para la generación de un nuevo paradigma. De forma paralela, Daniel Boyano presenta la vuelta al campo y la permacultura como posibilidad para el establecimiento de relaciones sostenibles y permanentes entre las personas y la naturaleza. La fusión de nociones tan amplias como la permacultura y la soberanía alimentaria es realizada por el autor a partir de elementos y ámbitos específicos e interconectados que generan grandes desafíos en lo que se refiere a la tenencia de la tierra; la relación entre la tierra y la naturaleza; el entorno construido; las herramientas utilizadas; la cultura y la educación; la salud y las finanzas.

Cooperación internacional, desarrollo y derecho a la alimentación

Si entendemos que la soberanía alimentaria solo puede construirse a partir de una tensión dialéctica entre lo local y lo global, lo particular y lo universal, las redes y territorios, la solidaridad internacional y la cooperación internacional también se convierten en campos privilegiados de interlocución y análisis. En la cooperación internacional para el desarrollo el derecho a la alimentación ha sido apropiado, a menudo, de forma confusa y limitada. De hecho, este derecho humano básico puede ser interpretado bien como seguridad alimentaria, en el sentido del abastecimiento de alimentos, bien como soberanía alimentaria, en interpretaciones y actuaciones que tienen en cuenta una lógica de construcción espacial y temporal, culturalmente sensible, del desarrollo, la cooperación y los derechos humanos.

Un último bloque de textos trata de explorar diversas posibilidades y visiones del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria en la cooperación internacional para el desarrollo. El primero de ellos, firmado por Breno Bringel, Enara Echart, Juncal Gilsanz y Javier Surasky, ubica la discusión dentro del emergente campo de la cooperación Sur-Sur. Para estos autores, que analizan de forma específica el derecho a la alimentación en la cooperación brasileña y argentina, es central entender las diferentes apropiaciones de los derechos humanos y disputas por el derecho a la alimentación, lo que revela las posibilidades y contradicciones de las políticas de cooperación en este campo. Tras analizar los casos señalados proponen una incorporación del enfoque basado en los derechos humanos en las prácticas de la cooperación Sur-Sur.

En otro plano de contribución, Katty Cascante explora la relación entre bienes públicos globales y seguridad alimentaria como forma de generación de una nueva agenda política de desarrollo. Dentro del actual escenario de crisis, con

todas sus implicaciones en el campo de la cooperación internacional, Cascante tiene el mérito de reflexionar sobre las inflexiones y oportunidades de la combinación entre alimentos y bienes públicos globales para la configuración de una agenda de erradicación del hambre post-2015.

Finalmente, Jonathan Brooks y Ernesto Soria presentan otra posibilidad de entendimiento del derecho a la alimentación en la cooperación internacional. Exploran, de forma detallada, la estrategia de la OCDE sobre desarrollo y la posibilidad de configuración de nuevos enfoques para la formulación de políticas en torno a la seguridad alimentaria. En conjunto, este último bloque de textos revelan caminos distintos, a veces enfrentados, otras veces entrecruzados, en el campo del derecho a la alimentación. A modo de ilustración de experiencias y de debate recientes, también se presentan dos iniciativas específicas de cooperación y reflexión. La primera de ellas es el Convenio “Contribución a la seguridad alimentaria y la gobernanza medioambiental (SAGE)” en Senegal, Gambia y Guinea Bissau, que busca un trabajo común e integral entre organizaciones del Norte y del Sur para lograr la realización progresiva y acelerada del derecho a la alimentación. La segunda iniciativa remite a la generación de redes entre algunas organizaciones españolas con el objetivo de aunar fuerzas para definir prioridades y articular una agenda de trabajo coordinada tras Río+20 y de cara al horizonte post-2015. Muchas otras experiencias podrían haber sido tratadas y mencionadas. Sin embargo, el objetivo de este monográfico no era agotar las posibilidades de debate ni tampoco exponer todas las voces en juego. De todos modos, esperemos que sí hayamos contribuido a presentar voces e intereses en conflicto, bien como dimensiones amplias y específicas, posibilidades y límites de la soberanía alimentaria y del derecho a la alimentación. Os deseamos una buena lectura.

tema central

**DERECHO A LA
ALIMENTACIÓN,
COOPERACIÓN
Y SOBERANÍA
ALIMENTARIA EN
TIEMPOS DE CRISIS
GLOBAL**



1

La financiarización del sistema alimentario: actores, orígenes e implicaciones*

The financialisation of the food system: Actors, backgrounds and implications

JENNIFER CLAPP**



PALABRAS CLAVE

Actores financieros; Sistema alimentario; Especulación alimentaria; Acaparamiento de tierras; Agrocombustibles.

RESUMEN Este artículo examina el papel de los actores financieros en el sistema alimentario global en las últimas décadas. Se busca explicar los orígenes y los motivos por los cuales estos actores financieros han ganado creciente influencia en el sistema. Después de esto, son mapeadas las principales fuerzas y actores involucrados en el rápido crecimiento de las inversiones financieras en el sector agroalimentario. Finalmente, se discuten las implicaciones de la financiarización de la alimentación en el hambre global y en el medio ambiente.

KEYWORDS

Financial actors; Food system; Commodities speculation; Land grabs; Biofuels.

ABSTRACT This article examines the growing role of financial actors in the global food system in recent decades. It makes the case that financial actors have gained significant influence within that system. The article first outlines the key forces and actors involved in the recent rapid growth in financial investment in the agricultural sector. It then assesses the implications of the growing influence of this financial investment for global hunger and the environment.

* Artículo original escrito en inglés por la autora para el número 32 de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Traducido por Leticia Bendelac Gordon.

** **Jennifer Clapp** es doctora en Relaciones Internacionales por la London School of Economics y profesora titular de la Universidad de Waterloo (Canadá). Es autora de varios libros relacionados con alimentación, hambre, economía política de la agricultura, tales como: *Hunger in the Balance: The New Politics of International Food Aid; Food; Paths to a Green World: The Political Economy of the Global Environment* (en coautoría con Peter Dauvergne); *Toxic Exports: The Transfer of Hazardous Wastes from Rich to Poor Countries*, y *Adjustment and Agriculture in Africa: Farmers, the State, and the World Bank in Guinea*. (jclapp@uwaterloo.ca)

MOTS CLÉS

Acteurs financiers; Système alimentaire; Spéculation sur les matières premières agricoles; Accaparements de terres; Agrocarburants.

RÉSUMÉ

Cet article examine le rôle des acteurs financiers de la système alimentaire global depuis les 1980s. L'article introduit l'idée que les acteurs financiers ont gagné l'importance dans ce système. Premier, l'article explique les forces et les acteurs responsables pour l'investissement financier du secteur agricole. Deuxième, il examine les implications de cet investissement financier pour l'insécurité alimentaire mondiale et l'environnement.

Introducción

Los mercados alimentarios y financieros han mantenido vínculos desde hace siglos, iniciados con los orígenes de los intercambios de los productos agrícolas que facilitaban la compraventa de dichos productos para una entrega futura. No obstante, los vínculos entre la alimentación y las finanzas se han intensificado y complejizado en las últimas décadas, debido a que los actores financieros han comenzado a vender a los inversores a gran escala productos financieros basados en los productos agrícolas. La crisis alimentaria de 2007-2008 llevó a un aumento del interés de la "financiarización" de los mercados de productos agrícolas. Cuando los precios de los alimentos sufrieron oscilaciones al alza por la profundización de la crisis, muchos analistas empezaron a apuntar hacia el rol de los inversores financieros en los mercados de las materias primas agrícolas y el aumento de los precios de los alimentos. Esta atención permaneció mientras que los precios de los alimentos empezaron a fluctuar de manera más pronunciada en el periodo de 2008-2012. Desde que estalló la crisis alimentaria, se ha obtenido una mayor comprensión de los medios por los que las inversiones financieras especulativas pueden llevar al incremento de los precios de los alimentos y exacerbarlos de manera volátil. Pero todavía queda mucho por entender sobre cómo la financiarización ha cambiado las dinámicas de influencia dentro del sistema alimentario global y cuáles son sus implicaciones.

Este artículo explora los orígenes y el impacto de la financiarización del sistema alimentario. En particular, se examinan los actores implicados y las dinámicas subyacentes de la inversión en los productos agrícolas y su efecto en el hambre y el medio ambiente. Se argumenta que la financiarización ha permitido ganar influencia a los nuevos actores del sistema alimentario: inversores financieros (incluidos los bancos), compañías de servicios financieros e inversores institucionales a gran escala. Puesto que los mercados de las materias primas han estrechado sus vínculos con las inversiones financieras, los precios de los alimentos se han ido alineando con las tendencias de los mercados financieros. Las

inversiones del sector financiero en agricultura han facilitado un incremento de la actividad inversora en la adquisición de terrenos agrarios y biocombustibles, los cuales están relacionados entre sí de manera compleja. Aunque sus actividades están frecuentemente ocultas en el sistema alimentario, puesto que las transacciones financieras tienen lugar lejos del lugar de las producciones agrícolas y a menudo previamente a la producción física de los alimentos, es importante entender las implicaciones de la creciente intervención de los actores financieros dentro del sistema alimentario global.

Inversión financiera en agricultura

Dado que el sistema alimentario está cada vez más globalizado, los académicos han documentado el rol e impacto de las corporaciones transnacionales y de las normas de comercio agrario internacional, en tanto que fuerzas de influencia dentro de la economía alimentaria mundial (Clapp y Fuchs, 2009; Weis, 2010). De hecho, desde la crisis alimentaria de 2007-2008, los inversores financieros han estado en el centro de las atenciones debido a la pujante financiarización del sistema alimentario. Epstein define la financiarización como la “creciente importancia de los mercados y motivos financieros, las instituciones y élites financieras en la operación de la economía y sus instituciones de gobierno, tanto a nivel nacional como internacional” (Epstein, 2005). Algunos académicos han destacado cómo la especulación financiera ha afectado a los precios de los alimentos, a raíz de la crisis alimentaria de 2007-2008 (Clapp, 2009; Mittal, 2009; Ghosh, 2010), mientras otros han señalado que la financiarización provee una senda a las empresas agroalimentarias para acumular capital en la transformación del régimen alimentario global (Burch y Lawrence, 2009; McMichael, 2012).

Sin embargo, a pesar del énfasis en la discusión contemporánea generada por el contexto de crisis global del capitalismo, el vínculo entre los inversores financieros y el comercio de productos agrícolas tiene una larga historia. Se establecieron mercados de futuros de las materias primas agrícolas en Londres en el siglo XVIII. Estos mercados proporcionaron un medio por el cual los agricultores y comerciantes de granos podían comprar y vender los productos agrícolas para la entrega en una fecha futura. Esto permitía, tanto a los vendedores como a los compradores, fijar precios y cubrir sus riesgos en un mercado arriesgado e incierto como es la agricultura. Los inversores financieros han jugado un papel importante en estos mercados. Si los vendedores necesitaban un comprador rápidamente, un inversor especulando en los movimientos de los precios podía intervenir y comprar dicho producto. Más tarde, cuando un usuario final quería comprar ese grano, podía comprar el contrato de futuros del inversor. Entre tanto, si los precios oscilaban, el inversor podía ganar o perder. Además, es preciso añadir que los mercados de futuros de materias primas surgieron en otras ciudades del Reino Unido y en Estados Unidos a mediados

de la década de 1800, momento a partir del cual, se generalizó la práctica de comercio de futuros de dichos productos (Clapp y Helleiner, 2012).

En definitiva, se reconoció desde el principio que los especuladores podrían manipular los mercados mediante la compra de grandes cantidades de los contratos de futuros de materias primas. Debido a este riesgo, los mercados de futuros agrícolas en los Estados Unidos fueron estrictamente regulados desde principios de 1900. Estas regulaciones requerían que todos los comercios de futuros tuviesen lugar en mercados aprobados y que los comerciantes informaran diariamente sobre sus actividades. En la década de 1930, las autoridades federales de Estados Unidos también establecieron “límites de posición” a los especuladores financieros que operaban en estos mercados y que controlaban el número de contratos de futuros legalmente autorizados a tener en cualquier momento. El propósito de la ley no era prohibir la especulación, sino más bien impedir una “excesiva” especulación que pudiese dar lugar a la manipulación del mercado y las repentinas oscilaciones en los precios (Clapp y Helleiner, 2012). Desde 1974, la Comisión de Negociación de Futuros de Materias Primas (Commodity Futures Trading Commission, CFTC por sus siglas en inglés) ha sido el organismo encargado de supervisar estas regulaciones en los EE UU.

Aunque las estrictas regulaciones sobre el comercio de futuros de productos básicos agrícolas han estado vigentes durante más de 50 años, se comenzaron a suavizar en los años 1980 y 1990, lo que permitió a los bancos vender nuevos productos financieros vinculados a las materias primas agrícolas (Ghosh, 2010). Un producto de inversión financiera común vendido por los bancos es conocido como un “fondo de productos básicos indexados” (Commodity Index Fund, CIF por sus siglas en inglés). Los CIF proporcionan un índice del seguimiento de los cambios en los precios de un conjunto de diferentes tipos de productos. El índice se compone de los precios de los productos agrícolas, minerales, animales y productos derivados del petróleo, y por lo general, los productos agrícolas representan alrededor de un tercio del valor de estos índices. Los CIF permiten a los inversores ganar representatividad en el mercado de las materias primas sin necesidad de comprar los productos reales en las bolsas. El índice Standard & Poor’s de Goldman Sachs y el Dow Jones AIG son algunos de los productos CIF más populares en el mercado (IATP, 2008; DeSchutter, 2010). La venta de estos productos financieros plantea riesgos reales para los bancos que los venden, porque tienen que pagar a los inversores si los precios suben. Para cubrir estos nuevos riesgos financieros, los bancos comenzaron a comprar contratos de futuros de materias primas en las bolsas de productos básicos, de tal forma que pudiesen obtener ganancias financieras en caso de que los precios subiesen y así efectuar los pagos a los inversores. Fue esta necesidad de invertir en los mercados de futuros de productos lo que llevo a dichos bancos a presionar a favor de una disminución de los límites en cuanto al posicionamiento.

La Ley Norteamericana de Modernización de Futuros de Materias Primas (US Commodity Futures Modernization Act, CFMA) fue aprobada en el año 2000 y supuso la codificación de las nuevas reglas (Ghosh, 2010). Otro tipo de inversiones financieras relacionadas con el sector agrícola comenzaron a ser ofrecidas por los bancos de inversión en esta época, en las que cabría incluir los fondos destinados a las materias primas y a las empresas de explotación agrícola (Burch y Lawrence, 2009: 271-272; McMichael, 2012: 688-691). A modo de ejemplo, el mayor gestor mundial de activos, BlackRock, estableció su Fondo de Agricultura en 2007, el cual invierte en una amplia gama de activos basados en la agricultura, donde se incluyen los mercados de futuros, campos agrícolas, empresas de insumos agrícolas y de procesamiento de alimentos, así como las empresas comerciales. El fondo aglutina estas inversiones en un índice en el que los inversores minoristas e institucionales pueden comprar acciones. Algunos de los nuevos fondos para la agricultura se especializan específicamente en la adquisición de tierras de cultivo. Prueba de ello es que actualmente unos 66 fondos incluyen la tierra en sus carteras de inversión (Buxton, Campanale y Cotula, 2012: 1).

Las grandes empresas comerciales de productos agrícolas también han empezado a vender productos financieros vinculados a la agricultura. Las mayores empresas de comercialización de granos (Archer Daniels Midland, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus) están fuertemente volcadas hacia el mercado de derivados agrícolas (Murphy, Burch y Clapp, 2012). En algunos casos, estas empresas se dedican a la cobertura de sus operaciones, aunque es difícil determinar cuándo están haciendo inversiones puramente especulativas sobre la base de sus propios conocimientos dentro de los mercados de productos agrícolas. Sea como fuere, las empresas comerciales de materias primas tienden a poseer una ventaja en cuanto a la información de los mercados de futuros ya que, a menudo, son las primeras en conocer la inminente escasez de las cosechas u otras interrupciones del comercio agrícola (Meyer, 2011).

Desde mediados de la década de 1990, momento en que dichas empresas aumentaron sus actividades financieras y los bancos pasaron a participar cada vez más en el comercio de las materias primas, la distinción entre los bancos y las empresas comerciales de materias primas se ha ido difuminando (Burch y Lawrence, 2009: 277). El mercado de estos productos creció rápidamente a partir de 2000, cuando el CMFA se implantó, y los activos totales de los especuladores financieros en los mercados de productos agrícolas se incrementaron de 65 billones de dólares en 2006, a unos 126 billones de dólares a principios de 2011 (Worthy, 2011: 13). Gran parte de este incremento es debido a la especulación financiera. Por ejemplo, en el mercado de futuros de trigo de EE UU, la participación comercial de los especuladores financieros pasó de un 12% a mediados de la década de 1990, a un 61% en el año 2011 (Worthy, 2011: 13).

Los principales inversores en estos nuevos productos derivados de materias primas agrícolas son los fondos de inversión institucional a gran escala que están tratando de ganar exposición a los mercados de materias primas. Los inversores institucionales incluyen las compañías de seguros, fondos de pensiones, fondos de inversión, fondos de cobertura, fondos de riqueza soberana, así como las universidades y fundaciones. Fundamentalmente, estos fondos de inversión aúnan sus recursos, lo que les permite ampliar y diversificar sus opciones de inversión, a la vez que comparten los costos de transacción (Burch y Lawrence, 2009: 272-273; Buxton, Campanale y Cotula, 2012). Estos inversores a gran escala tienen algunas características únicas, tales como la tendencia a ser inversores pasivos en una proporción significativa de sus inversiones. Con una enorme cantidad de dinero para invertir, tienden a tomar decisiones de inversión a largo plazo que no requieren de una gestión activa, y que no siempre implican tener un conocimiento detallado de sus propias inversiones. Algunas estimaciones, sitúan a las inversiones agrícolas de los fondos de pensiones alrededor de los 320 billones de dólares, significativamente superior a los 6 billones de dólares que acumulaban las inversiones en este sector en 2002 (Buxton, Campanale y Cotula, 2012: 2).

Las implicaciones de la financiarización

A medida que nuevos actores financieros buscan maximizar sus ganancias invirtiendo billones de dólares en inversiones relacionadas con el sector agroalimentario, sus inversiones tienen consecuencias directas en los mercados físicos de materias primas —la producción, la fijación de precios, el almacenamiento y el comercio—. Los inversores en materias primas agrícolas cosechan los beneficios financieros de estas actividades. Sin embargo, los costos asociados a dichas inversiones son a menudo absorbidos por otros y en una escala global, además de suponer fuertes efectos ecológicos y sociales en los países más empobrecidos del mundo. Estos costos asociados con la financiarización del sistema alimentario han sido puestos de manifiesto a través de varias dimensiones.

En primer lugar, *la financiarización del sistema alimentario ha hecho que los precios agrícolas y alimentarios tiendan a reaccionar a la evolución de los mercados financieros*. A medida que se invirtió una mayor cantidad de dinero en materias primas a partir de 2000, los precios comenzaron a subir. En el periodo 2006-2008, los precios medios mundiales de arroz aumentaron un 217%, el trigo un 136%, el maíz un 125% y la soja un 107% (WRI, 2008). Varios analistas inmediatamente señalaron a la especulación financiera como motor del incremento de los precios de los alimentos (IATP, 2008), mientras que otros, se negaron a afirmar que la especulación fuera la responsable del alza de los precios (Sanders e Irwin, 2010).

Los últimos cinco años han sido testigos de la continuidad de los altos precios de los alimentos y la gran volatilidad de los mismos, llegando al creciente reconocimiento entre las organizaciones internacionales de que la especulación en los mercados de productos agrícolas exacerba las tendencias de los precios. Por ejemplo, El Banco de Pagos Internacionales señaló que la financiarización influye en los precios, especialmente en el corto plazo. Varios informes de Naciones Unidas también han llegado recientemente a una conclusión similar (BIS, 2011; De Schutter, 2010; UNCTAD, 2011). Puesto que los precios de los alimentos se dispararon a mediados de 2008, la FAO, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, informó que una parte significativa de la volatilidad de los precios en los mercados internacionales de los alimentos iba más allá de lo que podría ser explicado como subyacente a la oferta y la demanda de alimentos. Los precios del trigo, por ejemplo, estaban un 60% por encima de su valor esperado en marzo 2008 (FAO, 2008). Aunque es difícil determinar en qué medida la especulación financiera fue la responsable de la volatilidad de los precios más allá de lo que los fundamentos de la oferta y la demanda han dictado, existe un creciente consenso de que algo tuvo que ver.

Una implicación profunda y directa de la fuerte dilatación y volatilidad de los precios de los alimentos es el incremento del hambre entre las poblaciones más empobrecidas del mundo (IFPRI, 2011). Incluso los episodios esporádicos de precios muy altos pueden tener un impacto a largo plazo sobre la salud y el bienestar de las personas. Las personas con bajos recursos de los países en desarrollo gastan en promedio de 50 a 80% de sus ingresos en alimentos. Por ejemplo, en Pakistán y Ghana, el 20% más pobre de la población gasta más del 70% de sus ingresos en alimentos (FAO, 2011). En este contexto, el precio de los alimentos puede fácilmente acaparar todo el presupuesto de una familia, teniendo como resultado una disminución del consumo de alimentos y un aumento de la pobreza (IFPRI, 2011: 21-22). El hambre aguda, incluso cuando se experimenta durante un corto periodo de tiempo durante los primeros 1.000 días desde la concepción, puede tener efectos permanentes a largo plazo en la salud y en el poder adquisitivo de una persona (FAO, 2011; Alderman *et al.*, 2007; Hoddinott, 2006).

Las personas que viven bajo el umbral de la pobreza de los países en desarrollo altamente dependientes de las importaciones de alimentos, son los más vulnerables a la volatilidad de los precios de los alimentos en los mercados mundiales. Por citar un ejemplo, muchos países subsaharianos mantienen una gran relación de dependencia con la importación de alimentos haciendo que el índice de hambruna haya aumentado anualmente en un 2% desde 2007, revirtiendo la evolución acontecida en la década anterior (FAO, 2012: 11). En ese mismo periodo, las grandes empresas de comercialización de grano alcanzaron en 2008 y 2010 niveles históricos en sus ganancias, siendo un momento en el que la volatilidad de los precios estaba en auge. La mayor parte de los ingresos de los

agricultores tienden a provenir de la venta de alimentos, por lo que la volatilidad de los precios de los alimentos implica una mayor incertidumbre sobre la renta a disponer. Cuando los precios aumentan, los agricultores perciben un incremento en la cantidad que obtienen de la venta de alimentos, pero cuando los precios caen, sus ingresos se ven reducidos. Este escenario dificulta la planificación futura de los agricultores (FAO, 2011).

De manera generalizada, se espera que la volatilidad de los precios de los alimentos vaya a continuar en un futuro inmediato. No se puede afirmar de manera precisa la contribución de la financiarización a dicha volatilidad, aunque no se puede negar que juegue un papel importante en ella. En los últimos años, las extremas fluctuaciones en los precios de los alimentos ha causado enormes trastornos para la seguridad alimentaria de las personas más empobrecidas del mundo, viéndose obligados a absorber la biofísica, los costos reales del hambre y la pobreza asociada a las opciones de inversión de aquellos inversores centrados en obtener los máximos beneficios.

Una segunda implicación de la financiarización es el *efecto a gran escala en la adquisición extranjera de tierras y la producción de biocombustibles, especialmente en los países en vías de desarrollo*. Desde 2006, la adquisición por parte de los inversores de grandes extensiones de tierra en los países en vías de desarrollo aumentó drásticamente (White *et al.*, 2012). Según un informe del Instituto Oakland, en 2009 alrededor de 60 millones de hectáreas de tierra (un área del tamaño de Francia) fueron adquiridas únicamente en África (Shephard y Mittal, 2011). Esto solamente es comparable con los 4 millones de hectáreas anuales de expansión de tierras de cultivo que acontecieron antes de 2008 (World Bank, 2010). Un gran número de países africanos, entre los que se incluye Etiopía, Uganda, Senegal, la República Democrática del Congo, Liberia y Zambia, han transferido grandes extensiones de tierra —en ocasiones, hasta millones de hectáreas— a los inversores extranjeros (Zoomers, 2010; Cotula y Vermeulen, 2009; Cotula *et al.*, 2009; GRAIN, 2008; Shephard y Mittal, 2011). Dichas tierras a menudo son compradas a través de intermediarios, tales como los bancos y otras instituciones financieras de inversión. Las oportunidades de inversión en explotaciones agrícolas permitirán que el capital de los inversores financieros tenga un impacto todavía más directo e inmediato en las poblaciones y su entorno.

Los inversores financieros a gran escala han sido identificados como los principales actores en la adquisición de tierras (McMichael, 2012). La inversión en terrenos permite que los actores financieros ganen relevancia en la producción agrícola, siendo esta la base de la producción de mercancías y el establecimiento de los precios. Cabe señalar que la inversión de este tipo se ha hecho a la vez más tentadora y fácil debido al aumento de la financiarización de los alimentos y la agricultura. Los inversores se sienten atraídos por las inversiones en tierras, ya que estas amplían sus oportunidades a la hora de obtener rendimientos de la

producción de los cultivos de alimentos y biocombustibles, en un contexto en el que los mercados financieros y de materias primas son cada vez más volátiles e inciertos. La adquisición de tierras proporciona mayor seguridad que las inversiones financieras, a la vez que se establece como un medio por el que minimizar los riesgos asociados a la volatilidad de los precios de los productos agrícolas.

El desarrollo de nuevos instrumentos financieros ha hecho que la participación de los inversores financieros en la tierra sea mucho más fácil. Los inversores pueden invertir fácilmente en nuevas modalidades de derivados de origen terrestre, tales como los fondos de tierras o los fondos indexados de tierras, sin tomar el riesgo de poseerlas de forma directa e individual (Burch y Lawrence, 2009; McMichael, 2012). Los gestores de amplios fondos y los bancos poseen el capital y la habilidad de facilitar acuerdos en representación de otros actores. Los inversores individuales, incluyendo a inversores institucionales como lo son los fondos de pensión, no tienen la necesidad de adquirir esos terrenos por sí solos. Estos adquieren presencia en la productividad de la tierra a través de intermediarios como los grandes bancos de inversión, los fondos de cobertura o los fondos indexados de tierras. Cabe añadir al respecto, que algunos bancos de inversión se están involucrando de manera directa. Por ejemplo, en 2008, Morgan Stanley adquirió 40.000 hectáreas de terreno de explotación agrícola en Ucrania, y Goldman Sachs compró los derechos de las industrias cárnicas y avícolas chinas, incluyendo los derechos de propiedad de las tierras (GRAIN, 2008). De la misma manera, las instituciones financieras también establecieron un amplio conjunto de herramientas para la inversión con las que permitir que los inversores institucionales ganaran presencia en las inversiones de tierras y en los fondos indexados para terceros inversores.

Los fondos de tierras crecieron rápidamente después del colapso financiero a finales de 2008, especialmente cuando los inversores empezaron a considerar cada vez más la tierra como una inversión relativamente “segura” en comparación con los mercados financieros tradicionales. Según el director general de Inversiones Agrarias Prudenciales, un fondo de inversión con 3,2 billones de dólares en activos bajo gestión “es cuestión de seguridad [...] Las tierras de cultivo son un gran lugar para almacenar nuestra riqueza” (Gillam, 2010). Por ejemplo, los 400 millones de dólares de fondos de cobertura agrícola de BlackRock, incluyen una parte de 30 millones de dólares para la compra de tierras agrícolas en todo el mundo (BlackRock, 2012). Los inversores institucionales han ido añadiendo activamente tierras agrícolas a su combinación de activos, mientras que los fondos de pensiones acumulan de 5 a 15 billones en activos de tierras de cultivo (GRAIN, 2011).

Las empresas comerciales y de procesamiento de alimentos también se han involucrado en la inversión financiera de terrenos de explotación agrícola. Cargil,

Bunge y Louis Dreyfus están implicadas en la conservación de tierras, ya sea directamente o a través de fondos de inversión agrícolas sujetos a los servicios financieros. Louis Dreyfus, por ejemplo, estableció en 2007 Calyx Agro, quien abiertamente anunciaba en su página web su foco: “Centrado en la tierra para la agricultura, una clase de activo atractivo”¹. El fondo Calyx Agro es explícito en su objetivo de identificar, adquirir, desarrollar y vender tierras de cultivo en América Latina para los grandes fondos de inversión institucionales, como puede ser AIG (Henriques, 2008).

A menudo, el aumento de la demanda para la producción de biocombustibles impulsa la inversión en la adquisición de tierras a gran escala (McMichael, 2010 y 2012). Las políticas de la UE, EE UU y Canadá que establecen los objetivos sobre los combustibles renovables, han creado incentivos para la adquisición de tierras en donde producir biocombustibles. Los terrenos para la explotación agraria en África son a menudo considerados como relativamente baratos para las empresas de biocombustibles que buscan obtener beneficios en condiciones de incertidumbre de los mercados, fomentada por la crisis financiera y el aumento de los precios de las materias primas. Los biocombustibles adquieren cada vez más atractivo debido a los altos y volátiles precios del combustible desde 2007, que a su vez también se han exacerbado por la financiarización de las materias primas en general. De esta manera, las inversiones de tierras proporcionan a las empresas de biocombustibles una protección contra el aumento del costo de la biomasa como una fuente clave de futuros suministros de energía.

Los efectos ambientales de la adquisición de tierras a gran escala pueden ser muy significantes, además de ser exacerbados por la financiarización que aumenta la demanda de este tipo de inversión. La mayoría de los acuerdos por los que se adquieren tierras, cuyo propósito explícito es la producción de materias primas agrícolas, suelen estar asociadas con los métodos de agricultura industrial a gran escala los cuales son conocidos por tener efectos perjudiciales en los ecosistemas. La erosión del suelo, la pérdida de biodiversidad y la exposición a las toxinas derivadas del uso de productos químicos agrícolas, son los típicos efectos de la producción agrícola industrial. El cultivo industrial de materias primas, no solo contribuye de manera significativa al cambio climático, sino que depende en gran medida de los combustibles fósiles (Weis, 2010). La deforestación para aumentar la extensión de tierra con fines productivos se ha ido generalizando, en particular en los casos en los que se adquiere los terrenos para la producción de biocombustibles. La pérdida de la cubierta forestal está asociada con el aumento de las emisiones de carbono y la reducción de la biodiversidad. Los bosques tropicales han sido talados en muchas partes de Asia y África para la producción de aceite de palma, siendo este uno de los cultivos de biocombustibles más comunes. Las emisiones de carbono resultantes de dichas operaciones, generan

¹ Disponible en: <http://www.calyxagro.com/>

grandes dudas acerca de los supuestos beneficios medioambientales de los biocombustibles (McMichael, 2010; Dauvergne y Neville, 2010).

Los impactos humanos y sociales son también muy habituales en las transacciones de tierras a gran escala. En muchos casos, las personas se han visto desplazadas de las tierras que tradicionalmente venían cultivado, incluso en los casos en los que los terrenos adquiridos son utilizados exclusivamente para actividades especulativas y no para uso productivo (Shephard y Mittal, 2011). En los casos de inversión especulativa, en donde los inversores solo desean poseer la tierra hasta que los precios aumenten, los inversores financieros más pudientes buscan obtener ganancias de la especulación del suelo, mientras que los agricultores con pocos recursos que solían trabajar esas tierras han de permanecer de brazos cruzados. Se utilice o no la tierra con fines productivos, los pequeños agricultores suelen perder sus derechos a la tierra y los beneficios que de ella se derivan. A menudo, tales transacciones de tierras refuerzan la dependencia que estos países tienen de la importación de alimentos al permitir a los productores extranjeros controlar las tierras, y exportar los alimentos y la producción agrícola que tienen lugar en ellas.

Conclusión

En los últimos años, la financiarización del sistema alimentario se ha visto intensificada como resultado de la atenuación de la regularización de los mercados de futuros de las materias primas. Este proceso ha conferido una influencia significativa a los actores financieros del sistema alimentario. Mediante la exacerbación de la volatilidad de los precios de los alimentos y los acuerdos de tierras agrícolas a gran escala, el incremento de la actividad financiera en los alimentos y la agricultura, puede tener gran impacto en el espectro biofísico. La volatilidad de los precios de los alimentos ha sido asociada con el incremento de las inversiones financieras en los derivados de materias primas agrícolas, teniendo esta volatilidad un impacto directo en el acceso a los alimentos y en la vida de los agricultores de los países más empobrecidos del mundo. Los fondos de inversión en explotaciones agrícolas son cada vez más atractivos y posibles a través de la financiarización, en donde este tipo de inversiones, a menudo, impiden el acceso a la tierra a las poblaciones con bajos recursos en los países en vías de desarrollo. Es preciso añadir, que cuando dichos terrenos son adquiridos para la producción agrícola a gran escala, en especial para el cultivo de biocombustibles, los costes medioambientales pueden alcanzar unas proporciones desorbitadas.

Las políticas dirigidas a combatir la financiarización deben reconocer las complejidades que este proceso ha implicado dentro del sistema alimentario. Hasta la fecha, gran parte del debate político se ha centrado en si la inversión

financiera ha sido el principal impulsor de las variaciones en los precios de los alimentos, pero es necesario reconducir el debate político y obtener una mejor comprensión, no solo de los impactos en el mercado, sino también de las dimensiones y los posibles impactos biofísicos de este tipo de inversiones financieras. Una apreciación más profunda de los efectos de gran alcance de la financiarización, puede ayudar en la elaboración de respuestas políticas más eficaces.

Bibliografía

- ALDERMAN, Harold; BEHRMAN, Jere R. y HODDINOTT, John (2007): "Economic and Nutritional Analyses Offer Substantial Synergies for Understanding Human Nutrition", *Journal of Nutrition*, 137(3): 537-544.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS (2011): *81st Annual Report*, en <http://www.bis.org/publ/arpdf/ar2011e.pdf>
- BLACKROCK (2012): BlackRock World Agricultural Fund Fact Sheet, marzo, en <http://www.blackrock.com.hk/content/groups/hongkongsite/documents/literature/1111121373.pdf>
- BURCH, David; CLAPP, Jennifer y MURPHY, Sophia (2012): *Cereal Secrets: The World's Largest Grain Traders and Global Agriculture*, Oxfam International, en <http://www.oxfam.org/en/grow/policy/cereal-secrets-worlds-largest-grain-traders-global-agriculture>
- BURCH, David y LAWRENCE, Geoffrey (2009): "Towards a Third Food Regime: Behind the Transformation", *Agriculture and Human Values*, 26: 267-279.
- BUXTON, Abbi; CAMPANALE, Mark y COTULA, Lorenzo (2012): "Farms and Funds: Investment Funds in the Global Land Rush", IIED Briefing, enero, en <http://pubs.iied.org/pdfs/17121IIED.pdf>
- CLAPP, Jennifer (2009): "Food Price Volatility and Vulnerability in the Global South: Considering the Global Economic Context", *Third World Quarterly*, 30(6): 1183-1196.
- (2012): *Food*, Cambridge, Polity.
- CLAPP, Jennifer y FUCHS, Doris (eds.) (2009): *Corporate Power in Global Agrifood Governance*, Cambridge, MA, MIT Press.
- CLAPP, Jennifer y HELLEINER, Eric (2012): "Trouble Futures? The global food crisis and the politics of agricultural derivatives regulation", *Review of International Political Economy*, 19(2): 181-207.
- COTULA, Lorenzo y VERMEULEN, Sonja (2009): "Deal or No Deal: the Outlook for Agricultural Land Investment in Africa", *International Affairs*, 85(6): 1233-1247.
- COTULA, Lorenzo; VERMEULEN, Sonja; LEONARD, Rebeca y KEELEY, James (2009): *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*, FAO, IIED e IFAD.
- DAUVERGNE, Peter y NEVILLE, Kate J. (2010): "Forests, Food, and Fuel in the Tropics: the Uneven Social and Ecological Consequences of the Emerging Political Economy of Biofuels", *The Journal of Peasant Studies*, 37(4): 631-660.
- DE SCHUTTER, Olivier (2010): *Food Commodities Speculation and Food Price Crises*, UN Special Rapporteur on the Right to Food, Briefing, nota 2, septiembre.
- EPSTEIN, Gerald (2005): "Introduction: Financialization and the World Economy", en Gerald Epstein (ed.): *Financialization and the World Economy*, Cheltenham, Edwar Elgar.
- FAO (2008): *Food Outlook*, Roma, junio, en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/ai466e/ai466e00.pdf>
- FAO (2011): *The State of Food Insecurity in the World 2011*, Roma, FAO.
- (2012): *The State of Food Insecurity in the World 2012*, Roma, FAO.

- GHOSH, Jayati (2010): "The Unnatural Coupling: Food and Global Finance", *Journal of Agrarian Change*, 10 (1): 72-86.
- GILLAM, Carey (2010): "Funds Flow Towards Farmland as Experts Eye Deals", *Reuters*, 7 de mayo, en <http://farmlandgrab.org/12886> (consultada el 8 de enero de 2011).
- GRAIN (2008): *Seized! The 2008 Land Grab for Food and Financial Security*, en http://www.grain.org/briefings_files/landgrab-2008-en.pdf (consultada el 8 de enero).
- (2011): "Pension Funds: Key Players in the Global Farmland Grab", en <http://www.grain.org/article/entries/4287-pension-funds-key-players-in-the-global-farmland-grab>
- HODDINOTT, John (2006): "Shocks and their Consequences Across and Within Households in Rural Zimbabwe", *Journal of Development Studies*, 42(2): 301-321.
- INSTITUTE FOR AGRICULTURE AND TRADE POLICY (2008): "Commodities Market Speculation: The Risk to Food Security and Agriculture", Minneapolis, en http://www.iatp.org/files/451_2_104414.pdf
- INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE (IFPRI) (2011): *2011 Global Hunger Index: The Challenge of Hunger: Taming Price Spikes and Excessive Food Price Volatility*, Washington, D.C., IFPRI, en <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ghi11.pdf>
- MCMICHAEL, Philip (2012): "The Land Grab and Corporate Food Regime Restructuring", *The Journal of Peasant Studies*, 29(3-4): 681-701.
- (2010): "Agrofuels in the Food Regime", *The Journal of Peasant Studies*, 37(4): 609-629.
- MEYER, Gregory (2011): "Commodity Traders Hit Back at Planned US Futures Curbs", *Financial Times*, 14 de junio.
- MITTAL, Anuradha (2009): "The Blame Game: Understanding Structural Causes of the Food Crisis", en J. Clapp y M. Cohen (eds.): *The Global Food Crisis: Governance Challenges and Opportunities*, Ontario, WLU Press: 13-28.
- SANDERS, Dwight y SCOTT, Irwin (2010): "A Speculative Bubble in Commodity Futures Prices? Crosssectional Evidence", *Agricultural Economics*, 41(1): 25-32.
- SHEPARD, Daniel y MITTAL, Anuradha (2011): *The Great Land Grab: Rush for the World's Farmland Threatens Food Security for the Poor*, Oakland, CA, Oakland Institute.
- UNCTAD (2011): *Price Formation in Financialized Commodity Markets: The Role of Information*, en http://www.unctad.org/en/docs/gds2011_en.pdf
- WEIS, Anthony (2010): "The Accelerating Biophysical Contradictions of Industrial Capitalist Agriculture", *Journal of Agrarian Change*, 10(3): 315-341.
- WHITE, Ben; BORRÁS, Saturnino M.; HALL, Ruth; SCOONES, Ian y WOLFORD, Wendy (2012): "The New Enclosures: Critical Perspectives on Corporate Land Deals", *The Journal of Peasant Studies*, 39(3-4): 619-647.
- WORLD BANK (2010): *Rising Global Interest in Farmland: Can It Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, GRAIN Land grab resource page, en <http://www.grain.org/landgrab/>
- WORLD RESOURCES INSTITUTE (2008): *Rattling Supply Chains: The Effect of Environmental Trends on Input Costs for the Fast-Moving Consumer Goods Industry*, en http://pdf.wri.org/rattling_supply_chains.pdf
- WORTHY, Murray (2011): *Broken Markets: How Financial Market Regulation Can Help Prevent Another Global Food Crisis*, World Development Movement.

2

La OMC, los derechos humanos y el hambre

The WTO, Human Rights and hunger

PATXI ZABALO *



PALABRAS CLAVE

Organización Mundial de Comercio; Hambre; Agronegocio; Derecho humano a la alimentación; Soberanía alimentaria.

RESUMEN La persistencia del hambre pone de manifiesto el fracaso de un sistema alimentario dominado por las multinacionales del agronegocio, que aprovechan las reglas de la Organización Mundial de Comercio. Resulta imprescindible construir un nuevo sistema capaz de nutrir de manera adecuada a todos los seres humanos, lo que implica avanzar por la vía de la soberanía alimentaria, la agroecología y la economía campesina.

KEYWORDS

World Trade Organization; Hunger; Agribusiness; Human right to food; Food sovereignty.

ABSTRACT The persistence of hunger reveals the failure of the transnational corporations-led agribusiness system, which takes advantage of World Trade Organization's rules. It's necessary to set up a new system to feed all human beings, along the lines of food sovereignty, agroecology and peasant economy.

* **Patxi Zabalo** es profesor contratado en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UPV/EHU desde 1985. Es miembro de Hegoa-Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional y docente en materias relacionadas con la economía mundial y la organización económica internacional. Ha publicado "Comercio de alimentos y proteccionismo", en *El incendio frío: hambre, alimentación y desarrollo*; "La OMC, paradigma de la globalización neoliberal", *Cuadernos de trabajo-Hegoa*, nº 28; *El mundo no es una mercancía* (con Ainhoa López); "América Latina ante las demandas inversor-estado", *Revista de Economía Mundial*, nº 31; "Los Acuerdos de Asociación de la UE con África y América Latina: la nueva apuesta europea por Tratados de Libre Comercio con cooperación", *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 30-3 (con Eduardo Bidaurratzaga). (patxi.zabalo@ehu.es)

MOTS CLÉS

Organisation Mondiale du Commerce; Faim; Agro-industrie; Droit humain à l'alimentation; Souveraineté alimentaire.

RÉSUMÉ

La persistance de la faim montre l'échec d'un système alimentaire dominé par l'agro-industrie multinationale, qui s'en profite des règles de l'Organisation Mondiale du Commerce. Il est essentiel de construire un nouveau système qui puisse mieux nourrir la population mondiale. Cela veut dire qu'il faudra chercher la souveraineté alimentaire, l'agro-écologie et l'économie paysanne.

Introducción

En la tercera Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC), celebrada en Seattle a finales de 1999, tuvo lugar la primera confrontación directa entre el proyecto neoliberal encarnado en esa organización y el "movimiento anti-globalización". Agrupada por la idea de que *el mundo no es una mercancía*, la sociedad civil internacional consiguió que no se convocara la Ronda del Milenio. Y después de otras protestas, como la de Praga en 2000 frente a la asamblea del Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), enseguida sumó la propuesta a la resistencia, afirmando en el Foro Social Mundial reunido en Porto Alegre a comienzos de 2001 que *otro mundo es posible*.

Tras el fracaso de Seattle, la OMC vio amenazado su futuro y modificó su imagen¹; pero nada más, de modo que la confrontación sigue vigente. La OMC está debilitada por el estancamiento de la Ronda de Doha, iniciada en 2002 con intención de acabar en tres años. Pero, junto al FMI y el BM, sigue siendo una institución clave en el entramado económico internacional ajustado al ideario neoliberal. Y aunque ahora se enfrentan a más críticas del mundo académico y ciertas organizaciones no gubernamentales que a veces nutren de ideas al movimiento *altermundista*, las alternativas siguen ancladas en la firme postura de los movimientos sociales que combaten sobre el terreno las prácticas del salvaje capitalismo neoliberal.

En el tema que nos ocupa, las normas de la OMC favorecen la expansión de las grandes empresas multinacionales del *agronegocio*, principales impulsoras y beneficiarias del dominante modelo de agricultura industrializada. En cambio, la propuesta de *soberanía alimentaria* proviene directamente de La Vía Campesina. Y la *agroecología* puede considerarse un fruto mixto de ciencia,

1 Su página web incluye cada vez más información de acceso público, entre la que se encuentran documentos divulgativos como *Entender la OMC*, que a pesar de su marcado sesgo ideológico contiene información relevante, o el combativo *Diez malentendidos frecuentes sobre la OMC*. Y desde 2001 organiza un simposio anual invitando a ONG, personas del mundo académico y medios de comunicación.

ecología y agronomía, un conjunto de prácticas, a menudo basadas en saberes tradicionales, y los movimientos sociales que la adoptan y difunden (Veillard, 2011). Por eso, partiendo de constatar la existencia de proyectos enfrentados, este artículo aborda en primer lugar la cuestión del hambre para luego analizar el papel que desempeña la OMC y concluir que un cambio de paradigma alimentario es posible y necesario.

El escándalo del hambre

De entrada hay que distinguir entre *hambre* y *hambruna*. Hambre hace referencia a un estado de subnutrición o desnutrición crónica; es decir, a una alimentación insuficiente cotidiana y persistente en el tiempo. Hambruna es una situación de crisis virulenta con hambre aguda que puede desembocar en la muerte. Mientras el hambre la padecen continuamente cientos de millones de personas a lo largo del planeta, las hambrunas se circunscriben a momentos y zonas concretas, afectando a muchos menos seres humanos. Por su parte, la expresión actualmente muy utilizada de *crisis alimentaria* indica un repentino y fuerte incremento del hambre en casi todas las regiones del mundo afectadas por la desnutrición crónica, por lo que no es propiamente una hambruna.

Se estima que durante el siglo XX las hambrunas mataron de 70 a 80 millones de personas, mientras que el hambre causa entre 10 y 20 millones de muertes anuales y su impacto sobre la salud de las personas y la economía es mucho mayor (Pérez de Armiño, 2000: 298). Pero, dado su carácter catastrófico, las hambrunas suelen tener más repercusión mediática que el hambre crónica. Con todo, debe tenerse en cuenta que, más allá de la mortalidad inmediata, el hambre deja secuelas físicas y mentales. Y se considera que en 2011 fue la causa fundamental del fallecimiento de más de la tercera parte de los 7 millones de niñas y niños menores de cinco años que murieron por enfermedades prevenibles o curables, casi la mitad en África Subsahariana (UNICEF, 2012: 1). Por su parte, las crisis alimentarias mundiales provocadas por un fuerte aumento del precio de los alimentos, como la de 1973-1975 y la desatada en 2007, agudizan el problema del hambre y contribuyen al desarrollo de algunas hambrunas latentes.

La explicación tradicional de las hambrunas proviene de Malthus, quien en los umbrales del capitalismo industrial estableció que la tendencia de la población a crecer era mayor que la de la producción de alimentos. Como consecuencia las hambrunas se sucederían inevitablemente debido a la escasez de alimentos, contribuyendo a restablecer el equilibrio entre recursos y población. A pesar de haber sido reiteradamente desmentido por lo hechos, este análisis prevalece hasta la actualidad en diversas versiones de neomaltusianismo. Y hasta los años 1970 dominaba en la explicación del hambre y las hambrunas: ambos fenómenos se deberían a la escasez de recursos.

Sin embargo, siguiendo la estela del análisis pionero de Sen, desde los años 1980 en el mundo académico prevalece la idea de que las hambrunas y el hambre no se deben a la falta de alimentos en el mercado, sino a la pobreza de ciertos sectores sociales que les imposibilita acceder a ellos. Ahora se subraya que las hambrunas son un proceso de cierta duración donde no solo el hambre mata, sino que son las epidemias actuando sobre persona debilitadas por la inanición las que suelen acabar con más vidas humanas. Todo ello complicado en muchas ocasiones por la vulnerabilidad estructural de las sociedades afectadas, que proviene de conflictos armados, desplazamientos forzosos de población y desestructuración social. Y, en menor medida, también se pone el acento en la existencia de responsables políticos de las hambrunas, sectores poderosos que salen ganando por el despojo de las víctimas.

De hecho, a pesar del notable crecimiento de la producción mundial de alimentos, que ha sido superior al de la población durante los últimos veinticinco años (Banco Mundial, 2008: 41), el número de países afectados por emergencias alimentarias ha ido aumentando. Y estas se han desencadenado cada vez en mayor medida por causas humanas, fundamentalmente guerras pero también motivos socioeconómicos, frente a las provocadas por causas naturales, que antes predominaban (FAO, 2011: 76-77). Por tanto, hoy en día hambrunas y subnutrición crónica, a pesar de sus diferencias, comparten el hecho de que su principal causa no es la carencia de alimentos sino la falta de acceso a ellos derivada de la pobreza y otras circunstancias sociopolíticas.

Por eso la persistencia de la desnutrición crónica constituye un auténtico escándalo. En palabras de Jacques Diouf, director general de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) desde 1994 a 2011: “Reducir el hambre ya no constituye una cuestión de medios al alcance de la comunidad mundial [...] Los conocimientos y los recursos para reducir el hambre existen. En cambio, falta la voluntad política suficiente para movilizar aquellos recursos en favor de la gente que padece hambre” (FAO, 2006: 4).

En efecto, de acuerdo con las últimas estimaciones publicadas por la FAO, en el periodo 2010-2012 hay 868 millones de personas que sufren subnutrición crónica en el mundo, de las cuales 852 millones viven en *países en desarrollo*. Y como ocurre con la pobreza extrema, el hambre se concentra en dos grandes áreas: Asia Meridional y África Subsahariana, que en 2012 acogen al 63% del total de personas que la padecen. No obstante, la prevalencia del hambre es mucho mayor en África Subsahariana (28%) que en Asia Meridional (18%), mientras que en el resto del Sur económico es notablemente menor (FAO, 2012: 8-11). De todas formas, esos promedios ocultan situaciones extremas, concentradas en países de África Subsahariana que sufren crisis alimentarias prolongadas. Además, la mayoría de las personas que padecen hambre vive en áreas rurales. Aproximadamente la mitad sobrevive en hogares con pequeñas

explotaciones agrarias, un 20% pertenece a familias de campesinado sin tierra, el 10% son personas que dependen del pastoreo, la pesca o los bosques, mientras que el restante 20% es población urbana pobre (UN Millenium Project, 2005: 3-4).

Conviene tener presente que las actuales estimaciones sobre el hambre son notablemente inferiores al tope histórico de 1.023 millones de personas subnutridas que la FAO detectaba en 2009 con motivo de la crisis alimentaria (FAO, 2010: 8-9). Pero no son comparables porque ha habido un cambio en la metodología que modifica radicalmente la visión sobre la evolución del hambre durante las últimas décadas. Frente a la trayectoria ascendente que antes se observaba en el número de personas hambrientas desde mediados de los años 1990, agudizada a partir de 2008 por la crisis alimentaria, los nuevos datos muestran una clara tendencia descendente hasta 2007 y una posterior estabilización en 852 millones. Esto se debe a que ha aumentado mucho la cifra estimada para 1990 (980 millones de personas en vez de 833), que luego va bajando suavemente, y a que se han eliminado las anteriores estimaciones provisionales para 2009 y 2010, sustituyéndolas por otras basadas en la nueva serie de datos. Y esta refleja el número de personas que padecen subnutrición *crónica* con base en el consumo habitual de energía alimentaria, por lo que no recoge el impacto de crisis temporales, salvo que se traduzcan en cambios en los hábitos de consumo a largo plazo (FAO, 2012: 12-14 y 56-62).

Sospechosamente, las nuevas estimaciones hacen que la consecución de la meta sobre el hambre del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) de las Naciones Unidas quede mucho más cerca que con las cifras anteriores. Y eso por un doble motivo. Por un lado, eleva el punto de partida, la prevalencia del hambre en los países en desarrollo en 1990 (del 20% al 23,2%), rebajando el objetivo de reducirla a la mitad para 2015 desde el 10% de la población de los países en desarrollo al 11,6%. Esto supone que con cerca de 700 millones de personas sufriendo hambre en 2015 se podría dar por cumplido el primer ODM; es decir, con unos cien millones de personas más que con los cálculos anteriores.

Ahora bien, nada indica que ni siquiera ese objetivo rebajado vaya a alcanzarse, ya que actualmente el 14,9% de la población de los países en desarrollo padece subnutrición crónica y, si todo sigue igual, en 2015 la prevalencia del hambre todavía será del 12,5%. Y mucho más difícil va a ser cumplir el compromiso de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de reducir a la mitad *el número* de personas que sufren hambre entre 1990 y 2015, que supondría dejarlo en 490 millones de personas (FAO, 2012: 8).

Con todo, no deja de ser un escarnio que la comunidad internacional se conforme con que casi 700 millones de seres humanos sufran esa lacra en pleno siglo XXI.

Y en todo caso, la promesa de eficiencia del discurso pro-globalización neoliberal queda totalmente desmentida, por los hechos y por atreverse a formular un objetivo tan racano en un mundo en el que sobran recursos para evitar semejante agresión diaria a la dignidad humana.

Porque todos los seres humanos tienen derecho a una alimentaci3n suficiente y adecuada. Así lo establece el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Econ3micos, Sociales y Culturales², que entr3 en vigor en 1976 y ha sido ratificado por 160 paıses³, que están jurídicamente vinculados por sus disposiciones. En dicho artículo se indica además que los estados, individualmente y mediante la cooperaci3n Internacional, deben tomar las medidas necesarias para que toda persona est3 protegida contra el hambre.

De acuerdo con el Comit3 de Derechos Econ3micos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el derecho humano al alimento implica que cada persona debe tener acceso a los recursos necesarios para producir o adquirir los alimentos adecuados, no solo para prevenir el hambre, sino tambi3n para garantizar su salud y bienestar. Porque el derecho a una alimentaci3n adecuada precisa el cumplimiento de dos requisitos. Por una parte, la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias de las personas, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada. Por otra parte, la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el disfrute de otros derechos humanos.

La OMC y el derecho humano a la alimentaci3n

La Organizaci3n Mundial de Comercio surgi3 de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles de Aduanas y Comercio (GATT por sus siglas en ingl3s), que tuvo lugar entre 1986 y 1994, en pleno apogeo del neoliberalismo. Eso se tradujo en que las normas de la OMC reflejen gran parte de las verdaderas reglas de juego que la ideología neoliberal va imponiendo más allá de su ret3rica justificadora. Mientras el discurso neoliberal subraya las bondades de la libertad econ3mica, se abstiene de mencionar lo que verdaderamente persigue: el ascenso de la tasa de beneficio empresarial. Ahora bien, esto no significa que carezca de normas, y como muestra ahí están las de la OMC, sino que estas favorecen cada vez más a los más poderosos en detrimento de la inmensa mayoría social.

- 2 De una forma más gen3rica, el derecho humano a la alimentaci3n ya se recogía en el artículo 25.1 de la Declaraci3n Universal de los Derechos Humanos de 1948.
- 3 Estados Unidos lo firm3 en 1977, pero nunca lo ha ratificado. De hecho, Jean Ziegler, que fue el primer relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentaci3n, mantiene que ese país junto con el FMI, el BM y la OMC son los mayores enemigos del derecho humano a la alimentaci3n. Y sostiene que lo combaten activamente en defensa de los intereses de las multinacionales del agronegocio (Ziegler, 2012: 141-179).

Desde 1995, la OMC regula el comercio internacional de mercancías de acuerdo con el GATT, el comercio internacional de servicios según el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), y la propiedad intelectual según el Acuerdo sobre Derechos de la Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC). Además, la OMC tiene la capacidad de imponer sanciones a los estados miembros por el incumplimiento de sus normas, competencia que no tiene ninguna otra organización de ámbito mundial y le otorga un enorme poder.

En términos generales, la OMC se propone liberalizar progresivamente el comercio de mercancías y servicios, y proteger más la propiedad intelectual. Sin embargo, mientras el comercio de mercancías venía siendo regulado por el GATT desde 1947 y la OMC prosigue su labor en ese campo, el AGCS y el ADPIC son nuevos acuerdos surgidos de la Ronda Uruguay. Respecto a la alimentación las normas más relevantes forman parte del GATT y el ADPIC.

Desde sus comienzos, el GATT eximió a la agricultura de la prohibición general de usar restricciones cuantitativas a las importaciones y subvenciones a la exportación. Esto, junto con la proliferación desde los años 1960 del uso de medidas de *zona gris*, como las limitaciones voluntarias de las exportaciones, los precios mínimos de exportación o los gravámenes variables, mantuvieron de hecho la agricultura al margen del GATT hasta 1995. Esto se hizo a instancias de los países del Norte, en claro detrimento de las oportunidades exportadoras de muchas economías del Sur.

El motivo era poder mantener políticas agrarias de sostenimiento de los precios y de los ingresos. Estados Unidos las venía aplicando desde 1933 para afrontar la Gran Depresión y, gracias a su buen resultado, cuando se creó el GATT ya era un gran exportador de productos agropecuarios. Los países de Europa Occidental, campo de batalla durante las dos guerras mundiales y con problemas de inseguridad alimentaria durante las guerras y posguerras, también apoyaban su producción agrícola y pretendían seguir haciéndolo. De hecho, al constituirse la Comunidad Económica Europea en 1958 enseguida se puso en marcha la Política Agraria Común.

Resulta muy interesante que las economías del Norte trataran a la agricultura de manera distinta que al resto de las mercancías. Y también que su principal argumento para justificar una fuerte intervención del Estado en la agricultura y dejarla al margen de la liberalización comercial promovida por el GATT fuera la autosuficiencia alimentaria. Porque precisamente con ese apoyo estatal Estados Unidos y más tarde la Unión Europea se convirtieron en los mayores exportadores mundiales de productos agrícolas, contribuyendo a que muchos países del Sur que eran alimentariamente autosuficientes se transformaran en importadores netos de alimentos.

En la Ronda Uruguay se introdujo en el GATT un Acuerdo sobre Agricultura que regula las medidas de ayuda interna, el acceso a los mercados y subsidios a la exportación. En teoría se persigue la progresiva liberalización del comercio de productos agrícolas mediante el gradual desmantelamiento de las proteccionistas políticas agrarias de los países del Norte (salvo Canadá, Australia y Nueva Zelanda). Pero existen numerosas excepciones y mucha letra pequeña, que hacen que en realidad haya habido muy poca liberalización. Por eso, la agricultura industrializada estadounidense y europea sigue estando muy subvencionada y practicando el *dumping* (venta por debajo de los costos de producción) en los mercados internacionales.

Paralelamente, los programas de ajuste estructural que el FMI y el BM han impuesto desde los años 1980 a la mayoría de los países del Sur, han impulsado la liberalización unilateral de sus economías y la transformación de cultivos destinados al consumo alimentario interno en agricultura para la exportación. Así que la dependencia de las importaciones de alimentos ha seguido ganando terreno entre las economías del Sur, al tiempo que se deshacían las reservas públicas de estabilización.

Por su parte, el ADPIC refuerza la protección de los derechos de propiedad intelectual (derechos de autor, marcas registradas, patentes...), lo que beneficia principalmente a las empresas multinacionales. En el caso de la agricultura destaca la importancia de las patentes, que en virtud del ADPIC pueden abarcar a *formas de vida* (microorganismos, variedades vegetales y procesos microbiológicos). Antes casi todos los países excluían todos los seres vivos, porque se consideraban descubrimientos y no inventos, que es lo único que se puede patentar. Esto supone un impulso a las empresas dedicadas a la biotecnología y la producción agrícola fundamentada en los organismos genéticamente modificados (OGM)⁴. Además, el ADPIC proporciona cobertura para la *biopiratería* de las empresas multinacionales, que patentan materiales biológicos y conocimientos tradicionales del campesinado del Sur.

En general, las normas de la OMC contribuyen a convertir todo en mercancía, en objeto de negocio, desde el suministro de servicios públicos vía AGCS al *software* y las semillas vía ADPIC. Además, facilitan a las empresas multinacionales un terreno de juego todavía más favorable, liberalizando lo que les interesa para expandir sus mercados y protegiendo más la propiedad intelectual. Y en la agricultura refuerzan el modelo agroindustrial dominante, basado en

4 De hecho, el ADPIC es fruto directo de la presión de las mismas empresas multinacionales que se benefician de él. En 1988 una coalición de organizaciones empresariales de Europa, EE UU y Japón entregó al director del GATT el borrador de lo que luego sería el ADPIC: "Basic Framework for GATT Provision on Intellectual Property". En ese documento figuran todos sus elementos esenciales, entre ellos la extensión del campo de lo patentable a las *formas de vida*. Véase CEO (1999).

monocultivos, maquinaria pesada, plaguicidas y abonos químicos, que está controlado por las multinacionales.

Y cuando se analizan los mercados internacionales de productos agrícolas, saltan a la vista cantidad de distorsiones distintas de la siempre señalada intervención estatal para intentar regularlos. Pero los análisis y las políticas impuestas por las instituciones económicas internacionales no tienen en cuenta la importancia de la inelasticidad relativa de la oferta y casi absoluta de la demanda, el enorme poder de mercado de las multinacionales frente a la debilidad de las pequeñas explotaciones, etc. En este sentido, la OMC al favorecer el agronegocio, que solo se ocupa de alimentar a quien tiene suficiente dinero para pagar la comida, deja de lado a quienes no lo tienen: las personas más pobres. Porque cubrir la demanda y satisfacer las necesidades de la población no son la misma cosa. Lo primero remite al mercado, lo segundo atañe a los derechos humanos. Y las reglas de la OMC solo atienden al mercado, ignorando los derechos humanos.

De hecho, el primer informe sobre la OMC del relator especial sobre el derecho a la alimentación de Naciones Unidas, centrado en el Acuerdo sobre Agricultura, plantea serias objeciones al actual sistema comercial multilateral (De Schutter, 2009). Sostiene que, para que el comercio internacional pueda contribuir a la realización del derecho a la alimentación, se debe reconocer la especificidad de los productos agrícolas en vez de considerarlos como cualquier otra mercancía. Pide que se conceda a los países en desarrollo mayor margen de acción política para proteger su producción agrícola de la competencia de los productos procedentes de países industrializados. Denuncia el abuso de poder de mercado que puede desprenderse de la cada vez mayor concentración de las cadenas alimentarias mundiales. Y se queja de la falta de consideración que se da en la OMC a los impactos del comercio internacional sobre el medio ambiente, la salud humana y la nutrición. También recuerda a los Estados la primacía de los derechos humanos sobre los acuerdos de la OMC, a pesar de que estos últimos estén respaldados por la amenaza de sanciones económicas, mientras que no respetar los derechos humanos puede parecer menos costoso. Y les propone que revisen las consecuencias que los acuerdos comerciales internacionales tienen sobre el derecho a la alimentación y se aseguren de no aceptar nuevos compromisos que sean incompatibles con él.

Alimentar bien a todos los seres humanos

El vigente sistema alimentario mundial ha fracasado. A pesar de haber aumentado mucho la producción convive con cifras escandalosas de personas hambrientas, junto a otras, también vergonzosas, de sobrepeso y obesidad. Esto se debe en gran medida a la generalización de una dieta excesivamente rica en

proteína animal que, paradójicamente, es imposible extender al conjunto de la población mundial⁵. Y, al tratar al alimento como una mercancía más, se permite perder a lo largo de la cadena productiva y desperdiciar entre tiendas y consumidores aproximadamente una tercera parte de la comida producida para consumo humano (Gustavsson *et al.*, 2011). Además, multinacionales del agronegocio y fondos de inversión se están dedicando a acaparar tierras cultivables⁶, poniendo en peligro los recursos y medios de vida de las comunidades rurales, fenómeno que se ha agudizado tras el estallido de las crisis financiera y alimentaria.

Se impone por tanto la necesidad de construir un nuevo sistema alimentario mundial capaz de nutrir de manera suficiente y adecuada a todos los seres humanos. Este propósito encuentra una base sólida en la exigencia del respeto a los derechos humanos, particularmente el derecho a la alimentación. Y además existen ya experiencias y estudios que muestran que todavía es posible superar ese reto, a pesar de las desastrosas secuelas ambientales y sociales que el modelo agroindustrial ha traído consigo y sigue esparciendo por el mundo. Para eso hay que cambiar de paradigma, avanzando por la vía de la soberanía alimentaria, la agroecología y la economía campesina.

La soberanía alimentaria se entiende como la facultad de cada país para definir sus propias políticas agrarias y alimentarias de acuerdo con unos objetivos de desarrollo sostenible y seguridad alimentaria. Esto supone que los poderes públicos deben poder regular la producción, el almacenamiento y la distribución de alimentos para asegurar un suministro suficiente de alimentos a un precio razonable para consumidores y productores. Promover la producción agrícola campesina y familiar, actualmente en continuo retroceso frente al agronegocio, contribuye al mantenimiento del medio ambiente y el empleo rural. Además, frente a la alimentación homogeneizada provista por la agroindustria con una dieta excesivamente procesada y no saludable, una agricultura basada en pequeñas explotaciones campesinas y familiares proporciona a su entorno comida sana y acorde a cada cultura. Cumple así las exigencias que derivan del derecho humano a la alimentación.

La soberanía alimentaria también implica el derecho a proteger el mercado doméstico contra los productos excedentarios que se venden más baratos en el mercado internacional, y contra la práctica del *dumping*. Constituye por ello

- 5 Para producir un kg de proteína animal una vaca consume cerca de 16 kg de proteína vegetal. La tasa de conversión promedio para las proteínas animales frente a las vegetales es de 1 a 10, y cada kg de proteína animal requiere 40 veces más agua que el de proteína de cereal (Sutcliffe, 1996).
- 6 Se ha calculado que entre los años 2000 y 2010 se han negociado contratos sobre 203 millones de hectáreas, de las que 71 millones corresponden a contratos ya cerrados y confirmados. De estos, el 78% son para explotación agraria, de los cuales tres cuartas partes para agrocombustibles, siendo el 48% tierras africanas y el 41% asiáticas (Anseeuw *et al.*, 2012).

una ruptura con la liberalización de los mercados agrícolas impulsada por la OMC, lo que no significa abandonar totalmente el comercio internacional de productos agrícolas, sino ponerlo en su lugar. El comercio no es un fin en sí mismo, sino un medio entre otros a utilizar cuando se considere necesario complementar la producción local para garantizar una alimentación suficiente y adecuada a todas las personas.

Y la agroecología puede producir una alimentación suficiente, adecuada y respetuosa con el medio ambiente capaz de alimentar a todos los seres humanos. *Agrimonde* lo muestra partiendo de medir en kilocalorías la producción agrícola, los intercambios comerciales internacionales y la biomasa alimentaria de las diferentes zonas del mundo (Paillard *et al.*, 2011). Luego establece dos escenarios muy distintos, salvo en considerar una población mundial de 9.000 millones de personas en 2050 y unas migraciones de no más de 100 millones de personas entre 2000 y 2050, y compara los resultados.

El primer escenario, *Agrimonde GO*, es continuista. Sigue con el modelo de desarrollo actual, con altas tasas de rendimiento y especialización productiva. Logra así calorías alimentarias muy baratas, pero está muy expuesto a las fluctuaciones de los precios de la energía y a crisis políticas y ambientales. Este escenario, basado en rápido progreso tecnológico, mayor liberalización comercial y gran crecimiento económico, permite alimentar al mundo disminuyendo la pobreza. Pero subsisten notables disparidades regionales: acceso a 3.000 kilocalorías en África Subsahariana frente a 4.000 en el Norte, por ejemplo. Y no da prioridad a la conservación ambiental, contentándose con gestionar los ecosistemas de manera reactiva.

El segundo escenario, *Agrimonde 1*, es rupturista, proactivo y normativo. Propone una intensificación ecológica de la agricultura, lo que se traduce en ahorro de combustibles fósiles, métodos de producción y de protección integrados, rotación de cultivos, diversificación y asociación de diversas plantas y animales, etc. Es intensivo en conocimiento y en empleo, mucho más que en capital. Y, a diferencia de otros estudios que suponen un fuerte aumento de los rendimientos, parte de la hipótesis de rendimientos constantes o con muy poco incremento respecto a los actuales, ya que las transformaciones tecnológicas e institucionales previstas tardarán tiempo antes de dar sus frutos. Eso no impide que este escenario, además de conservar de forma proactiva la salud de las personas y de los ecosistemas, también permita alimentar al conjunto de la población mundial, aunque será necesario regular y estabilizar la importación de alimentos de Asia y África, regiones deficitarias.

Para lograrlo, parte de dos hipótesis poco habituales. En primer lugar, *Agrimonde 1* constata la existencia de una amplia superficie de tierra todavía cultivable a nivel mundial. Así, el aumento de la producción proviene principalmente

del crecimiento de la superficie de tierra cultivada, sin deforestación pero, por ejemplo, convirtiendo gran parte de los pastos en espacio agroforestal. En segundo lugar, en la que seguramente es su hipótesis más fuerte, supone la emergencia de sistemas de consumo sostenibles al final del periodo. Esto significa una convergencia mundial del consumo alimenticio aparente de 3.000 kcal/día/habitante, de las cuales 2.500 son de origen vegetal. Es decir, una disminución del consumo aparente en el Norte, especialmente de productos animales, y un aumento y diversificación en el Sur.

En todo caso, más allá del juego de escenarios propuesto y con los ajustes que vaya siendo necesario realizar en cada momento, la dirección y el sentido de la marcha deben ser los señalados, porque la situación alimentaria vigente es insostenible en todos los sentidos del término.

Bibliografía

- ALTIERI, Miguel y NICHOLLS, Clara (2010): "Agroecología: potenciando la agricultura campesina para revertir el hambre y la inseguridad alimentaria en el mundo", *Revista de Economía Crítica*, nº 10, segundo semestre: 62-74.
- ANDERSON, Molly D. (2009): *A Question of Governance: To Protect Agribusiness Profits or the Right to Food?*, Agribusiness Action Initiatives.
- ANSEEUW, Ward; WILY, Liz Alden; COTULA, Lorenzo y TAYLOR, Michael (2012): *Land Rights and the Rush for Land: Findings of the Global Commercial Pressures on Land Research Project*, Roma, International Land Coalition.
- ARESKURRINAGA, Efrén (2008): "La liberalización agrícola y el aumento de la inseguridad alimentaria mundial", *Cuadernos Bakeaz*, nº 86.
- BANCO MUNDIAL (2008): *Informe sobre el desarrollo mundial-2008. Agricultura para el desarrollo*, Bogotá, Banco Mundial y Mayol Ediciones.
- BOIX, Vicente (2012): *Piratas y pateras: el acaparamiento de tierras en África*, Barcelona, Icaria.
- CEO (1999): "WTO Millennium Bug: TNC Control Over Global Trade Politics", *Corporate Europe Observer*, nº 4, julio.
- DE SCHUTTER, Olivier (2009): *Mission to the World Trade Organization*, Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos (A/HRC/10/005/Add.2).
- DELGADO CABEZA, Manuel (2010): "El sistema agroalimentario globalizado: imperios alimentarios y degradación social y ecológica", *Revista de Economía Crítica*, nº 10, segundo semestre: 32-61.
- FAO (varios años): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma.
- (2011): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011*, Roma.
- (2011): *Right to Food. Making it Happen*, Roma.
- FERNÁNDEZ, Gonzalo (2012): "Soberanía alimentaria", en Juan Hernández, Erika González y Pedro Ramiro (eds.): *Diccionario crítico de empresas transnacionales*, Barcelona, Icaria.
- FISCHER, Gunther; VELTHUIZEN, Harrij van; SHAH, Mahendra y NACHTERGAELE, Freddy (2002): *Global Agro-ecological Assessment for Agriculture in the 21st Century: Methodology and Results*, International Institute for Applied Systems Analysis.
- GRAIN (2012): *El gran robo de los alimentos. Cómo las corporaciones controlan los alimentos, acaparan la tierra y destruyen el clima*, Barcelona, Icaria.
- GUILLOU, Marion y MATHERON, Gérard (2011): *The world's challenge. Feeding 9 billion people*, Versailles, Éditions Quae.

- GUSTAVSSON, Jenny; CEDERBERG, Christel; SONESSON, Ulf; OTTERDIJK, Robert van y MEYBECK, Alexandre (2011): *Global Food Losses and Food Waste*, Roma, FAO.
- HARRIBEY, Jean-Marie (dir.) (2010): *Primer diccionario altermundista*, Barcelona, Icaria.
- HARVEY, David (2007): *Breve historia del neoliberalismo*, Madrid, Akal.
- LA VÍA CAMPESINA (2011): *La agricultura campesina sostenible puede alimentar al mundo*, Yakarta.
- MADELEY, John (2003): *El comercio del hambre*, Barcelona, Intermón Oxfam.
- MURPHY, Sophia (2002): *Managing the Invisible Hand: Markets, Farmers and International Trade*, Institute for Agriculture and Trade Policy.
- PAILLARD, Sandrine; TREYER, Sébastien y DORIN, Bruno (coords.) (2011): *Agrimonde. Scenarios and Challenges for Feeding the World in 2050*, Versailles, Éditions Quae.
- PÉREZ DE ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000): *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona, Icaria.
- ROUDART, Laurence y EVEN, Marie-Aude (2010): "Terres cultivables non cultivées : des disponibilités suffisantes pour la sécurité alimentaire durable de l'humanité", *Analyse du Centre d'études et de prospective* n° 18, mayo, París, Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche.
- SEN, Amartya (1981): *Poverty and camines*, Oxford, Oxford University Press.
- SMALLER, Carin y MURPHY, Sophia (2008): *Bridging the Divide: A Human Rights Vision for Global Food Trade*, Institute for Agriculture and Trade Policy.
- SHIVA, Vandana (2001): *Biopiratería. El saqueo de la naturaleza y del conocimiento*, Barcelona, Icaria.
- SUTCLIFFE, Bob (1996): "La dieta desarrollada y sus consecuencias", en Bob Sutcliffe (coord.): *El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo*, Barcelona, Icaria.
- UN MILLENNIUM PROJECT (2005): *Halving Hunger: It Can Be Done*, Task Force on Hunger, Londres, Earthscan.
- UNICEF (2012): *Levels and Trends in Child Mortality Report 2012*, Nueva York.
- VEILLARD, Patrick (2011): "Qu'est-ce que l'agroécologie?", *Défis Sud*, n° 103, octubre-noviembre: 8-11.
- ZIEGLER, Jean (2012): *Destrucción masiva: geopolítica del hambre*, Barcelona, Península.

3

El hambre y la alimentación en perspectiva histórica

Hunger and food trough a historic perspective

JANAÍNA STRONZAKE*



PALABRAS CLAVE

Alimentación; Hambre; Agronegocio; Soberanía alimentaria.

RESUMEN Este artículo discute la transformación de la condición del alimento de derecho a mercancía en el marco del proceso de formación y expansión del capitalismo. El resultado de este proceso son miles de personas con hambre y unas pocas empresas transnacionalizadas cada día más enriquecidas.

KEYWORDS

Nutrition; Hunger; Agribusiness; Food sovereignty.

ABSTRACT This article discusses the transformation of the condition of food, which has gone from being a right to becoming a commodity as part of the process of the formation and expansion of capitalism. The results of this process are thousands of hungry people, and a few increasingly enriched transnational companies.

MOTS CLÉS

Alimentation; Faim; Agro-industrie; Souveraineté alimentaire.

RÉSUMÉ Cet article traite la transformation de la condition des aliments en tant que droits pour devenir des marchandises dans le cadre de la formation et l'expansion du capitalisme. Le résultat de ce processus sont des milliers d'affamés et quelques entreprises transnationalisés de plus en plus enrichies.

* **Janaína Stronzake** es campesina, dirigente del Movimiento Sin Tierra de Brasil (MST), en el cual está integrada desde 1984, cuando junto con su familia participó en su primera ocupación de latifundios. Es licenciada en Historia por la Universidad Federal de Paraíba y ha cursado el Máster en Historia Contemporánea de la Universidad Autónoma de Madrid y el Máster en Desarrollo y Cooperación Internacional de la Universidad del País Vasco. Tiene artículos y capítulos de libros publicados en portugués, inglés y español. Es profesora de la Escuela Nacional Florestan Fernandes (ENFF) e investigadora vinculada al Instituto Hegoa, de la Universidad del País Vasco. (janaina@mst.org.br)

Introducción

TENEMOS DIFICULTAD DE CONCEBIR POSIBLE LA EXISTENCIA DE UNA ÉPOCA [...],
CUANDO NO PARECÍA “NATURAL” QUE UN HOMBRE SE LUCRASE CON LAS NECESIDADES
DE LOS DEMÁS.

E. P. Thompson (2008: 198)

Muchas noticias dan cuenta de hambrunas en varias partes del mundo, en algunas ocasiones acompañadas de saqueos y protestas, en otras, enmarcadas por violencia de policías o milicias. Aunque hay producción suficiente en el mundo para alimentar a toda la población, se estima que mueren de hambre cerca de 2,5 millones de niños y niñas al año, según la FAO en su documento *Estudio de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo (2012)*. Uno de los principales motivos apuntados para el hambre contemporánea es la transformación del alimento en mercancía, lo que posibilita la especulación con la comida y, en consecuencia, con el hambre.

Pero ¿ha habido alguna época en la que el alimento no fuera mercancía? Como dice E. P. Thompson (2008), tenemos dificultad en creer que esa época haya existido, al observar la cantidad de alimentos disponibles e inasequibles a mucha gente. En el sitio web de la FAO se constata que “la enorme mayoría de las personas que no tienen suficientes alimentos viven en comunidades rurales pobres de los países en desarrollo”. ¿Por qué las y los productores de alimentos son también, en su conjunto, la población que más hambre pasa? En este artículo buscamos discutir estas y otras paradojas, analizando el recorrido, en el mundo moderno, de la concepción de la alimentación y su mercantilización, incluyendo algunos aspectos del agronegocio, uno de los principales responsables de que la alimentación no sea, en la actualidad, un derecho.

Economía moral y la historia del juego con la comida: una perspectiva thompsoniana

DEJEMOS QUE EL CEREAL CORRA COMO EL AGUA, Y ENCONTRARÁ SU NIVEL.

Arbutnoth, en 1773

(Thompson, 1995: 230)

Durante la Revolución Industrial, las prácticas paternalistas de control de la producción y comercio de los alimentos básicos van siendo sustituidas por el libre comercio, al mismo tiempo en que ocurren los cercamientos de tierras comunales y la expulsión del campesinado hacia las nacientes fábricas en las ciudades. El historiador inglés Edward P. Thompson sugiere la existencia de una economía moral de la multitud para comprender el funcionamiento

de las relaciones económicas, anteriores al liberalismo, en la Inglaterra del siglo XVIII. Dicha economía moral se amparaba en leyes como el *Book of Orders*¹ de 1630, un conjunto de reglas consuetudinarias para impedir el acaparamiento de cereales, su venta a precio más alto del que los pobres pudieran pagar, y la especulación con el hambre. Con esto, las personas que se dedicaban a las labores de la agricultura, molinos y panadería no podrían obtener beneficios; en otras palabras, estas actividades eran más bien consideradas tareas sociales que buscaban garantizar comida a todo el pueblo.

Había, de este modo, un modelo paternalista que comúnmente dirigía las acciones de los gobiernos en épocas de emergencia alimentaria, y que estuvo vigente con regularidad y fuerza hasta los años setenta del siglo XVIII, aunque muchos magistrados seguían aplicándolo incluso después. Ese modelo indicaba que la comercialización de los cereales, fundamento de la alimentación, debería ser directa, es decir, del productor al consumidor. Las y los campesinos llevaban los cereales a granel a los mercados locales, y estos deberían estar controlados, para que nadie vendiese cereales antes de determinada hora, debidamente señalada con el toque de una campana.

Cuando sonaba la campana y empezaba la hora de la venta diaria, los pobres tenían la oportunidad de comprar el primer grano y/o harina en paquetes pequeños, cuyas medidas y peso eran vigilados. Cuando los pobres ya estaban abastecidos, sonaba una vez más la campana, y los comerciantes, debidamente licenciados, podían acceder a los suministros alimentario, hacer sus compras y, solo a partir de este momento, transformar los cereales en mercancías. Las y los agricultores no podían vender el grano antes de la cosecha, el mercado de productos que aún no existían estaba prohibido, y tampoco tenían libertad para retener alimentos esperando subidas de precio.

Las trabas legales para el tráfico, el monopolio y el acaparamiento estaban especificados desde el reinado de Eduardo VI (1461 a 1483). Esa legislación impedía también la compra por muestras, y en los tres meses siguientes a la cosecha no se podía comprar cereales para reventa con beneficios en el mismo mercado o en las cercanías. Los comerciantes y los intermediarios eran vistos con desconfianza y sospecha. Cuando había épocas de disminución de la producción, la población organizaba motines y acciones contra los que fuesen identificados como responsables de la falta de alimentos por el incumplimiento de las leyes de protección de los consumidores y las consumidoras. Se buscaba impedir que productores, molineros o panaderos, guardasen cereales o los vendiesen

1 Conjunto legislativo, organizado entre 1580 y 1630, que codificaba medidas de emergencia a ser adoptadas en tiempos de escasez. Daba poderes a los magistrados para actuar en el mercado, “sin ninguna parcialidad que perdona a ningún hombre” (Thompson, 1995: 256), de manera a evitar ganancias por retención de cereales por hacendados, panaderos, molineros y comerciantes, y garantizar que toda la población tuviera el suministro de alimentos necesarios.

a precios más altos por haber menor oferta mientras la demanda seguía siendo la misma o incluso más grande.

Esas acciones incluían, en general, la acción directa: imposición de precios considerados justos, ataques a molinos, marchas por las ciudades o venta forzada de granos. Las mujeres muchas veces encabezaban las revueltas: eran las más capaces de determinar qué precio era justo, cuánto necesitaba cada familia para alimentarse, y cuánto podrían pagar los pobres sin comprometer todos sus recursos en la alimentación.

Los “motines de subsistencia” no pueden ser comprendidos, recuerda Thompson, simplemente como “revueltas del estomago”, sino como “formas muy complejas de acción popular directa, disciplinadas y con claros objetivos” (1995: 216).

Thompson explica que: “Por supuesto, los motines de subsistencias eran provocados por precios que subían vertiginosamente, por prácticas incorrectas de los comerciantes, o por hambre. Pero estos agravios operaban dentro de un consenso popular en cuanto a qué prácticas eran legítimas y cuáles ilegítimas en la comercialización, en la elaboración del pan, etc. Estas estaban, a su vez, basadas en una visión tradicional consecuente de las normas y obligaciones sociales, de las funciones económicas propias de los distintos sectores dentro de la comunidad que, tomadas en conjunto, puede decirse que constituyen la economía moral de los pobres” (1995: 216).

Esa economía moral garantizaba, en cierta medida, que en periodos de problemas climáticos o geológicos, cuando las cosechas disminuían, hubiese una distribución relativamente igualitaria de alimentos entre toda la población, empezando por garantizar alimentos a la población más vulnerable y empobrecida. Sin embargo, durante el siglo XVIII van cambiando las prácticas que priorizaban el cereal como alimento, con la introducción paulatina del acaparamiento del grano (Thompson, 1995: 228). Esas prácticas eran inicialmente ilegales, pero fueron paulatinamente normalizándose y desplazando las leyes vigentes².

Simultáneamente al cambio de las prácticas, surgen escritos y una amplia producción teórica que las avalaban, defendiendo los nuevos métodos. Este es el caso, por ejemplo, del *Tratado sobre el comercio de cereales de 1758-1759*, firmado por Charles Smith, que aboga por el fin de las reglas para el mercado interno. De forma paralela, emerge a mediados del siglo XVIII, un fuerte debate sobre una nueva legislación que sustituyera al *Book of Orders* y otros códigos paternalistas. Entre los defensores del *laissez faire* figura Arbutnoth, que en

2 Se podría decir, a pesar del salto temporal y de las particularidades de cada caso, que algo semejante ha ocurrido a finales del siglo XX con la introducción de semillas transgénicas en muchos países. Por ejemplo, en el caso de Brasil, la soja transgénica empezó a ser introducida por contrabando, cuando era ilegal su cultivo.

1773 explica “dejemos que el cereal corra como el agua, y encontrará su nivel” (citado en Thompson, 1995: 230). Se trataba de un paso importante rumbo al “libre mercado”. La revocación de la ley contra el acaparamiento y las ventas anticipadas ocurre cuatro años antes que saliera a la luz *La riqueza de las naciones* de Adam Smith.

El nuevo mercado reivindicaba operar de manera “natural”, siguiendo leyes “naturales” de oferta y demanda, “maximizando la satisfacción de todos los sectores y estableciendo el bien común” (Thompson, 1995: 231). Los defensores de las prácticas del libre mercado afirmaban que la autorregulación era la mejor regulación de los mercados. Si la producción siguiera el camino “normal” y esperado, el precio “justo” del grano se ajustaría a través de los mecanismos del mismo mercado.

¿Cómo debería funcionar, formalmente, ese nuevo mercado? Después de la cosecha, entre los meses de octubre y diciembre³, los campesinos y las campesinas trillarían el grano y lo llevarían al mercado, o, si fuera el caso, permitirían la salida de las ventas contratadas anteriormente. Entre septiembre y las fiestas de navidades se esperaba precios bajos, por lo que los medianos agricultores/as retendrían su grano hasta el inicio de la primavera, esperando la subida de los precios. Los hacendados, pertenecientes a la *gentry*, guardarían su cereal durante un tiempo todavía mayor, buscando que los precios alcanzaran su máximo, después de mayo hasta agosto. Con esta lógica, las reservas de alimentos serían adecuadamente racionadas, manteniendo comida todo el año, durante las cincuentas semanas, a través de los mecanismos de precios, sin interferencia del Estado.

La participación de los intermediarios, entre la producción y el consumo, en especial si realizaban las compras por adelantado, contribuirían para que el sistema funcionara con más eficiencia, garantizando el servicio de racionamiento de la alimentación. Si en épocas de escasez el precio subiera vertiginosamente, no habría ningún problema. Por una parte, se incentivaría la labor del importador; y por otra, sería una forma todavía más eficaz para racionalizar el consumo, evitando que todas las existencias fuesen consumidas en nueve meses del año, transformando la escasez en hambre en los tres meses restantes.

Ese sistema funcionaría bien y con justicia desde que estuviera a salvo de las intromisiones del Estado y del prejuicio popular. El cereal debería fluir con libertad de las áreas de abundancia hacia las zonas de escasez, y en eso el intermediario representaba un papel loable, deseado e indispensable. La labor del intermediario pasa así de ser mal vista a ser defendida como imprescindible a la

3 Seguimos aquí con el ejemplo histórico inglés, por lo que, claro está, este periodo temporal se refiere a Inglaterra y no puede ser extrapolado a otras zonas del mundo, donde los periodos agrícolas son diferentes.

mejor distribución de la producción. Antes, el comerciante que se ganaba la vida con la explotación de las y los productores y de la necesidad de las y los consumidores era visto como un “grupo de hombres viles y perniciosos” de “gente vagabunda”. Esa condena se explicita, por ejemplo, en el título de un ensayo escrito en 1718, que buscaba probar que: “Aquellos que compran cereales, ganado y otras mercancías negociables para revender, para acaparar el mercado o para el mercado futuro, bien como los vendedores ambulantes y los intermediarios de esos productos [...] destruyen el comercio, oprimen los pobres y son un aburrimiento común a todo el reino en general” (*apud* Thompson, 1995: 237).

Los prejuicios populares contra los acaparadores fueron rotulados por Adam Smith como supersticiones, brujería. Las interferencias en la libertad natural del mercado, fuese por parte del Estado, fuese por parte de la población (ignorante y prejuiciosa) era, dentro de este razonamiento, la causa de hambres locales y periódicas, siendo el motivo de que el campesinado se decidiera a producir menos o no aumentar la producción.

Si las productoras estuviesen obligadas a vender el cereal en épocas de escasez, o si el precio estuviera reglamentado por el Estado, impedido de fluctuar, la población consumiría en exceso y acabaría con las existencias muy rápidamente, provocando hambre. Sometidos al mercado, y en régimen de concurrencia, agricultoras, molineros, panaderos, harineras, serían sabios para no perder beneficios guardando demasiado el cereal, ni soltando el cereal a precios poco atractivos; así no habría riesgo de falta de alimentos en el comercio. El nivel “natural” de los precios sería mantenido a lo largo del año, en especial, por la concurrencia entre los productores y comerciantes. Si por algún motivo hubiera algún tipo de distorsión esta existiría por cortos periodos, volviendo a los “precios naturales” por la acción del “mercado”.

Cuando, a finales del siglo XVIII, los precios de la alimentación empiezan a dispararse no se opta por volver a la regulación del comercio, atribuyéndole al cereal una naturaleza distinta a la de una simple mercancía. Por lo contrario, lo que se hace es incrementar los cercamientos de tierra, expulsando más comunidades rurales hacia las ciudades y aumentando el cultivo en terrenos antes dedicados a bosques.

Para el pueblo que salía en protestas populares y para los que escribían en defensa de que el cereal volviera a recibir un tratamiento distinto de las demás mercancías, el responsable por las carestías eran los monopolios que empezaban a formarse. El problema no era si uno u otro agricultor o comerciante monopolizarían las existencias de granos, sino si se podrían aprovechar, con la nueva naturaleza de la producción y del comercio, de su “dominio sobre un artículo de primera necesidad y elevar el precio para el consumidor” (Thompson, 1995: 234).

En el periodo subsiguiente, Inglaterra consolida la Revolución Industrial y avanza sobre el mundo predicando las bondades del libre mercado, exigiendo el fin de la esclavitud, garantizando la consecuente formación de un mercado para sus productos y, pidiendo el fin de los aranceles para los productos industrializados. Internamente, se profundiza la expulsión de campesinas y campesinos, la concentración de la tierra, el empobrecimiento, el trabajo infantil y la criminalización de las protestas y resistencias⁴.

El valor de cambio se sobrepone al valor de uso y esa lógica justifica el aumento de los cultivos para exportación, aunque haya escasez de alimentos en un determinado territorio. En definitiva, se abre la brecha para que el alimento, de derecho y/o bien colectivo de una comunidad, pase a ser una mercancía generadora de amplios beneficios.

El hambre, un negocio del hombre: el agronegocio

Hemos visto como el *laissez faire*, el libre mercado, va reemplazando las prácticas de la economía moral y del paternalismo, dejando las poblaciones a la merced de las ‘bondades’ del mercado. En ese proceso la alimentación deja de ser un derecho de las poblaciones, garantizado a todas y todos a través de una serie de costumbres y leyes, en especial a la población más pobre, para pasar a ser una mercancía más, de la cual se podía sacar beneficios, incluso bajo el coste de generar hambre.

Adentrándonos ya en el siglo XIX, los procedimientos de mercado se van oscureciendo, con la formación de redes cada vez más complejas de intermediarios que llevan el grano de los y las productoras hasta la población consumidora. El objetivo del modelo paternalista, de que las agriculturas vendiesen su producción en un mercado local y regional, libre y competitivo, no se cumplía (Thompson, 1995: 235). Aunque ese era también el objetivo declarado por los defensores del libre mercado, pasa que los pequeños productores se ven obligados a vender a comerciantes y molineros más capitalizados, con capacidad de retener las existencias y manipular los precios en el mercado al consumidor.

El camino de la explotación de la plusvalía en la producción y consumo de alimentos se ve facilitado: “he aquí el grano: es cosechado, trillado, llevado al mercado, molido en el molino, cocido y comido. Pero en cada etapa de este proceso hay toda una irradiación de complejidades, de oportunidades para la

4 Véase, por ejemplo, la Ley Negra, cuando en la primera mitad del siglo XVIII, el parlamento inglés aprueba una ley que prevé la pena capital para más de 250 “crímenes”, que van desde el secuestro de nobles, hasta la caza y pesca en las forestas comunales (reales). Ese proceso está descrito en el libro *Senhores e Caçadores*, de E. P. Thompson (1997).

extorsión” (Thompson, 1995: 221-222). Cuanta más acción intermediaria entre productoras y consumidoras, más campo para maniobras artificiales de control de precios que benefician a algunos grupos económicos.

El proceso de transformación de campesinas y campesinos en obreros y obreras, así como la explotación de plusvalía se vuelve todavía más refinada, esto se va entendiendo a varias partes del mundo. Con un mayor empuje durante la primera mitad del XX y apoyado en la división mundial de la producción, el capitalismo encuentra otras formas de maximizar beneficios.

Josué de Castro (2005: 270), refiriéndose a las décadas de 1950 y 1960, califica de “antinacional” y “método vampírico” las políticas aceptadas y adoptadas por gobiernos del Sur, en los procesos de implantación y manutención de la producción extensiva de monocultivos para exportación. Castro denuncia que esas políticas destruyen los suelos y contribuyen a aumentar las desigualdades, puesto que es una manera de permitir que la riqueza producida por la población de un país sea apropiada y concentrada por un pequeño grupo, en general extranjero.

Los monocultivos tienden a fragilizar los ecosistemas, provocando desequilibrios en las cadenas alimentarias naturales, lo que conlleva aumento de plagas y enfermedades en el campo, destruyendo cosechas. De ahí se justifica la “necesidad” del empleo de plaguicidas y pesticidas en las plantaciones. No sobra decir que la producción de estos productos tóxicos y el uso de armas biológicas y químicas empieza ya en la I Guerra Mundial, suponiendo un importante problema: ¿qué hacer con la basura, con las sobras de producción en escala de los productos químicos? Productos como el gas mostaza o el agente naranja, usados en la Primera Guerra Mundial y en la Guerra contra Vietnam, tienen fuerte acción sobre el sistema nervioso humano y estructura similar a la composición de los productos usados hoy día como pesticidas (Barbosa Domingos, s/f). Un proceso que se inicia aproximadamente en 1915 se profundiza en la Segunda Guerra Mundial y pasada la guerra contra Vietnam, ya es inocultable, generando una relación intrínseca entre insumos agrícolas y basura de guerra.

En esta misma línea, la llamada “Revolución Verde” es una muestra más del avance del capitalismo en el campo. Con una masificación del uso de un paquete tecnológico que incluye todo tipo de *agrotóxicos* (plaguicidas, pesticidas, herbicidas, defoliantes, etc.), fertilizantes químicos, crédito bancario, semillas híbridas y maquinaria. Ese paquete era la solución simultánea para destinar la basura de guerra y para la apertura de unos nuevos mercados consumidores, ya que, hasta entonces, las grandes masas de campesinas y campesinos estaban relativamente alejadas de la cultura consumista y eran de difícil acceso por su casi total autonomía en la reproducción social. Este escenario fue cambiando y pasaron a ser sujetos con deudas impagables, con suelos y aguas contaminados

y con un incremento considerable de enfermedades. Se incrementó el éxodo rural y las ciudades no paraban de recibir contingentes de familias expulsadas del campo.

El éxodo rural se aceleró tras el inicio de la Revolución Verde y por diversos procesos de desarrollo. Según los datos de la geógrafa Diva Burnier (2000), en Brasil la población trabajadora en los cultivos de café que, en 1958 era de 2.150.000 personas, en 1970 pasó a 310.518 personas. Restando poco más de 10% de la población empleada en el campo, el 90% expulsado acaba teniendo profundos impactos en las ciudades con el surgimiento de *favelas*, el aumento del paro, la violencia y el impacto ambiental, debido al crecimiento desordenado y sin planificación de áreas construidas y ocupadas.

En el siglo XX, el capitalismo avanza globalmente en el proceso de concentración y centralización de la producción y de los mercados. En los países del Sur, la población sigue siendo expulsada del campo y acudiendo a las nuevas fábricas urbanas, con unos cambios fuertes en términos de cultura y de tener capacidad, o no, de auto sustentarse. Ya no solo la intermediación de la producción genera beneficios: la producción de semillas e insumos y maquinaria agrícolas pasan a ser el blanco de empresas dedicadas al agronegocio.

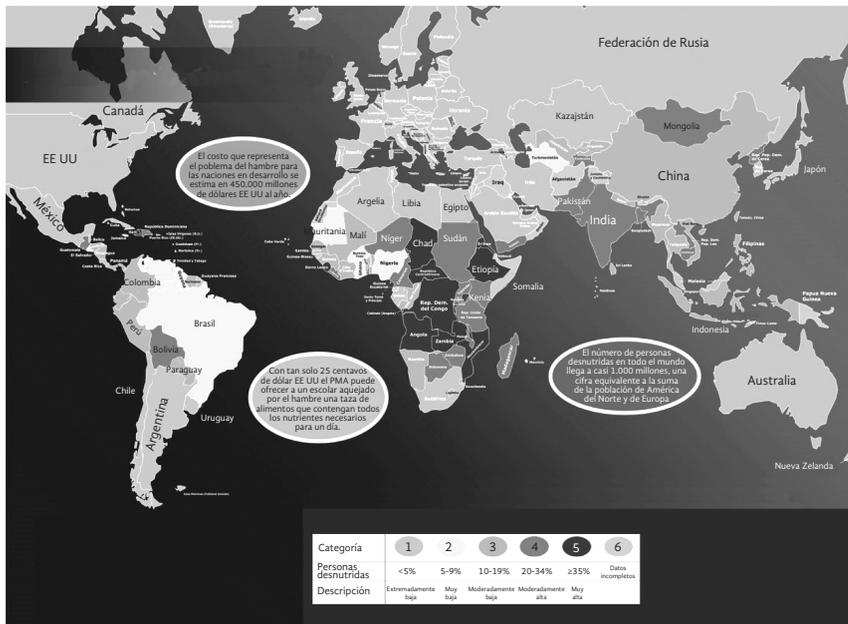
En 2007, a pesar de la crisis alimentaria vivida en el mundo, dos de las mayores empresas de producción de semillas del mundo han incrementado sus beneficios: Monsanto ha declarado un aumento de 44% de sus beneficios en relación a 2006 y, a su vez, Du Pont, un 19%. En Estados Unidos, Monsanto acapara el 85% del mercado de semillas de maíz y el 92% de las semillas de soja. En estos mismos años, el precio de los alimentos se ha disparado; por ejemplo, el precio del arroz aumentó 165% entre abril de 2007 y abril de 2008, según apunta el relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter (2010).

La alimentación mundial depende de las semillas. Tener el monopolio sobre la producción de semillas es tener en las manos mucho poder sobre los alimentos. Las semillas transgénicas producidas en laboratorio y que reciben genes de otras especies, animales o vegetales, son una manera de mantener la dependencia de las productoras agrícolas y generar beneficios a las empresas del agronegocio. De hecho, en algunos países el campesinado tiene prohibido intercambiar semillas. Jorge Rulli (2007), del Grupo de Reflexión Rural de Argentina, denuncia, por ejemplo, que las agricultoras que intercambian semillas en Estados Unidos o Canadá, corren el riesgo de perder sus campos si son descubiertas.

Las comunidades campesinas históricamente han seleccionado y mejorado las semillas utilizadas en la agricultura, adaptando las variedades a cada geoclima. Dentro del proceso de aumento de sus beneficios, las empresas del agronegocio,

productoras de semillas, hacen una verdadera guerra con el campesinado por el control de las mismas. Según informaciones de la FAO (2009), en términos absolutos, el hambre en el mundo pasó de cerca de 870 millones de personas en 1969 a 790 millones en 1995. Tras la consolidación del agronegocio en la década de 1990 y en la primera década del siglo XXI los números vuelven a subir, ultrapasando el mil millón en 2009. Además de que hay un sexto de la población mundial desnutrida distribuida en todos los continentes y países. El mapa del Programa Mundial de Alimentos (que se muestra más abajo) indica que un 5% de personas afectadas por el hambre están en el Norte Político, donde, teóricamente, toda la población estaría asistida en los derechos humanos.

Figura 1. Mapa del hambre de 2011



Fuente: Programa Mundial de Alimentos (2012).

¿Y dónde vive esa población que más padece el hambre? El Informe de Intermón Oxfam (2011) afirma que “cerca del 80% de la gente hambrienta vive en áreas rurales, donde la mayoría trabaja como pequeños productores de alimentos: agricultores, ganaderos, pescadores”. Al mismo tiempo, esa población, o parte de ella, produce el 70% de toda la alimentación mundial (Grupo ETC, s/f). ¿Cómo es posible que esta perversa paradoja ocurra? La población campesina está conformada principalmente por mujeres y se calcula, según el Informe Intermón Oxfam (2011), que, por un lado, 2/3 de la población ganadera pobre del mundo son mujeres, y que, por otro, entre el 60 y 70% del total de mujeres trabajadoras en Asia del Sur y en el África Subsahariana están en la agricultura.

Asimismo, la influencia del agronegocio conduce a la disminución de la producción de alimentos y al aumento de la producción de *commodities*, incluso en las pequeñas propiedades. En Argentina, por ejemplo, como explican Rulli y Boy (2007), entre 1985 y 2002 se ha reducido en 44% el cultivo de arroz, en 26,2% el de maíz, en 34,2% el de girasol, y en algunas zonas, el 50% de frutales. En lugar de todos ellos, se ha implantado soja para exportación: “Argentina dejó de producir alimentos para su población y en cambio se dedicó a la producción de *commodities* requeridos por el mercado mundial” (Rulli, Boy, 2007: 80).

Este proceso se ha expandido y ha afectado prácticamente todo el mundo. En Níger, por ejemplo, los sistemas autóctonos de pastoreo y la agricultura rotativa, desarrollada incluso en zonas de bosque, han sido sustituidos por el cultivo de algodón y cacahuete para exportación. Esto ha producido, según López García y López López (2004: 139) la desertificación de más de 500 mil hectáreas, y una quiebra por la mitad de los rendimientos agrícolas afectando a todo el Sahara.

Se visibiliza así la confluencia entre menor producción de alimentos, la dependencia de las agricultoras por alimentos externos y el riesgo de hambrunas. Si las políticas públicas no siguen un plan estratégico de soberanía nacional/popular, el campesinado, aunque produzca sus alimentos, puede sufrir hambre y hambrunas, principalmente en épocas de irregularidades climáticas. La agricultura es una actividad de riesgo ya que un periodo de sequías o demasiada lluvia o frío extremo imprevisto o una lluvia de granizo, puede acabar con toda una cosecha. La diversidad en la producción es una salvaguarda, que mantiene unos mínimos alimentarios incluso en épocas de “vacas flacas”.

Ocurre que incluso cuando el campesinado hace su producción agropecuaria dentro de una filosofía de sostenibilidad, diversidad y producción alimentaria, puede sufrir pérdidas también en años en los cuales el clima esté favorable. El motivo principal se debe a que, si alrededor de sus tierras, otros propietarios cultivan utilizando los paquetes tecnológicos ofrecidos por el agronegocio, toda la vecindad puede ser víctima de contaminación por organismos transgénicos y agrotóxicos con varias consecuencias, como ser blanco de los pequeños —y en algunos casos grandes⁵— insectos y animales que con un ambiente desequilibrado proliferan desordenadamente, provocando pérdidas en cultivos y riesgos a la salud humana y animal.

5 En el estado de Río Grande del Sur, al sur de Brasil, han sido registrados después del año 2001 ataques de jabalís a plantaciones y pequeñas ciudades. El jabalí se proliferó desequilibradamente, y con la pérdida de su espacio natural, substituidas por monocultivos de eucalipto, acabaron atacando a las personas y depredando los cultivos (relatos de vecinos de Encruzilhada do Sul, Herval y Acegua).

Estos son algunos de los elementos clave que contribuyen a la comprensión de las hambrunas entre el campesinado. Lo que se percibe es que, en todos los casos, el telón de fondo es el latifundio, el monocultivo y la producción de *commodities* para la exportación. Resistiendo a esta situación, han emergido varios movimientos sociales en el campo. Actualmente, uno de los más activos es La Vía Campesina, una articulación mundial de movimientos existentes en los cinco continentes en cerca de 80 países y que agrupa cerca de 170 organizaciones. En lugar de la promoción del agronegocio, con la alimentación considerada una mercancía, La Vía Campesina propone la reforma agraria popular y la construcción de la soberanía alimentaria como herramientas para acabar con el hambre.

La reforma agraria popular, más allá de democratizar la tierra, conlleva el desarrollo de tecnologías compatibles con el bienestar de las personas y de la naturaleza, la re-investigación del campesinado como productores y productoras de alimentos, y como investigadoras/es de las mejorías técnicas necesarias para garantizar esa alimentación a toda la población. Este desarrollo tecnológico por parte del propio campesinado exige la soberanía sobre las capacidades para producir, es decir, que las y los responsables por producir comida y materias primas para las industrias, posean no solo la tierra, sino los conocimientos sobre la biodiversidad, la historia, la geografía, la economía, la mecánica, la bioquímica, las energías y todo que sea necesario para organizar formas productivas eficientes y sostenibles.

La soberanía sobre el saber es parte de la soberanía alimentaria. En el marco de esa concepción, el alimento vuelve a ser un derecho y debe ser garantizado en cantidad suficiente atendiendo a las diferencias culturales de los pueblos, dentro de patrones de sanidad ecológicos, sociales y económicos, confiriendo la igualdad entre géneros, etnias y edad, no solo al producir y consumir el alimento, sino también al decidir qué, cómo, cuándo y dónde producir.

Conclusiones

En este trabajo hemos buscado discutir la alimentación en perspectiva histórica y con una clave de poder. En la investigación bibliográfica, centrada en Inglaterra, nos hemos encontrado con el concepto de economía moral, que anclado en unas legislaciones paternalistas, garantizaba la alimentación a toda la población, antes del triunfo del liberalismo, en los siglos XVIII y XIX. Este y otros ejemplos históricos nos muestran que no siempre el alimento fue una mercancía, con la que se pudiese especular para obtención de beneficios.

Las profesiones que lidiaban con los alimentos básicos eran prestadores de servicios sociales, recibían lo suficiente para vivir y tenían el deber de garantizar

que la población fuera abastecida con los mínimos. En la cuna del liberalismo, hasta aquel entonces, podría haber escasez pero no hambre. De ser localizada y periódica, hoy día el hambre es un fenómeno generalizado, agudo y crónico, que afecta a personas en todo el mundo. En especial, el hambre se ha manifestado en el campo, precisamente sobre la población que tiene la mayor capacidad de producir alimentos.

Esta paradoja, cuando es analizada en sus múltiples facetas y en su carácter complejo y contradictorio, se torna inteligible. El liberalismo, en sus viejas y nuevas inflexiones, tiene como característica mercantilizar prácticamente todo, buscando siempre el incremento de beneficios. De este modo, una importante consecuencia de la actual etapa del capitalismo global en el campo es cómo se va construyendo y difundiendo una concepción mercantil de los alimentos, entendidos como *commodities*.

De los actores que hoy día se implican en el tema, las empresas transnacionales se disponen a alimentar el mundo y acabar con el hambre a través del mercado y de desarrollos tecnológicos. Hay al menos dos contradicciones en esas propuestas. La primera es que el mercado ha demostrado ser incapaz de garantizar el suministro de alimentos a toda la población, en especial en épocas de escasez y de crisis como la actual, pues cuanto menor la oferta y mayor la demanda, más caras son las mercancías. Y tratándose de una mercancía tan estratégica, la especulación puede ser altamente rentable, aunque eso implique en hambre para grandes parcelas de la población.

La segunda implicación tiene que ver con las tecnologías de producción. Cuando se trata de producir más, sin importar los costes, las primeras pérdidas son para los bienes comunes, como la biodiversidad, los suelos, el agua y el aire. Tecnologías todavía inseguras como la transgénica pueden representar altos beneficios para las empresas transnacionales, pero también pueden poner en riesgo la supervivencia de la especie humana en el planeta. Se puede producir más y más rápido pero consumiendo más y también agotando el planeta más rápidamente.

Frente a este panorama, las organizaciones sociales pueden actuar al menos de dos maneras: por un lado, pueden amortiguar puntualmente los efectos del hambre y la pobreza sobre las comunidades del Sur Político, contribuyendo en el fondo con las transnacionales al no romper con la lógica del alimento como una mercancía. O, por otro lado, construyendo otra comprensión de la alimentación como un derecho de todas las personas, un deber de los Estados, un bien común de los pueblos que no puede ser objeto del comercio desenfrenado, de la especulación y de la generación de beneficios concentrados. Es muy ejemplar el caso de algunas ONG cuya acción cooperativa/solidaria acaba considerando el alimento como una mercancía más, por lo que acaban actuando, en última

instancia, por mantener y aumentar el hambre en el mundo. Es decir, la cooperación puede ayudar a solucionar los problemas del hambre, pero también puede ser legitimadora del sistema agroalimentario hegemónico, beneficiando directamente a las empresas transnacionales y al Norte Político. En la primera línea cabe apostar por la profundización de las propuestas basadas en la reforma agraria popular y la soberanía alimentaria capitaneada por movimientos sociales campesinos y, en especial, La Vía Campesina.

Lo que se comprende es que esa disparidad entre producción y pobreza tiene su base en el tipo de organización económica de las sociedades. Que la mercancía sea el corazón de las relaciones entre personas y organizaciones, afecta a que grandes grupos de personas no tengan lo que comer. La cooperación que se dedica a las ayudas alimentarias u otras formas de cooperación que pone de relieve el alimento como mercancía y contribuye a acabar con la soberanía alimentaria de los pueblos. Hay que avanzar hacia un cambio en el enfoque, con la consecuente disminución de la importancia del valor de cambio, con mayor énfasis en el valor de uso, centrado en el bienestar colectivo, como defiende François Houtart (2011): “Está claro que la revalorización de los ‘bienes comunes’, bajo cualquier forma, constituye un objetivo fundamental para salir de una larga época donde la lógica económica había puesto el acento sobre lo privado y lo individual para promover el desarrollo de las fuerzas productivas y la emancipación de la iniciativa personal hasta eliminar de sus objetivos la mayor parte de lo público”.

Ningún pueblo estará desarrollado mientras exista hambre en su interior. Propuestas para acabar con la vergüenza que es el hambre, hay más de una. Sobre la eficiencia y efectividad de esas propuestas, y el cómo construirlas, es una tarea de todas y todos; como dijo el Moro, comprender el mundo y tratar de cambiarlo.

Bibliografía

- BARBOSA DOMINGOS, Josiel (s/f): *Armas Químicas*, Departamento de Química Orgânica, Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Revista Eletrônica do Departamento de Química, sin fecha, Año 4, en http://www.qmc.ufsc.br/qmcweb/artigos/colaboracoes/armas_quimicas.html
- BURNIER, Diva M. de F. (2000): *Agricultura Brasileira: A Produção de Alimentos*, Universidade de São Paulo (USP), São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências, Departamento de Geografia, Tesis Doctoral.
- CASTRO, Josué (2005): *Geografia da Fome*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.
- FAO (2009): *El número de víctimas del hambre es mayor que nunca*, en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/newsroom/docs/Press%20release%20june-es.pdf
- GRUPO ETC (s/f): “Quién alimenta el mundo”, *Revista Grain*, en http://www.grain.org/biodiversidad_files/biodiv-64-5.pdf

- HOUTART, François (2011): *De los bienes comunes al Bien Común de la humanidad*, texto para Conferencia Fundación Rosa Luxemburgo (28 y 29 de abril), Bruselas, mimeo.
- INTERMÓN OXFAM (2011): Informe *Cultivar un futuro mejor*, en <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/cr-growing-better-future-170611-es.pdf>
- LÓPEZ GARCÍA, Daniel y LÓPEZ LÓPEZ, J. Ángel (2004): *Con la comida no se juega, Alternativas autogestionarias a la globalización capitalista desde la agroecología y el consumo*, 2ª edición, Madrid, Traficantes de Sueños.
- RULLI, J. E. y BOY, A. (2007): “Monocultivos y Monocultura: la pérdida de la soberanía alimentaria”, en Rulli, J. (coord.): *Repúblicas Unidas de la Soja*, Buenos Aires, Grupo de Reflexión Rural.
- SCHUTTER, Olivier de (2010): “Especulación con alimentos básicos y crisis de los precios de alimentos”, Nota informativa 02, septiembre, en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Food/BN2_SRRTF_Speculation_SPANISH.pdf
- THOMPSON, E. P. (1995): *Costumbres en Común* (traducción Jordi Beltrán y Eva Rodríguez), Barcelona, Crítica.
- (1997): *Senhores e Caçadores – A Origem da Lei Negra* (traducción Denise Bottmann), 2ª edición, Río de Janeiro, Coleção Oficinas da História, Paz e Terra.
 - (2008): *Costumes em comum* (traducción Rosaura Eichenberg), São Paulo, Companhia das Letras.

4

Soberanía alimentaria y reforma agraria: perspectivas a partir de los movimientos sociales*

Food sovereignty and Agrarian reform: Social movement's prospect

JUDITE STRONZAKE, MARINA DOS SANTOS
Y NÍVIA REGINA SILVA**



PALABRAS CLAVE

Soberanía alimentaria; Reforma agraria popular; Movimientos sociales; Brasil; Hambre.

RESUMEN Nuestra generación vive en una encrucijada histórica, un periodo complejo y adverso para los trabajadores en el mundo. Hay en marcha una ofensiva del capital financiero internacionalizado sobre la agricultura y los recursos naturales como nunca se había vivido desde los tiempos coloniales. La crisis del margen de beneficio del capital ha llevado a una guerra de privatización que genera la expulsión de campesinos y campesinas, comunidades indígenas, bien como el robo de tierras, territorios, florestas, biodiversidad, aguas y minerales, para mantener las tasas de ganancias. La responsabilidad frente a esta realidad de crisis aumenta para los movimientos sociales. Nos queda fortalecer la movilización, la organización y la formación política de la clase trabajadora, acumulando fuerzas a nivel internacional para resistir y superar esta lógica de explotación. La apuesta por la soberanía alimentaria aliada a la reforma agraria popular es el horizonte y estrategia central en esta dirección.

KEYWORDS

Food sovereignty; Popular agrarian reform; Social movements; Brazil; Hunger.

ABSTRACT Our generation lives in a historic juncture, a complex and adverse period for workers all over the World. There is an offensive of international finance capital

* Artículo original escrito en portugués por las autoras para el número 32 de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*. Traducido por Breno Bringel.

** **Judite Stronzake, Marina Dos Santos y Nívia Regina Silva** son miembros del Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra de Brasil (MST). (jstronzake@gmail.com, lmarinamst@gmail.com, nivia1917@gmail.com)

on agriculture and natural resources never lived since colonial times. The crisis of capital profit margin has led to a warefare of privatization that yields expulsion of peasants, indigenous communities of their territories by stealing or destroying their lands, forests, biodiversity, water and minerals, just to maintain profit rates. The liability to this crisis actually increases for social movements. They need to strengthen mobilization, organization and political education of the working classes by strengthening their international presence. The alliance between food sovereignty and popular agrarian reform must be the main core strategy.

MOTS CLÉS

Souveraineté alimentaire; Réforme agraire; Les mouvements sociaux; Brésil; Faim.

RÉSUMÉ

Notre génération vit dans un carrefour historique, et dans une période complexe et défavorable pour les travailleurs dans le monde. Une offensive du capital financier internationalisé a été lancée sur l'agriculture et les ressources naturelles, une action qui n'a jamais vécu depuis l'époque coloniale. La crise de la marge de profit du capital a conduit à une guerre de privatisation qui génère l'expulsion des paysans, des communautés autochtones, ainsi que le vol des terres, des territoires, des forêts, de la biodiversité, de l'eau et des minéraux pour maintenir les taux de profit. La responsabilité, par rapport à cette réalité de crise, augmente pour les mouvements sociaux. Il nous reste renforcer la mobilisation, l'organisation et l'éducation politique de la classe ouvrière, en rassemblant des forces au niveau pour résister et surmonter cette logique d'exploitation. L'accent mis sur la souveraineté alimentaire unie à la réforme agraire populaire est l'horizon et la stratégie de base dans cette direction.

Introducción

En las últimas décadas ha ocurrido un avance importante del capitalismo financiero y de las empresas transnacionales sobre todos los aspectos de la agricultura y del sistema alimentario de los países y del mundo. Esto abarca la privatización de semillas, la producción y la comercialización de los agrotóxicos, la compra de las cosechas, el procesamiento de los alimentos y su transporte, la distribución y la venta al consumidor; todo está en manos y bajo el control de un número reducido de grandes empresas transnacionales. En este modelo la agricultura en Brasil, y en otros países, ha perdido su autonomía desde el punto de vista de la organización de la producción en el campo.

También hay una ofensiva del capital sobre los recursos naturales sin precedentes equivalentes desde los tiempos coloniales. La crisis del margen de lucro del capital ha llevado a una guerra de privatización que genera la expulsión de

campesinos y campesinas, comunidades indígenas, bien como el robo de tierras, territorios, florestas, biodiversidad, aguas y minerales, para mantener las tasas de ganancias.

Los agrocombustibles¹ en grandes monocultivos industriales también contribuyen a esta expulsión, destruyendo la vida de campesinos en varias zonas de América Latina y en África bajo la justificativa de la crisis alimentaria, energética y climática. La realidad por detrás de estas varias facetas de la crisis también tiene que ver con la actual matriz de transporte de larga distancia de los bienes, así como con el modelo individualizado de automóviles.

En la esencia de estos modelos de producción está la estandarización de la organización de la vida en el campo y en la ciudad, incluyendo lo que se produce y lo que se come. Esto viola el derecho de los pueblos a definir y/o realizar su forma de producción y su base alimentaria, teniendo en cuenta su cultura, experiencia y conocimiento, tal como ha sido establecido en los principios de la soberanía alimentaria, propuesto por La Vía Campesina Internacional en 1996 como contraposición a las políticas neoliberales que protegen el interés de las grandes empresas transnacionales que ven a la alimentación como una mercancía y no como un derecho humano (ABRASCO, 2012).

Contexto de la agricultura en Brasil

El modelo dominante en la agricultura brasileña tiene su base en la hegemonía productivista que, desde la revolución verde al proceso actual de la biotecnología, ha conllevado a la homogenización del proceso de producción agrícola, en el que los ciclos consecutivos de innovaciones técnicas sirven para mantener la acumulación del capital.

Este modelo constituido por el agronegocio brasileño (entendido aquí como el modelo bajo el cual el capital organiza el campo en el país a través de la unión entre el latifundio atrasado, la hacienda moderna, las empresas transnacionales y los bancos, con el apoyo del Estado brasileño) tiene las siguientes características intrínsecas:

► **Concentración de tierra:** en el último Censo Agropecuario del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE, 2006), los datos muestran que el

1 Mientras se hablaba habitualmente de “biocombustibles”, el Foro Mundial de la Soberanía Alimentaria realizado en Mali (2007) discutió la construcción de una nueva noción: los agrocombustibles. La base del rechazo a la primera noción se debe a que sería incorrecto asociar estos combustibles a la vida, dado que la vida es un concepto muy amplio. Los agrocombustibles, serían entonces una forma más adecuada de denominar los combustibles energéticos hechos a partir de vegetales y de productos agrícolas.

91% de la población ocupa el 44,42% de las tierras con más de 1.000 hectáreas; y que el 47,86% de la población ocupa el 2,36% de las tierras con menos de 10 hectáreas;

- 】 *Oligopolización*: concentración y centralización de la riqueza;
- 】 *Éxodo rural*: incremento del éxodo rural en la historia reciente, con inversión de la proporción de población urbana/rural (en 1900 había un 91% de población rural y en 2007 un 26%);
- 】 *Superexplotación del trabajo*: paro y trabajo esclavo (en los últimos 25 años fueron encontradas 163 mil víctimas de trabajo en régimen de esclavitud);
- 】 *Monocultivo a gran escala*: de 1990 a 2006, la soja y el eucalipto duplicaron su producción, mientras la caña de azúcar aumentó en una tercera parte. Sin embargo, no hubo incremento ni en yuca ni en maíz, a la vez que hubo disminución del área plantada de arroz y judías, alimentos básicos de la población brasileña;
- 】 *Producción para exportación de commodities*: granos, celulosa, etanol y energía;
- 】 *Deterioro ambiental*: deforestación intensa y contaminación de los ríos y los suelos;
- 】 *Control de los recursos naturales*: tierra, agua, semillas, flores y minerales.
- 】 *Uso intensivo de agrotóxicos*: según datos del Programa de Seguimiento de Residuos de Agrotóxicos de la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria (ANVISA), Brasil es el mayor consumidor de agrotóxicos del mundo, utilizados principalmente en la soja, el maíz, la caña y el algodón.

Este proceso de expansión de los monocultivos y del modelo de agronegocio de exportación en Brasil es responsable de muchos impactos socioambientales y de salud pública, que se encuentran por detrás de numerosos conflictos ambientales en el campo. Según el Informe de Derechos Humanos de Brasil (2012) es posible subrayar los siguientes impactos posibles:

- 】 *La concentración de tierras, renta y poder político* de los grandes productores en la disputa de tierras y proyectos de desarrollo junto a los territorios donde viven y trabajan las poblaciones campesinas, pequeños agricultores, indígenas, *quilombolas*, extractivistas y muchos otros grupos tradiciones del campo y de la floresta.
- 】 *La violencia e impunidad en el campo*, sea a través de asesinatos de líderes comunitarios y sociales, o de la explotación del trabajo, incluyendo el trabajo esclavo, infantil y las muertes por agotamiento en el corte de caña de azúcar en las grandes haciendas.
- 】 *La pérdida de la tierra, el paro en el campo y el flujo migratorio campo/ciudad*, favoreciendo el caos urbano y de las regiones metropolitanas.
- 】 *Las consecuencias sobre la seguridad y la soberanía alimentaria*, principalmente cuando las mercancías son exportadas para los países más ricos (caso de la soja, producto básico como ración para la producción de proteína animal) o están

sometidas a cadenas productivas no-alimentares (caso de los agrocombustibles, como el etanol, o de la plantación de árboles para uso en siderurgias o fábricas de celulosa).

- ▮ *Los problemas asociados a la contaminación del uso intensivo de agroquímicos, en particular los agrotóxicos, una de las marcas de la “modernización agrícola” brasileña.*

El agronegocio es una expresión contemporánea del modelo agrícola neoliberal que no se preocupa por la producción de alimentos ni tampoco por un campo con gente y con comunidades de campesinos, por no hablar de la realización de la reforma agraria o de cualquier propuesta de desarrollo del campo que democratice el uso y la posesión de la tierra.

Alimentación y globalización

La alimentación humana, además de su dimensión físico-biológica, es un acto social y cultural. Y, como tal, construye identidades y refleja la complejidad de la vida humana en sociedad. Los hábitos y las prácticas alimentaria deben, de este modo, ser consideradas como productos de la historia y de la vida de la humanidad.

Dada la multiplicidad de posibilidades de expresión, la cultura popular está vinculada a la alimentación en muchos sentidos: qué alimentos, cómo se alimenta y cuál es la matriz productiva del alimento. Una serie de elementos importan desde esta perspectiva: la diversificación, los alimentos frescos o poco procesados, la adecuación a la biodiversidad, la producción volcada hacia el consumo familiar y de las comunidades locales, el uso de condimentos naturales, una vida armoniosa entre el ser humano y la naturaleza, etc.

Sin embargo, desde la Revolución Industrial ocurren cambios drásticos en el estilo de la alimentación que se han acelerado todavía más en los últimos años. La cuestión de fondo remite al propio modelo agrícola y su plasmación en las zonas rurales: la Revolución Verde, el uso de fertilizantes químicos sintéticos, la biotecnología, los transgénicos, los agrocombustibles y la nanotecnología. En el modo de producción capitalista, estamos separados de los medios de producción y solo nos queda la venta de la fuerza de trabajo al mercado capitalismo como forma de garantizar un mínimo de supervivencia. En este contexto, el alimento se convierte en una mercancía más y solo se obtiene a partir de otra mercancía: el dinero, configurado como objeto de consumo y lucro. Interesa subrayar que, además, en este proceso, ocurre un cambio paulatino y procesual de los hábitos alimentarios: incremento del consumo de alimentos industrializados comprados en grandes superficies; disminución de las plantas aromáticas; ingestión de alimentos con baja calidad nutricional; reducción drástica de la

diversidad de alimentos, alejados de biomas y estaciones; e intentos de homogeneizar la alimentación en el mundo a través de redes transnacionales de *fast foods*.

Datos de un estudio del *Instituto Marquês de Valle Flor* y de la *Cooperativa Mó de Vida* de Portugal² corroboran la idea de que la alimentación se ha convertido en una mercancía de lujo para buena parte de la población mundial. Dicho estudio revela cómo la alimentación es progresivamente dominado por la denominada “gran distribución alimentaria” que controla toda la cadena alimentaria, desde la producción a la comercialización final. Se entiende por gran distribución alimentaria (GDA) aquella red constituida por supermercados, hipermercados, tiendas de conveniencia, entre otras. Son constituidas por estructuras extremadamente flexibles en la adaptación de nuevos formatos que impulsan el consumo compulsivo, desde las redes clásicas de supermercado hasta las nuevas tiendas *lifesyle*, de productos naturales o biológicos.

Este mismo estudio contribuye a analizar como empresas transnacionales hacen el “reparto” del mercado internacional de la alimentación. Cassino y Carrefour dividen el mercado latinoamericano y empiezan a introducirse en África. Auchan, ya consolidado en el mercado africano, amplía su apuesta hacia Asia (China y Taiwan) y Europa del Este. A su vez, Walmart se impone en el mercado norteamericano y participa en América Central y Sudamérica (principalmente Argentina y Brasil), China, Japón y Reino Unido. Ya el grupo inglés Tesco se ha establecido en el Este europeo (Polonia, Eslovaquia y Hungría) y en Asia (China, Japón, Malasia y Corea del Sur).

Teniendo en cuenta los cambios del sistema y los hábitos alimentarios, bien como la geopolítica de la alimentación contemporánea, podemos extraer elementos relevantes que permiten afirmar que el aumento de la GDA podría resultar en la disminución de los mercados de productos locales, con pérdidas enormes para la agricultura, caso los productores y proveedores no consigan satisfacer las necesidades de cantidades, características y condiciones de las cadenas de supermercados. Tales exigencias requieren un enorme esfuerzo de adaptación de las poblaciones rurales. La lógica de las GDA es obtener el máximo beneficio de ganancias y transformar la alimentación en mercancía. Con este objetivo recurren a diversos mecanismos, muchos de ellos descritos en el mencionado estudio:

- 】 Control vertical a través de la propiedad y/o participación en los sectores de producción, transformación, distribución y comercialización final de los productores.
- 】 Cooperación estrecha con grupos restringidos de proveedores/productores, a través de acuerdos de exclusividad que buscan obtener condiciones favorables y precios más bajos.

² Disponible en <http://www.modevida.com/downloads/dossierSoberaniaAlimentar.pdf>

- 】 Presión sobre los proveedores/productores a través de la fijación de los plazos, formas de pago, condiciones para incluir los productos en listados de ofertas, trato preferente y venta abajo del precio de coste.
- 】 Producción intensiva e industrializada a través de monocultivos.
- 】 Utilización abusiva de agroquímicos y simplificación en la oferta de alimentos, de tal forma que sean más resistentes al almacenaje y al transporte de largo recorrido.
- 】 Concentración y oligopolio empresarial de la distribución de alimentos.
- 】 Diseminación de las tecnologías de información y logística como elemento de innovación organizativa y sistema de provisión de empresas de distribución.
- 】 Expansión del modelo de comercialización en las grandes superficies.

La soberanía alimentaria como estrategia

En las zonas rurales se encuentran las mayores tasas de inseguridad alimentaria (Assunção, 2012). Mientras en las áreas urbanas 11,4% de los domicilios están en condición de inseguridad alimentaria moderada y 6% grave, según el IBGE (2006), siguiendo datos de la Investigación Nacional de Muestras de Domicilio, en las zonas rurales las tasas ascienden a 17% y 9%, respectivamente. Con este telón de fondo, emergen en Brasil las discusiones sobre la seguridad alimentaria que el Fondo de Naciones Unidas para la Alimentación entiende como el derecho de las personas a tener una alimentación adecuada, suficiente y segura, que atienda a las necesidades nutricionales y a las preferencias alimentares de modo a propiciar una vida activa y saludable (FAO, 1997).

La operatividad de esta noción en Brasil se lleva a cabo en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA), vinculado a la Presidencia de la República, que define la seguridad alimentaria como “la realización del derecho de todos al acceso regular y permanente a alimentos de calidad, en cantidad suficiente, teniendo como base las prácticas alimentarias que promuevan la salud, respeten la diversidad cultural y sean ambiental, cultural, económica y socialmente sostenibles”.

Sin embargo, si tenemos en cuenta el recorrido realizado en este texto, vemos cómo estas definiciones no discuten el modelo agrario y agrícola que lleva al estado de inseguridad alimentaria de las poblaciones. Por este motivo surge el concepto de soberanía alimentaria, elaborado por los movimientos sociales del campo, articulados por La Vía Campesina Internacional. Varios espacios internacionales, investigadores y profesores han desarrollado e incorporado esta perspectiva que, a modo de síntesis, se podría definir como “[...] el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, en base a la pequeña y mediana producción, respetando

sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental [...]. La Soberanía Alimentaria es la vía para erradicar el hambre y la desnutrición y garantizar una seguridad alimentaria duradera y sostenible para todos los pueblos (Declaración del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, Habana, 2001, en Maluf, 2007: 13).

Se define los parámetros de la soberanía alimentaria considerando la producción, la distribución y el consumo de alimentos a partir de criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica, la protección de los acuerdos comerciales, el respeto a los aspectos culturales, los hábitos alimentares de los pueblos y el suministro de mercados locales según la demanda (Tomas Junior, 2006). La soberanía alimentaria también implica la realización de acciones prácticas para afrontar el hambre, la pobreza y la miseria, aunque no desde la perspectiva restringida de la seguridad alimentaria que presupone, en general, alternativas mercadológicas y de manutención de estoques reguladores dentro del juego mercantil, sin solventar el problema estructural del hambre.

En este escenario, la lucha por el derecho a la alimentación y el cambio del modelo agrícola se convierte en algo determinante, incluyendo la realización de la Reforma Agraria. Esto supone un cambio de organización en el campo, de los modelos de producción, la resistencia a la apropiación de los recursos genéticos por los grupos transnacionales, la lucha contra la homogeneización de la cultura alimentaria. En definitiva, la soberanía alimentaria emerge como una estrategia política contraria a la internacionalización de la producción agrícola y las decisiones productivas relativas a la agricultura y, en un sentido más amplio, contraria a la lógica capitalista que se expresa en la expansión del monocultivo impulsado por grandes empresas transnacionales como Nestlé, Bunge, Monsanto, Cargill, ADM y Syngenta.

La soberanía alimentaria es un principio que guía las organizaciones de nuestras vidas en una lógica contraria a la del capital. Los alimentos no son tratados como mercancías, sino como un derecho de los pueblos, en el cual los países pueden definir sus políticas agrícolas, proteger su producción y su cultura alimentaria. El principio de la soberanía alimentaria fue creado por La Vía Campesina Internacional en 1996 en contraposición a las políticas neoliberales que protegen los intereses de las grandes empresas. Al contrario del asistencialismo funcional de la seguridad alimentaria, que insiste en que es necesario producir industrialmente para afrontar el hambre, La Vía Campesina insiste que la solución para la crisis alimentaria global es la producción de alimentos a nivel local; con semillas nativas, y el agua, la tierra y los territorios en manos de quienes lo viven y trabajan. Más que una propuesta coyuntural, se trata de una forma de vida, una concepción de mundo, que rescata el verdadero sentido de las agro-culturas.

En el caso brasileño, datos del censo agropecuario de 2006 confirman la enorme importancia de la agricultura familiar en la producción de varios alimentos. En particular, la producción a pequeña escala basada es responsable por 87% de la producción nacional de yuca, 70% de frijoles, 46% de maíz, 38% de café, 34% de arroz, 58% de leche, 59% de cría de cerdos, 50% de aves, 30% de bovinos y 21% de trigo. No por casualidad, el cultivo con menor participación de la agricultura familiar fue la soja (16%), cuya producción típica para exportación proviene básicamente de grandes establecimientos (*Relatorio de Direitos Humanos no Brasil*, 2012).

El derecho a la alimentación adecuada y saludable se ha recogido en la Constitución Federal de Brasil en 2010, pero todavía son muchos los desafíos para garantizarlo. Cultivos de productos volcados para alimentar el ciclo de los agrocombustibles, como la soja y la caña, ocupan cada vez más tierras cultivables, expandiéndose sobre biomas como el Cerrado y la Amazonia. Mientras tanto, los productos básicos que los brasileños y brasileñas suelen llevar a su mesa diariamente como parte de la cultura nacional, como el arroz y los frijoles, tuvieron una reducción fuerte entre 2002 y 2011, según datos del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Un programa desde/para los movimientos sociales

Partiendo de la comprensión que tenemos del proceso social (general) o del metabolismo del capital, estamos poniendo en escena la totalidad del trabajo y de la clase trabajadora para pensar la Reforma Agraria y la Soberanía Alimentaria como dimensiones importantes para repensar la lucha de clases en Brasil, así como los horizontes que se abren para la construcción de la resistencia y de nuevos escenarios organizativos (Thomas Junior, 2007). Los movimientos sociales que luchan por la reforma agraria, por los derechos indígenas, la agricultura sostenible de agricultor para agricultor, el comercio ético, los mercados de agricultores, la agricultura apoyada por la comunidad, los huertos en las periferias y el desarrollo de sistemas alimentares en los barrios son algunos ejemplos de los muchos esfuerzos realizados hacia la construcción efectiva de la soberanía alimentaria. Organizaciones como La Vía Campesina, el Movimiento de los Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST), la Federación de Cooperativas de los Agricultores Afroamericanos y la Coalición de las Comunidades por la Seguridad Alimentaria están transformando la voluntad social de estos movimientos rurales y urbanos en voluntad política, en una fórmula para el cambio social (Giménez, 2007).

Es necesario imaginar una transición agraria distinta, construida a partir de la reforma agraria redistributiva, buscando repoblar y estabilizar las comunidades rurales en dificultades en todo el mundo (ibídem). Tenemos que reconstruir y

fortalecer nuestros sistemas locales, garantizando la inversión en la riqueza rural local. Insertar el ser humano y el medioambiente —y no los megabeneficios corporativos— en el centro del desarrollo rural requiere soberanía alimentaria, es decir, el derecho de los pueblos a determinar sus propios sistemas alimentares. Reconstruir la arquitectura de los sistemas alimentarios locales para garantizar que la mayor parte de la riqueza y de los beneficios crezca localmente y no en los distantes cofres corporativos de las grandes empresas transnacionales del agronegocio.

Mientras la propiedad de la tierra y del capital siga concentrada será imposible pensar en construir la soberanía alimentaria en cualquier sociedad. La agricultura urbana es urbana y ha contribuido a alimentar miles de personas en todos los continentes. Sin embargo, sin una reforma agraria que democratice el acceso a la tierra y el capital en el campo no alcanzaremos la soberanía alimentaria. La lucha por la tierra, aunque no siempre se haya reconocido como tal, ha pasado por diversas etapas, empezando por luchas de resistencia, como, por ejemplo, las emprendidas por campesinos ingleses en los siglos XVI y XVII (Thompson, 1997) hasta llegar a las exigencias de reformar agraria popular en la actualidad.

La reforma agraria clásica fue ejecutada, en general, por los países “desarrollados” como Estados Unidos, donde Abraham Lincoln abolió la esclavitud y promulgó la reforma agraria en 1862/1863. Cada ciudadano que eligió trabajar en el campo recibió hasta 65 hectáreas de tierra a través de la *Homestead Act* (Stronzake, 2012: 5). Este tipo de reforma agraria buscaba mejorar la calidad de vida y establecer las personas en el campo. La lucha por la tierra es, de este modo, bastante antigua. La novedad de las últimas décadas es la propuesta de la reforma agraria popular unida a la construcción de la soberanía alimentaria. En esta dirección, la propuesta de los movimientos sociales para una reforma actual de la estructura agraria pasa por la construcción de los siguientes elementos:

- 】 *La soberanía alimentaria*: renacionalizar y quitar el capital especulativo de la producción de los alimentos, fortaleciendo la agricultura campesina que alimenta a los pueblos.
- 】 *Hacer frente a las crisis energéticas y climáticas* a través de la diseminación de un sistema alimentario local que no esté basado ni en la agricultura industrial ni tampoco en el transporte a larga distancia.
- 】 *La construcción de un nuevo modelo energético* que priorice la producción y la distribución descentralizada de energía, buscando satisfacer las necesidades locales y territoriales y contemplar la participación popular en la elaboración, decisión y ejecución.
- 】 *Desarrollo de formas de consumo y comercialización de productos de forma solidaria y sostenible*, con el fortalecimiento de los mercados locales y mercados libres.

- ▶ Realización de políticas públicas que garanticen nuestra soberanía alimentaria y energética.
- ▶ Investigación e implementación de fuentes energéticas alternativas buscando la inversión pública en experiencias descentralizadas de producción alternativas de energía.
- ▶ *La agroecología como proyecto para alcanzar la soberanía alimentaria.*
- ▶ *La reforma urbana, la agricultura urbana y la defensa de una nueva ocupación del espacio urbano para vivienda y la producción.*
- ▶ *Lucha por el derecho a la tierra* a través de la reforma agraria, tratando de garantizar el derecho de la mujer a la tierra, el acceso a los recursos naturales y a las decisiones sobre sus usos.
- ▶ *Los derechos territoriales de los pueblos indígenas, originarios y quilombolas.*

A modo de síntesis, hay algunas ideas clave entre los movimientos sociales del campo en lo que se refiere a los objetivos de la Reforma Agraria popular que queremos construir en Brasil: eliminar la pobreza en el campo y en la ciudad; combatir la desigualdad social; garantizar trabajo para todos los brasileños y brasileñas; endosar la soberanía alimentaria y la participación igualitaria entre hombres y mujeres; preservar la biodiversidad; buscar una renta fija y permanente, educación gratuita y de calidad, cultura y ocio para la juventud, las mujeres y los niños, quienes son los más marginalizados en nuestra sociedad.

Notas finales

Un debate nunca se cierra totalmente. Sin embargo, a modo de consideraciones finales, nos gustaría compartir que los movimientos sociales del campo en Brasil comprenden que solo habrá soberanía alimentaria mientras exista una amplia política de reforma agraria sea en nuestro país, en el Estado español o en el resto del mundo. Es posible acabar con el hambre en el mundo, pero la distribución de tierras es una condición imprescindible. En otras palabras, hay que cambiar la estructura agraria y el modelo de producción agrícola. Entregar la tierra para quienes en ella quieren trabajar y vivir, adoptando una lógica de rechazo a la propiedad privada de la tierra y de producción de alimentos agroecológicos, orgánicos y sin veneno para abastecer todas las poblaciones locales y garantizar la salud tanto de la generación actual como de aquellas venideras.

Bibliografía

- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA (ABRASCO) (2012): Dossiê 3a parte.
ASSUNÇÃO H. H. T.; OLIVEIRA, I. L.; BARBOSA, R. C. y STURZA, J. A. I. (2012): *A segurança e soberania alimentar: contribuição ao debate a partir de estudo no assentamento fazenda esperança em Rondonópolis*, Uberlândia-MG, MT, XXI Encontro Nacional de Geografia Agrária.

- CONSEA (2007): III Conferência Nacional de Segurança Alimentar, Brasília: Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Documento final.
- DOSSIÊ DA ABRASCO 3ª parte: *Agrotóxicos, Conhecimento e Cidadania*, en www.abrasco.org.br
- FÓRUM MUNDIAL PELA SOBERANIA ALIMENTAR (2007): Declaração de Nyélény, Mali.
- FORUM MUNDIAL SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA (2001): Por el derecho de los pueblos a producir, a alimentarse y a ejercer su soberanía alimentaria, Declaración final, La Habana.
- GIMÉNEZ, E. H. (2006): “Biocombustíveis: os cinco mitos da transição dos agrocombustíveis”, en <http://www.inesc.org.br/noticias/noticias-gerais/2007/setembro>.
- INSTITUTO MARQUÊS DE VALLE FLÔR E DA COOPERATIVA MÓ DE VIDA: “Anauá a outra face do comércio justo; Soberania Alimentar por uma agricultura com agricultores”, en www.modevida.com/downloads/dossierSoberaniaAlimentar.pdf
- IBGE (2006): Censo Agropecuário 2006, en www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/
- MALUF, R.; MENEZES, F. y VALENTE, F. L. (1996): “Contribuição ao tema da segurança alimentar no Brasil”, *Cadernos de Debate*, vol. 4, Campinas, Nepa/UNICAMP: 66-88.
- MST (2011): *Cartilha – A Reforma agrária popular*, noviembre.
- RELATÓRIO DE DIREITOS HUMANOS NO BRASIL (2012): “Agrotóxicos, Saúde e Direitos Humanos, 2012”, en http://www.social.org.br/direitoshumanos_2012.pdf
- STRONZAKE, Janaína (2012): *Como se acaba com a fome? Os caminhos do MST, Governo Lula e José Graziano no combate à fome*, Oakland – EUA, Food First Institute.
- THOMPSON, E. P. (1997): *Senhores e Caçadores – A origem da lei negra* (traducción Denise Botmann), 2ª edición, São Paulo, Paz e Terra.
- TOMAZ JÚNIOR, A. (2007): *Trabalho, Reforma Agrária e Soberania Alimentar (em questão a classe trabalhadora e a luta de classes no Brasil)*.

5

Dimensión ambiental de la soberanía alimentaria

Food sovereignty's environmental dimension

LAURA GAFORIO NEBREDA
Y JOSÉ LUIS CRUZ MACEÍN*



PALABRAS CLAVE

Agroecología; Desarrollo rural sostenible; Sistema alimentario; Medio ambiente; Seguridad Alimentaria.

RESUMEN El último medio siglo ha sido testigo del surgimiento y consolidación de un sistema de producción de alimentos denominado industrial. Este sistema, basado en un uso intensivo de insumos y guiado por los patrones de una economía globalizada, ocasiona un serio deterioro medioambiental. La agroecología abarca un amplio abanico de métodos y técnicas agrarias que gestiona de forma sostenible los recursos naturales. Este artículo aborda cómo la soberanía alimentaria sugiere esta propuesta como la mejor forma de producir los alimentos.

KEYWORDS

Agroecology; Sustainable rural development; Food system; Environment; Food security.

ABSTRACT Agroindustrial production system was born and broadly adopted in the last half century. This system, based on an intensive use of inputs and guided by patterns of a globalized economy, causes serious environmental damages. Agroecology covers a wide range of farming methods and techniques that manage in a sustainable way natural resources. This article is focused on how food sovereignty suggests this proposal as the best way to produce food.

* **Laura Gaforio Nebreda** es doctora en Ingeniería Agrónoma por la Universidad Politécnica de Madrid e investigadora en el Departamento de Investigación Agroalimentaria del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Comunidad de Madrid. (laura.gaforio@madrid.org)

José Luis Cruz Maceín es doctor en Planificación Rural por la Universidad Politécnica de Madrid, licenciado en Sociología e investigador del Instituto Madrileño de Investigación y Desarrollo Rural, Agrario y Alimentario (IMIDRA) de la Comunidad de Madrid. Realiza trabajos de docencia, consultoría e investigación sobre desarrollo rural y medio ambiente. (jlmacein@yahoo.es)

MOTS CLÉS

Agroecología; Desarrollo rural durable; Sistema alimentario; Ambiente; Seguridad alimentaria.

RÉSUMÉ Le dernier demi-siècle a vu l'émergence et la consolidation d'un système de production alimentaire appelé industrielle. Ce système, basé sur une utilisation intensive des intrants et guidés par les normes d'une économie mondialisée, cause des graves dommages à l'environnement. L'Agroécologie couvre un large éventail de méthodes et techniques de l'agriculture qui gèrent d'une façon durable les ressources naturelles. Cet article explique comment la souveraineté alimentaire suggère cette proposition comme le meilleur moyen pour produire des aliments.

Introducción

Erradicar la pobreza y el hambre en el mundo es el primer objetivo que aparece en la Declaración del Milenio, en la que se marcan los objetivos de desarrollo a alcanzar en 2015. Paradójicamente, el hambre puede haber alcanzado máximos históricos en los últimos años¹. En concreto, según cálculos de la FAO, en el periodo 2010-2012 el número de personas subnutridas se situó en 870 millones, lo que representa el 12,5% de la población mundial. El 98% de esta población vive en países en desarrollo, la mayoría en zonas rurales (ONU, 2012; FAO, 2012b).

A día de hoy son muchos los que cuestionan la capacidad del sistema alimentario hegemónico en las últimas décadas para resolver el nudo gordiano de la cuestión, esto es, cómo alimentar a toda la población del planeta sin deteriorar el medio ambiente. Según el autor que se revise este sistema recibe diferentes denominaciones: industrial, neoliberal, intensivo en el uso de insumos, agroexportador, globalizado o corporativo. La Soberanía Alimentaria (SA) se postula como alternativa a este modelo y el presente artículo profundiza en su dimensión ambiental.

'Sine agricultura nihil'

Con esta máxima resumía Columela² la importancia de la actividad agraria para los seres humanos. Veinte siglos después nos vemos en la obligación de completar la frase: "Sin agricultura... *respetuosa con el medio ambiente...*, nada"; puesto que hoy es incuestionable que la actividad agraria depende del medio ambiente

1 Véase <http://www.un.org/es/millenniumgoals/poverty.shtml>

2 Lucius Junius Moderatus, "Columela" (4-70 d.C.), fue un escritor del imperio romano especializado en cuestiones agronómicas.

y, al mismo tiempo, la calidad ambiental depende de las prácticas agrarias. Y si esto no se tiene en cuenta: *nihil*, es decir, pobreza y hambre.

Se estima que la demanda de alimentos aumentará entre un 60 y un 100% para 2050 (BM, 2008; FAO, 2012b), mientras que los recursos agrarios se volverán cada vez más escasos, degradados y vulnerables a los efectos del cambio climático. El 86% de la población de los países en desarrollo se dedica a la agricultura, por lo que su medio de vida depende de los recursos naturales (FAO 2012a). Pero ¿cuál es el estado del medio ambiente del que dependen? La Evaluación de los Ecosistemas del Milenio concluye que el empleo de los servicios de los ecosistemas ha crecido rápidamente en los últimos cincuenta años. La actividad agraria es una de las que mayor esfuerzo está exigiendo a los ecosistemas, y a su vez, el deterioro de los mismos se traduce en una disminución de la producción agraria (Working Group of the Millennium Ecosystem Assessment, 2005). Según organismos como la cooperación Británica (DFID), la Comisión Europea (CE), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o el Banco Mundial (BM) (2000 y 2002) los pobres no son el origen de este deterioro ambiental, sino que son parte de la solución³.

Sistema alimentario industrial: origen y evolución

El modelo de agricultura industrial adoptado desde la década de los cincuenta se fundamenta en un sistema de producción de alta eficiencia, basado en métodos de producción industrial en áreas de alto potencial agrario. El manejo monocultivista se justifica como herramienta fundamental para lograr la mayor eficiencia en un proceso productivo que, además, contempla una importante inversión en mecanización, regadío e insumos químicos (fertilizantes y plaguicidas) de síntesis en muchos casos.

El origen del sistema agroalimentario industrial se puede asociar a la Revolución Verde, entendida como el proceso de “desarrollo y expansión de semillas y técnicas agrarias de alta productividad habido en diferentes países del Tercer Mundo durante los años 60 y comienzos de los 70, bajo el impulso de la FAO” (Hegoa).

El plan de desarrollo agrario a nivel mundial impulsado por dicha institución en 1963 duplicó la producción de cereales en Asia entre 1970 y 1995, con un

³ Es generalmente aceptado que los grandes problemas ambientales están asociados con un modelo de desarrollo al que las poblaciones pobres han permanecido ajenas y sin embargo, aún parece necesario insistir en que las poblaciones más empobrecidas no son responsables de los grandes problemas ambientales. Este enfoque, que asocia pobreza y deterioro del medio ambiente, ha sido retomado recientemente (2008) en la IAASTD (véase la conclusión n° 4 del documento síntesis para decisores políticos). Véase también, aunque con un enfoque ligeramente diferente, Pimbert (2006).

incremento de la superficie total cultivada de tan solo el 4% (BM, 2008). Si no se hubiera implantado este cambio productivo se estima que el rendimiento de los cultivos hubiera sido en torno a un 20% menor de lo que ha sido en los países en desarrollo y los precios se habrían incrementado entre un 35 y un 66% (Evenson y Gollin, 2003).

Este plan requirió de una importante inversión pública y privada⁴ en investigación y organización para promover su apoyo (UK Food Group, 2010). Las mejoras en la productividad derivadas de aquel esfuerzo han llegado hasta nuestros días. Sin embargo, los sistemas agrícolas que utilizan estas técnicas acaban teniendo un efecto negativo sobre el medio ambiente, como la reducción de la diversidad genética de los cultivos, la contaminación y la degradación de agua y suelos, la contribución al cambio climático y la sustitución de prácticas tradicionales de cultivo más respetuosas con el medio ambiente (Steward, 2008; González, 2011).

El proceso de globalización ha sido un complemento esencial en la implantación y consolidación de este modelo industrial. La globalización económica se ha orientado hacia la especialización productiva y la agroexportación, lo que ha llevado a que los países en desarrollo aumenten su déficit agrario. De hecho, las perspectivas para 2030 indican que se convertirán en importadores netos de productos agroalimentarios, lo que aumenta la vulnerabilidad para autoabastecerse y deja en manos de empresas multinacionales gran parte del control de la cadena alimentaria. Estas empresas se caracterizan por una integración vertical cada vez mayor abarcando todas las fases productivas, desde la comercialización de semillas hasta la venta de las cosechas, lo que genera una gran presión sobre los productores en todas las etapas (FAO, 2002).

Por otro lado, en un sistema globalizado se amplían las distancias entre la zona de producción y el lugar donde finalmente se consume el alimento, con las consecuencias energéticas y ambientales que ello supone. Al mismo tiempo, se están instaurando patrones de consumo que priorizan el aspecto sobre la calidad, dando lugar a que una parte importante de la producción de alimentos se deseche.

Aunque la mejora genética tradicional es tan antigua como la propia agricultura, otro paso en la evolución del sistema industrial, globalizado y corporativo es la incorporación a esta mejora de técnicas de ingeniería genética para la obtención de transgénicos. Además de los efectos económicos y sociales derivados del control de las multinacionales que producen las principales variedades de semillas transgénicas, el gran desarrollo de estos cultivos se asocia a diversos efectos ambientales negativos, como la pérdida de biodiversidad y la potencial contaminación de otros cultivos.

4 Entre otros, la Fundación Ford y la Fundación Rockefeller.

Por último, es necesario si quiera mencionar el peligro del acaparamiento de tierras, una de las formas más recientes que adopta el modelo industrial y que puede suponer una explotación insostenible de los recursos naturales de las regiones en las que se implementa (FAO *et al.*, 2009).

En resumen, la experiencia está demostrando que una agricultura industrializada, globalizada, corporativa, “transgénica” y “acaparadora de tierras”, en un contexto de libre comercio y de espaldas a la realidad social y ambiental, no ha logrado estabilizar el sistema alimentario.

Dimensión ambiental de la soberanía alimentaria: la agroecología

La inadecuación desde el punto de vista económico, social y ambiental del sistema alimentario industrial ha hecho que se planteen y promuevan diversas alternativas más sostenibles, una idea que ya ha calado en los organismos internacionales. En concreto, el Relator Especial sobre Derecho a la Alimentación de Naciones Unidas (Shutter, 2010) analiza cómo los estados pueden lograr una “reorientación de sus sistemas agrarios hacia modos de producción que sean altamente productivos, altamente sostenibles y que contribuyan al progresivo logro del derecho a una alimentación adecuada”. Plantea que para lograr el derecho a la alimentación los sistemas agroalimentarios deben orientarse hacia tres objetivos, uno de los cuales es que “la agricultura no debe comprometer la capacidad de los recursos naturales para satisfacer futuras necesidades”.

En este sentido, conceptos como multifuncionalidad (IAASTD), *ecosystem approach* (CDB), agricultura orgánica (FIDA/FAO), agricultura de conservación, ecoagricultura (Scherr y Mcnelly), agroecología, permacultura, *smart climate agriculture* (BM/FAO)..., son propuestas que figuran en la bibliografía consultada orientadas a lograr una mejor integración entre agricultura y medio ambiente, aunque con diferencias epistemológicas y filosóficas cuyo abordaje escapa al ámbito de este artículo.

La SA en sus primeras formulaciones tenía un carácter fundamentalmente económico, político y social (Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria, Roma, 1996), sin embargo, no tardó en explicitar la necesidad de que cualquier propuesta de sistema alimentario debe contemplar la estrecha relación de este con el medio ambiente. Así queda recogido en el Forum de ONG/OSC para la Soberanía Alimentaria (2002) y sobre todo en la Declaración de Nyelini (2007), en el sexto y último de sus principios, cuando afirma que: “La soberanía alimentaria utiliza las contribuciones de la naturaleza de manera diversa con métodos de producción y cosecha agroecológica, los cuales maximizan las contribuciones de los ecosistemas y mejoran la capacidad de ajuste y la adaptación, especialmente ante el cambio climático; [...] y, rechaza métodos que dañan las

funciones de los ecosistemas beneficiosos, que dependen de los monocultivos de energía intensiva y fábricas de ganado, prácticas de pesca destructiva y otros métodos de producción industrializada, los cuales dañan el medio ambiente y contribuyen al calentamiento global”.

Tras revisar las diferentes propuestas de integración ambiental la SA termina por alienarse con los planteamientos de la agroecología como ciencia y como paraguas bajo el cual se incluyen tanto prácticas innovadoras como otras con miles de años de antigüedad.

Como disciplina, la agroecología surge en la década de los treinta. Basándose en el conocimiento local, recupera prácticas tradicionales que han demostrado ser adecuadas para la conservación del suelo, el agua y la biodiversidad, tratando de reducir la dependencia energética y de insumos agroquímicos. Los sistemas agroecológicos son sistemas holísticos y multifuncionales, que se caracterizan por su biodiversidad, resiliencia, eficiencia energética y por ser socialmente más justos (Gliessman, 1998; Chappell y La Valle, 2011; Altieri *et al.*, 2012).

Desde el punto de vista de la productividad, los métodos agroecológicos no tienen por qué ser menos productivos que la agricultura industrial a gran escala, cuando se cuantifican todas las producciones obtenidas en un policultivo tradicional y se ponen en valor los aspectos medioambientales de la agroecología (Altieri y Nicholls, 2000).

Aunque hay estrechas interrelaciones, la dimensión ambiental de la SA puede analizarse descomponiendo el medio ambiente en cuatro elementos: suelo, agua, biodiversidad y atmósfera.

Suelo

La importancia del suelo en la actividad agraria no radica únicamente en su función de soporte físico de las plantas, sino en su capacidad de almacenaje de nutrientes, de conservador de la biodiversidad y de regulador del ciclo hidrológico y del intercambio de gases con la atmósfera. La formación y regeneración de los suelos es un proceso lento y complejo, y sin embargo estos pueden degradarse de forma relativamente rápida si se manejan de forma inadecuada (CE, 2002). Especial atención requiere la degradación en suelos de zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, conocida como desertificación.

La actividad agraria industrial ejerce una gran presión sobre la tierra, dando lugar a procesos de degradación que hacen insostenible el uso de este recurso de vital importancia. La erosión depende, entre otros factores, de las técnicas de laboreo empleadas y del manejo de la cubierta vegetal. En este sentido las labores que minimizan la actuación sobre el terreno han mostrado efectos muy

positivos en el control de la erosión y la disminución de la compactación del terreno, además de conllevar un significativo ahorro energético. La denominada agricultura de conservación, promovida por la agroecología, combina este laboreo controlado del suelo con el establecimiento de cubiertas permanentes y con la diversificación de cultivos en el espacio (asociaciones) y en el tiempo (rotaciones). La FAO⁵ reconoce el potencial de estos procedimientos y promueve su aplicación en las zonas en desarrollo.

La pérdida de materia orgánica provoca la reducción de fertilidad de los suelos, llegando a conducir, en los casos más severos, al abandono de tierras potencialmente aptas para el cultivo. Para revertir este proceso la agroecología recurre al aporte de estiércol y compost, los abonos verdes, las cubiertas vegetales y la selección y rotación de cultivos en base a su nivel de exigencia de nutrientes.

Por otro lado, la utilización a gran escala de fertilizantes de síntesis y productos fitosanitarios para el control de plagas y enfermedades, así como la introducción de determinados compuestos en los piensos, pueden provocar la contaminación del suelo, del agua y de los alimentos con elementos nocivos para la salud, la biodiversidad y el mantenimiento de los ecosistemas.

Finalmente, la salinización del suelo, también conlleva una pérdida de fertilidad. Esta puede aparecer en zonas costeras, por infiltraciones de agua de mar, y en zonas irrigadas con agua con alto contenido en sales.

Agua

La agricultura es la actividad que consume más cantidad de agua en el mundo. En los países en desarrollo el 85% del agua se destina a la actividad agraria, principalmente al riego (BM, 2008). Este aumenta el rendimiento de los cultivos, favorece la diversificación de la producción y reduce el riesgo climático de los secanos. De hecho, aunque la agricultura en regadío representa únicamente el 18% del área cultivada en los países en desarrollo es la responsable del 40% del valor de la producción agrícola (IWMI, 2007). Sin embargo, la extensión del regadío en los países en desarrollo tiene una distribución muy desigual. Mientras que en África subsahariana supone el 4% la superficie agrícola en Asia abarca entre el 30-40% de la misma (BM, 2008).

La incorrecta gestión del agua en la actividad agraria tiene un claro impacto negativo sobre el medio ambiente. A escala mundial se estima que entre el 15% y el 35% del uso de agua para riego es insostenible (PNUMA, 2005). La sobreexplotación de los acuíferos provoca la bajada del nivel freático, lo que encarece su extracción y puede originar problemas de salinización. Del mismo modo, los

⁵ Véase <http://www.fao.org/ag/ca/es/index.html>

problemas de contaminación de suelos suelen afectar también a las aguas, tanto superficiales como subterráneas.

Con objeto de paliar estos problemas, a las técnicas agroecológicas se unen las propuestas de SA que apuestan por la reducción de incentivos que estimulan un uso insostenible del agua y por sistemas de ordenación de los recursos hídricos que permitan un equilibrio entre sus distintos usos, garantizando su calidad y función ambiental.

Biodiversidad

La interrelación entre agricultura y biodiversidad puede enfocarse desde dos puntos de vista: por un lado, el efecto de la actividad agraria sobre la biodiversidad de su entorno, debido fundamentalmente a la degradación ambiental y a la deforestación que lleva asociada y, por otro lado, la utilización que hace la agricultura de la diversidad de especies y variedades de interés agroalimentario (agrobiodiversidad).

Desde este último punto de vista se puede afirmar que los recursos genéticos constituyen el primer eslabón de la cadena agroalimentaria y que son la base fundamental de una producción agrícola sostenible. Estos recursos incluyen, no solo variedades tradicionales en desuso, sino también determinadas especies y variedades con potencial alimenticio pero sin tradición de cultivo e incluso plantas silvestres emparentadas con las especies cultivadas⁶. Este germoplasma constituye una reserva de genes frente a amenazas actuales y futuras, como las condiciones ambientales cambiantes o la aparición de plagas y enfermedades, y son la base que utilizan agricultores y mejoradores para incrementar la calidad y la productividad de los cultivos.

Sin embargo, se estima que el 75% de la agrobiodiversidad mundial se ha perdido a lo largo del siglo XX. A modo de ejemplo, destaca que el 95% del total de la producción arroceras mundial se obtiene con el cultivo de tan solo cinco variedades. La FAO (2010) reconoce que “la diversidad genética de las plantas que cultivamos y comemos y sus parientes silvestres podrían perderse para siempre, amenazando el futuro de la seguridad alimentaria, a no ser que se haga un esfuerzo especial no solo por conservar sino también por utilizarlos, especialmente en los países en desarrollo”. El futuro de la agricultura depende del intercambio sin restricciones de los cultivos y sus genes y estos planteamientos están presentes en la agroecología y la SA.

⁶ Véase el Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (Resolución 3/2001).

Atmósfera y cambio climático

El cambio climático ha sido reconocido como el reto ambiental más serio al que se enfrenta la agricultura. La actividad agraria depende de una meteorología previsible y medida, pero el cambio climático introduce un grado excesivamente alto de incertidumbre y fenómenos atmosféricos demasiado extremos⁷, cuyas consecuencias están apreciándose ya en muchas partes del planeta. En muchos casos afectan a las poblaciones que viven en entornos marginales más expuestos y con menos recursos para hacer frente a estas situaciones.

El cambio climático hará más difícil producir alimentos suficientes para la creciente población mundial; asimismo alterará los tiempos, la disponibilidad y la calidad de los recursos hídricos (Lobell *et al.*, 2008). A escala global, se estima que para 2050 el riesgo de hambre sea entre un 10% y un 20% mayor y la malnutrición infantil un 20% comparado con un escenario sin cambio climático (WFP, 2011).

Pero la agricultura no solo sufre los efectos del cambio climático sino que es responsable, junto con la deforestación, de un tercio de las emisiones de gases de efecto invernadero (Shames, 2012), debido al alto grado de mecanización del campo, la transformación y transporte de productos agrarios, el manejo de los rumiantes y la obtención y procesado de productos y desechos ganaderos.

Las medidas que se apuntan para luchar contra estos efectos están alejadas del sistema alimentario industrial y en la línea de lo planteado desde la agroecología y, por tanto, desde la SA, como las técnicas de laboreo de conservación del suelo, la adaptación de los calendarios de cultivo, los sistemas mixtos agroforestales o agrarios, el manejo del ganado y la valorización de los desechos agroganaderos. Respecto a la eficiencia energética, los sistemas agroecológicos presentan dos ventajas: por un lado se reduce significativamente la dependencia de los combustibles fósiles, y por tanto la emisión de gases y, por otro lado, se aumentan los sumideros de carbono, al incrementar las reservas de materia orgánica del suelo (IPCC, 2008).

Los procesos de desarrollo necesitan ser previsores de cara a capacitar a los más pobres y vulnerables para construir modos de vida sostenibles y resilientes ante los cambios climáticos. Esta resiliencia necesita ser transversalizada en la planificación agraria.

⁷ Nueve de cada diez desastres naturales derivan del cambio climático (WFP, 2011).

Conclusiones

Las dos preguntas que se plantea este artículo son: cómo la SA integra el medio ambiente y si esta propuesta permite alimentar a toda la población del planeta y, especialmente, a los que pasan hambre.

Respecto a la primera pregunta, la propuesta de SA surge con un marcado carácter económico, social y político pero, como se ha visto en el artículo, no tarda en incorporar la dimensión ambiental. La SA se alinea con los planteamientos que ya venía defendiendo la agroecología, de hecho, SA y agroecología son alternativas con planteamientos complementarios. Mientras que la SA hace suyas las propuestas de la agroecología para resolver la dimensión ambiental, la agroecología necesita un marco político, económico y social de libertad en la toma de decisiones que afectan a la producción agroalimentaria, y un apoyo institucional que ponga al alcance de los campesinos los medios necesarios para desarrollar su labor productiva.

Respecto a la segunda pregunta, ha quedado demostrado que el modelo industrial actual no es capaz ni de alimentar a la población mundial ni de producir alimentos sin perjudicar al medio ambiente. Pero ¿sería suficiente con transversalizar el medio ambiente en dicho modelo o habría que apostar por los planteamientos de la SA? A escala mundial, se debe transversalizar de forma urgente en el modelo industrial como paso previo a un modelo agroecológico a medio plazo. Es fundamental valorizar el capital natural y los impactos positivos de los sistemas agroecológicos, que generalmente no se reconocen ni se remuneran, y cuyos beneficios no se reducen a la propia explotación, sino que se extienden a los ecosistemas en los que se integran.

El planteamiento cambia si se centra la atención en los países en desarrollo y en las poblaciones más vulnerables. Estos quedan fuera de foco en el modelo industrial, ya que no es exactamente lo mismo alimentar a la población mundial que tener como prioridad acabar con el hambre en el mundo. En el primer caso, la población de referencia son nueve mil millones de personas (2050), en el segundo caso se focaliza el esfuerzo en la décima parte, es decir, los 870 millones de personas que están pasando hambre. El modelo industrial corporativo trata de abastecer al mayor número posible de consumidores, sin embargo, hay una parte de la población a la que no llega. El modelo planteado por la SA tiene como prioridad ese diez por ciento de la población. Por tanto, a corto plazo se debe apostar por el modelo agroecológico en los países en desarrollo, como medida urgente para acabar con el hambre en el mundo. Para ello, son esenciales la inversión y la investigación. Ya se ha referido que el éxito de la Revolución Verde estribó en el importante esfuerzo inversor e investigador realizado por las empresas, pero sobre todo por los gobiernos y fundaciones en la década de los sesenta. Es lógico pensar que un esfuerzo similar realizado en el campo

de la agroecología podría obtener grandes resultados, tanto para acabar con el hambre en el mundo como para alimentar a la población mundial. La inversión y la investigación agraria se deben orientar a las necesidades de los agricultores sin recursos.

La transición hacia sistemas sostenibles requiere de cambios en la gobernanza agroalimentaria y de una distribución equitativa de los costes y de los beneficios. Este reto tiene implicaciones que trascienden al propio sector agrario y que requiere del apoyo de diversos sectores e instituciones. Las alternativas que se presentan para hacer frente a esta cuestión apuntan hacia procesos de desarrollo basados en la comunidad, que sean previsores de cara a capacitar a los más pobres y vulnerables para construir modos de vida sostenibles. En este sentido la FAO ha reconocido de forma reiterada la necesidad de realizar un “renovado y ampliado compromiso” en favor de la agricultura y el desarrollo rural como requisito para la lucha contra el hambre y la pobreza.

Bibliografía

- ALTIERI, Miguel A.; FUNES-MONZOTE, F. R. y PETERSEN, P. (2012): “Agroecologically efficient agricultural systems for smallholder farmers: contributions to food sovereignty”, *Agronomy for Sustainable Development*, 32: 1-13.
- ALTIERI, Miguel A. y NICHOLLS, C. I. (2000): *Agroecología. Teoría y práctica para una agricultura sustentable*, PNUMA, México D. F.: 250.
- BANCO MUNDIAL (2008): *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Washington D. C., Banco Mundial: 322.
- CHAPPELL, Michael J. y LA VALLE, Liliana A. (2011): “Food security and biodiversity: can we have both? An agroecological analysis”, *Agriculture and human values*, 28: 3-26.
- COMUNIDADES EUROPEAS (2002): *Hacia una estrategia temática para la protección del suelo*, Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones.
- DFID (2000): *Achieving sustainability poverty elimination and the environment*, DFID: 58.
- DFID, CE, PNUD y BM (2002): *Linking Poverty Reduction and Environmental Management Policy Challenges and Opportunities*, Washington D. C., Banco Mundial: 92.
- EVENSON, Robert y GOLLIN, Doug (2003): “Assessing the impact of Green Revolution, 1960-2000”, *Science*, 300: 758-762.
- FAO (2002): *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030, Informe resumido*, Roma, FAO: 444.
- (2010): *El estado de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura en el mundo*, Roma, FAO: 14.
- (2012a): *Towards the future we want. End hunger and make the transition to sustainable agricultural and food systems*, Roma, FAO: 42.
- (2012b): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, FAO, Roma: 68.
- FAO, IIED e IFAD (2009): *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, Roma: 120.
- GLIESSMAN, Stephen R. (1998): *Agroecology: Ecological Processes in Sustainable Agriculture*, Chelsea, Ann Arbor Press: 357.

- GONZÁLEZ, Carmen G. (2011): "Climate change, food security, and agrobiodiversity: toward a just, resilient, and sustainable food system", *Fordham Environmental Law Review*, 12: 493-521.
- HEGOA: *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, en <http://www.dicc.hegoa.ehu.es/> (consultada el 09-03-2013).
- INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (2008): *Climate Change 2007: Synthesis Report*, Ginebra, IPCC: 104.
- INTERNATIONAL WATER MANAGEMENT INSTITUTE (2007): *Water for Food, Water for Life*, David Molden, Londres, Earthscan: 40.
- LOBELL, D. B.; BURKE, M.; TEBALDI, C.; MASTRANDREA, M. D.; FALCON, W. P. y NAYLOR, R. L. (2008): "Prioritizing climate change adaptation needs for food security in 2030", *Science*, 319: 607-610.
- ONU (2012): *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Informe 2012*, Nueva York, Naciones Unidas: 70.
- PIMBERT, Michel (2006): *Transforming knowledge and ways of knowing for food sovereignty*, Londres, International Institute for Environment and Development (IIED): 59.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (2005): *Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, Informe de Síntesis*, Caracas: 43.
- SHAMES, Seth; FRIEDMAN, Rachel y HAVEMAN, Tanja (2012): *Coordinating finance for climate smart agriculture*, Ecoagriculture discussion paper nº 9, Washington, EcoAgriculture Partners, D. C.: 29.
- SHUTTER, Olivier (2010): *Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Olivier De Schutter*: 21.
- STEWARD, Corrina (2008): *Toward green food*, Grassroots Internacional: 24.
- UK FOOD GROUP (2010): *Securing future food: towards ecological food provision*, Londres: 25.
- WORKING GROUP OF THE MILLENNIUM ECOSYSTEM ASSESSMENT (2005): *Ecosystems and Human Well-being: Síntesis*, Washington D. C., Island Press: 245.
- WORLD FOOD PROGRAMME (2011): *Climate change and hunger. Towards a WFP policy on climate change*, Roma: 17.

6

Enseñanzas de la permacultura

Permaculture's lessons

DANIEL BOYANO *



PALABRAS CLAVE

Permacultura; Agricultura; Ecológica; Agroecología; Agroindustrial.

RESUMEN En esta aproximación a la permacultura se ha optado, por un lado para evadir la acumulación de datos estadísticos, por otra parte complicados de localizar debido a la atomización, aislamiento de los procesos permaculturales y a la escasa bibliografía, y por otro lado para evitar la caducidad prematura del texto. Asimismo, se profundiza en el término permacultura y su evolución en los últimos años, aunque sin olvidarnos de que es un conjunto de técnicas que con otros nombres y de forma individual o colectiva se ha realizado durante toda la humanidad a escala local.

KEYWORDS

Permaculture; Agriculture; Ecological, Agroecology, Agroindustry.

ABSTRACT In this approach to *permaculture*, it has been opted for, on one hand, to avoid the accumulation of statistical data, moreover difficult to locate because of the atomization, *permacultural* process isolation, and scant literature, and on the other hand, to avoid premature aging of the current text. The following text also analyze deeply the term of *permaculture* and its evolution in the recent years, but without forgetting that it is a set of techniques that, with other names has been, individually and collectively, performed for the whole humanity history in a local scale.

* **Daniel Boyano** es licenciado en Geografía por la Universidad Complutense de Madrid, especialista en Ordenación del Territorio y Medio Ambiente (Universidad Politécnica de Valencia) y en Evaluación de Impacto ambiental y Evaluación ambiental Estratégica (Universidad Politécnica de Valencia). Máster en Cooperación Internacional y Ayuda Humanitaria (Proyecto Kalú, 2010), tiene experiencia como técnico en proyectos permaculturales y en cooperación internacional en varios países de América Latina. Es miembro de El Huerto del Pozo y coordinador de Geólogos del Mundo Ecuador 2012-2013. (danielboyanosotillo@gmail.com)

MOTS CLÉS**Permaculture; Agriculture; Écologie, Agroécologie, Agroindustriel.****RÉSUMÉ**

Dans cette approche de la permaculture optée, d'une part pour éviter l'accumulation des données statistiques, d'ailleurs difficile à localiser dû à la pulvérisation, l'isolement des processus permaculturels, et à la rareté de la bibliographie, et d'autre part pour éviter le vieillissement prématuré du texte. De plus, le terme de permaculture se renforce et évolue au cours des dernières années, mais sans oublier qu'il s'agit d'un ensemble de techniques qui, par d'autres noms, et individuellement ou collectivement, a été effectué par toute l'humanité localement.

Ante una situación insostenible

La riqueza del mundo nunca ha sido tan grande, los medios técnicos, nunca fueron tan eficaces, la capacidad organizativa del mundo nunca fue más eficiente, y aun con todo, la mitad de la población del mundo vive en condiciones lamentables, curiosamente esta mitad está formada por las personas productoras de alimentos o antiguos productores de alimentos que han terminado en algún barrio marginal de una gran ciudad buscando la oportunidad que nunca llega. Continuando con los hechos paradójicos, el término “campesino o campesina” desaparece de nuestro argot hablando solo de empresario agrícola. Y son estas y estos pequeños productores campesinos los que han de jugar un papel clave en un sistema alimentario sostenible que sea la alternativa al actual sistema agroalimentario depredador, ya que hay que recordar que el sistema agroindustrial se basa en la sobrexplotación de recursos fósiles (producción, transportes, etc.), el hambre de unas personas¹, la sobrealimentación de otras², abonos nitrogenados, mayor riego y consumo de agua, más productos fitosanitarios, pérdida de semillas autóctonas y por lo tanto pérdida de diversidad de especies agrícolas creándose dependencia externa, monocultivo y menor agrobiodiversidad (con sus consecuentes efectos adversos en la salud³), especulación bursátil con el precio de los alimentos⁴, desperdicio de comida⁵,

1 VV AA: *Informe Hacia una prosperidad sostenible. La Situación del Mundo 2012*, Worldwatch Institute, Icaria Editorial, 2012; FAO: <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=562&lang=es>

2 C. Hawkes: “Uneven dietary development: linking the policies and processes of globalization with the nutrition transition, obesity and diet-related chronic diseases”, en www.globalizationandhealth.com/content/2/1/4

3 “Less biodiversity, more allergies”, *Nature*, 485, 282, mayo, 2012.

4 “Precios de los alimentos”, informe Banco Mundial, en <http://www.bancomundial.org/temas/preciosalimentos/alerta/marzo-2013.htm#note2>

5 “Pérdidas y desperdicios de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención”, estudio presentado en el congreso internacional “Save food”, Düsseldorf, Alemania, 2011, en <http://www.fao.org/docrep/016/i2697s/i2697s.pdf>

incremento de la huella ecológica per cápita⁶... Todo ello, desde la Revolución Verde que solo se fijó en el aumento de la producción agrícola, olvidándose del bienestar del campesinado, cultivando para la exportación mediante monocultivos y sin tener en cuenta los mercados locales y su abastecimiento. En la actualidad, este conjunto de circunstancias nos están colocando en una situación de “suicidio colectivo” por las distintas crisis que nos afectan, donde cabría destacar la crisis ética o de valores.

Asimismo, es importante resaltar que las medidas disuasorias tomadas por diferentes gobiernos, bajo la lógica del mercado agroindustrial, como ciertas políticas de subvenciones, terminan por arruinar tanto al campesinado del Norte como del Sur Global. Otro aspecto a destacar, es que hoy en día la mayoría de las personas viven en áreas urbanas⁷ donde existe un importante desconocimiento sobre las áreas rurales, y son estas las personas que toman las decisiones que afectan al medio rural.

En el mundo actual, los estilos de vida cobran una gran importancia debido a los comportamientos de los seres humanos, su forma de vida y las costumbres que adoptan con el fin de satisfacer necesidades, sin importar si esto afecta o no, a las dinámicas naturales de la Tierra o las relaciones personales entre otras, creando hasta ahora un modelo de vida insostenible, por ende, es lo que hay que cambiar. Y es que una sociedad tiene que ser responsable de sus actos y responder a un código moral, pero actuar. Opciones como la permacultura, que desde mi punto de vista integraría la teoría de la soberanía alimentaria, luchan directamente contra estos estándares de consumo y producción agroindustrial insostenibles. Se necesita recuperar los valores ancestrales antes de que desaparezcan y retornar a los ritmos de vida agrícolas equilibrados prefijados por la naturaleza.

La vuelta al campo

El sistema agroindustrial necesita crecer para sobrevivir, no tiene límites, pero se basa en unos recursos naturales, yo prefiero llamarlo patrimonio natural, finito, por lo que carece de lógica. Ante esta situación en la que la humanidad se dirige hacia un barranco, algunas personas han comenzado a tomar otro camino creando un nuevo laboratorio de ideas donde han surgido el decrecimiento⁸ como

6 “Living footprint network. Informe global 2012”, en http://www.footprintnetwork.org/it/index.php/newsletter/bv/living_planet_report_2012_released_from_spac; W. Rees: *Our Ecological Footprint*, New Society Publishers, Philadelphia and Gabriola Island, BC, Canadá, 1996.

7 UNFA informe “Estado de la población Mundial 2011. Siete objetivos para un mundo de siete mil millones”; UNFPA: *Population matters for sustainable development*, 2012.

8 El decrecimiento es una corriente de pensamiento político, económico y social favorable a la disminución regular controlada de la producción económica con el objetivo de establecer una nueva relación de equilibrio entre el ser humano y la naturaleza, pero también entre los propios seres humanos. Rechaza el objetivo de crecimiento económico en sí del liberalismo y el productivismo. Eric Dupin (2009): “La décroissance, une idée qui chemine sous la récession”,

filosofía más urbana, la biomímesis (II) más teórica, o la permacultura más práctica y principalmente en el campo, entre otras. Esto se da en un contexto de búsqueda de alternativas a la agroindustria, y es aquí donde la permacultura tiene mucho que decir ya que es un camino que va más lejos de la producción o administración de los propios recursos materiales, al tener una ética, se preocupa de la convivencia y de las relaciones de las personas con su entorno, es decir, la combinación de una agricultura sostenible que combine la producción de alimentos y el bienestar del campesinado.

Las personas que se vuelven al campo, por lo general, sabían lo que no querían en el sistema en el que vivían, pero les faltaba descubrir lo que sí querían, hasta que encontraron la permacultura, que busca además de cubrir necesidades básicas en armonía con la naturaleza, una disminución de las horas de trabajo, de transportes diario para aprovechar el tiempo libre en el crecimiento espiritual, las personas cercanas, el estudio, la inventiva, la creatividad, el ocio, el fomento de las relaciones familiares y comunitarias, la solidaridad, además de poder así repartir el trabajo reduciéndose el número de personas desempleadas. Además, al encontrarse dentro de la propia comunidad los satisfactores⁹ para resolver nuestras necesidades, se puede hacer una gran contribución al bienestar de nuestras comunidades al reconstruir los vínculos perdidos entre la gente y los productores de comida, entre otros. Queda claro que la cooperación entre las personas y con la naturaleza es pieza clave y garantiza el éxito en cualquier proyecto. Siendo lo más importante sacar partido de los procesos naturales de la Tierra manteniendo su equilibrio originario al introducir al ser humano.

La permacultura trata a la Tierra como un organismo vivo copiándose los procesos de la naturaleza ya que ha tenido éxito durante millones de años, para poderlos aplicar a escala local teniendo en cuenta la economía de la biodiversidad y los límites naturales.

Para ello es necesaria la vuelta al campo, porque *pesa más un gramo de acción que una tonelada de palabra*. Por un lado, volver a la práctica de la agricultura y al modo de vida de nuestros antepasados basada en la agricultura campesina y local, para ponerla al servicio de los pueblos. Eso quiere decir el derecho de los pueblos a ser soberanos alimentariamente, ofreciendo alternativas al modelo agroindustrial extractivista. Pero debemos enfocar la vuelta al campo bajo la óptica de una solución que sale tanto de un cálculo ecológico como de un sentimiento y no como obligación, un periodo vacacional donde uno turisteo. No es el lugar donde vives con tu forma de vida y al final no aportas nada, solo

Le Monde diplomatique (consultado el 27 de mayo de 2012). "Con la crisis medioambiental y el cuestionamiento del valor trabajo, la idea de un casamiento entre anticapitalismo y antiproductivismo avanza."

9 Véase <http://www.decrecimiento.info/2007/09/las-necesidades-humanas-segn-max-neef.html>

estás deseando volver a la urbe... por el campo se “pasa” o se “vive”, pero no hay término medio. Y es que al cultivar nos hacemos más humanos, requiere una secuencia lógica, pensar con prospectiva y retrospectiva teniendo en cuenta el funcionamiento de la naturaleza. Estamos hablando de una cultura diferente que se convierte en una transformación de conciencia, de revolución social en la que la mentalidad del campesinado se transforma y vuelve a sus orígenes adaptándolo al contexto actual, dejando de lado los miedos, ya que estos pueden robar sueños.

¿Qué es la permacultura?

Muchas de las prácticas que he ido contando en el apartado anterior siguen los modelos de los abuelos y abuelas anteriores a la Revolución Industrial, o culturas originarias, que nos orientan y muestran que se necesita cambiar la forma de producir alimentos y lo que producimos, además de una reducción del consumo y mayor aprovechamiento cerrando ciclos y así garantizarnos que tampoco generamos residuos. La permacultura puede cambiar el concepto tradicional de producción local basado en lo ancestral y ecológico, creándose sinergias positivas entre ambas. Es la tercera vía, una vez agotadas el trabajo del campo y el modelo consumista sustentado en recursos fósiles finitos, ya que a través de un diseño consciente imitando patrones de la naturaleza, se reduce el trabajo usando la lógica y el raciocinio. De hecho, uno de los objetivos principales de la permacultura es plantear diseños de entornos humanos sostenibles y donde se integrarían la convivencialidad¹⁰ (con el medio y entre las personas) y la resiliencia rural¹¹.

Haciendo una reseña histórica, la palabra “permacultura” fue usada por primera vez por los australianos Bill Mollison¹² y David Holmgren a mediados de los sesenta para describir un sistema integrado y evolutivo de plantas autopertuantes y de especies animales útiles para el ser humano, apareciendo en respuesta al uso de métodos agroindustriales destructivos después de la Segunda Guerra Mundial.

Una definición más actual de Permacultura, que refleja la expansión del enfoque implícito en el libro *Permaculture One*¹³, es: “El diseño consciente de paisajes que imitan los patrones y las relaciones de la naturaleza, mientras suministran alimento, fibras y energía abundantes para satisfacer las necesidades locales”.

10 I. Illich: *La convivencialidad*, Ocotepec, Morelos, México, 1978.

11 Rob Hopkins: *The transition Handbook. From Oil Dependency to Local Resilience*, Green books Ltd., 2008, en <http://www.transitionnetwork.org/>

12 Bill Mollison y R. Mia Slay, *Introducción a la permacultura*, Publicaciones Tagari, Australia, 1994; Juan Miranda Madrigal: *Bill Mollison y la permacultura*, Viva Natura, AC, Michoacán, México, 1995; Masanobu Fukuoka: *La revolución de una brizna de paja*, EcoHabitar, 2011; E. F. Schumacher, Masanobu Fukuoka, Lea Harrison: *La Sabiduría de la Tierra. Ensayos de permacultura*, Editorial Mate, Argentina, 2012.

13 B. Mollison y D. Holmgren: *Permaculture One*, Corgi, 1978 (publicado en cinco idiomas).

Siguiendo su etimología significa “cultura permanente” aunque algunas personas restringen su significado a agricultura permanente. Sin embargo, la permacultura es mucho más, siendo el sustento de su base ética el cuidado de la Tierra, de la gente, y compartir los recursos y capacidades de forma equitativa.

Desde un punto de vista conceptual, se puede definir a la permacultura como el diseño consciente y el mantenimiento de ecosistemas productivos que tienen la diversidad, estabilidad y resistencia de un ecosistema natural, es decir, se trabaja a favor de la naturaleza y no en su contra para que nos proporcione lo que necesitamos manteniendo la vida con un menor esfuerzo y sin provocar daños, al replicar sus procesos, adaptándolos a nuestras necesidades humanas. Se puede decir que el término permacultura incluye tanto la justicia social que fue en el siglo XX el eje de las luchas sociales, como la justicia ambiental¹⁴ que lo será cada vez más en el siglo XXI con los derechos de tercera generación y la consideración de la naturaleza como sujeto de derechos. Asimismo, supera la visión antropocéntrica y, me arriesgaría a decir, androcéntrica¹⁵ que asume al ser humano como eje de toda la vida natural con derechos totales sobre su entorno.

Algunos creemos que la permacultura es hoy en día una de las más ricas, vitales y emergentes síntesis del conocimiento humano en su búsqueda de una sociedad justa en fraternidad con la naturaleza, y quizás la mayor revolución en la base teórica agrícola desde que esta apareció en el neolítico.

Para mucha gente, yo mismo incluido, la concepción de permacultura es tan general, que su utilidad solo es aplicable en áreas reducidas pero interconectadas. Del mismo modo, es complicado encontrar bibliografía o datos estadísticos sobre la misma ya que la permacultura solo marca unas líneas estratégicas teóricas a seguir que a la hora de llevarlas a la práctica, y teniendo en cuenta que no hay reglas fijas, hay que adaptarlas a las condiciones ambientales, tanto a las propicias como a las desfavorables, de cada terreno donde se quiera implantar el proyecto permacultor.

Estos proyectos permaculturales autosuficientes están compuestos de sistemas pequeños modulares que replican sus conocimientos y experiencias mediante encuentros y mercados de economía solidaria, asegurándose de esta manera la estabilidad económica¹⁶ de sus miembros y la participación en la toma de

¹⁴ “Justicia ambiental”, *Revista Ecología Política*, nº 41, junio, 2011.

¹⁵ La palabra androcentrismo hace referencia a la visión del mundo y de las relaciones sociales centrada en el punto de vista masculino. Se le opone el ginecentrismo.

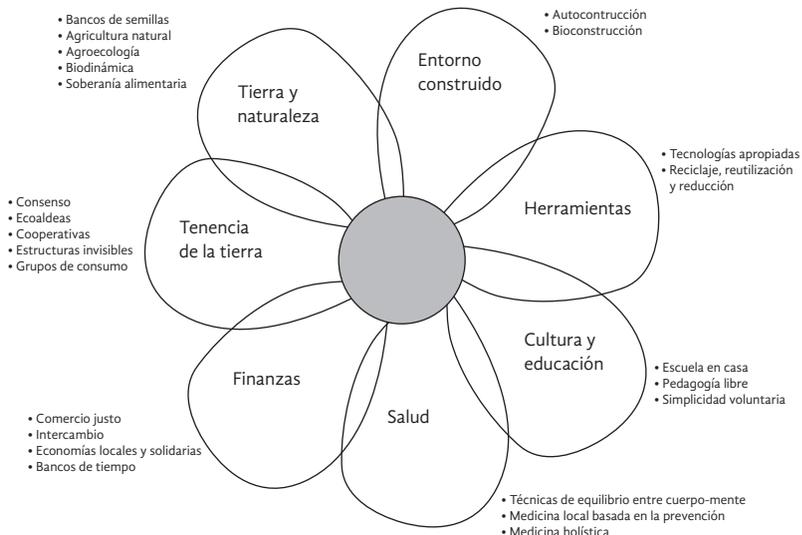
¹⁶ La biomímesis trata de comprender los principios de funcionamiento de la vida en sus diferentes niveles (y en particular en el nivel ecosistémico). Biomímesis (de bío, vida y mimesis, imitar), también conocida como biomimética o biomimetismo, es la ciencia que estudia a la naturaleza como fuente de inspiración, nuevas tecnologías innovadoras para resolver aquellos problemas humanos que la naturaleza ha resuelto, mediante los modelos de sistemas (mecánica), procesos (química) y elementos que imitan o se inspiran en ella.

decisiones se realiza mediante consensos. En estos microsistemas productivos permaculturales si falla uno de estos módulos no colapsa el sistema en su totalidad ya que son independientes y casi autosuficientes, es decir, todo lo contrario al sistema agroindustrial global donde si falla uno de sus componentes colapsa todo el sistema y se producen hambrunas como las de 2008.

Si bien en sus inicios la permacultura apuntó hacia el autoabastecimiento de pequeñas comunidades de personas, la autosuficiencia no tiene razón si las personas no tienen acceso a la tierra, a la información y a los recursos económicos. Así, en los últimos años la permacultura se está dirigiendo también hacia estrategias para acceso a la tierra, así como legales y financieras. De esta manera, la permacultura está tomando un rostro profundamente creativo, renovador y, porque no, revolucionario.

Empezando por la ética y los principios enfocados en el ámbito crítico del manejo y la administración de la tierra y la naturaleza, la permacultura evoluciona hacia la aplicación progresiva de esos principios en la integración de siete ámbitos necesarios para sostener a la humanidad durante el descenso energético. Estos siete ámbitos quedan reflejados en los siete pétalos de la flor de la permacultura, que siempre permanecen unidos mediante una espiral que representa que todo está interconectado mediante sistemas circulares que tocan todos los ámbitos creándose una red en permanente evolución.

Figura 1. Flor de la permacultura



Fuente: Elaboración propia con base en la Flor Original de la permacultura.

Como se puede observar a lo largo del artículo, la relación entre permacultura y soberanía alimentaria es muy estrecha y me atrevería a incluir a esta última dentro de la flor de la permacultura como un propósito de cada pueblo para definir sus propias estrategias agrarias y alimentarias de manera sostenible y asegurando que todas las personas tienen acceso a los alimentos y medios para producirlos, que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias únicas. Y, como dice Masanobu Fukuoka: “La alimentación es vida, y la vida no debe separarse de la naturaleza”.

Dificultades y retos para la implementación de la permacultura

El declive de los recursos naturales locales y la contaminación de suelo y agua, principalmente por la presión del crecimiento del consumo de la población, las innovaciones en la tecnología de extracción de recursos, los conflictos migratorios y étnicos, así como la explotación de gobiernos y grandes empresas, han reducido la productividad y la viabilidad de los viejos sistemas co-evolutivos locales sostenibles, dificultando la implementación de la permacultura. Además, la cultura científica basada en reduccionismos y conflicto de intereses se muestra prudente cuando no opuesta a los métodos holísticos de investigación.

La cultura dominante del consumismo, promovida por medidas económicas, disfuncionales de progreso y bienestar, que mediante la publicidad, el crédito o la obsolescencia programada entre otras técnicas, hacen del consumismo un modo de vida totalmente opuesto a los valores de la permacultura. Una sociedad que se mueve por instinto, es decir consumista para buscar felicidad, es más fácil de manipular y, paradójicamente, menos feliz¹⁷.

Impera la ley de la oferta y la demanda, que tan siquiera es una ley, porque la única ley que existe es la que rige la naturaleza. Ley significa que “solo puede ser así” y las relaciones de los seres humanos pueden sustentarse en la ley de la oferta y la demanda que se basa en el egoísmo y competencia o sostenerse en la conciencia, la responsabilidad y solidaridad, esto depende de la elección del ser humano. A esto hay que añadir que las élites políticas, económicas y sociales, tanto a nivel local como global que se resisten a perder influencia y poder ante la adopción de una mayor autosuficiencia y autonomía locales.

Aunque las personas permacultoras activistas son sumamente conscientes de esos impedimentos para el desarrollo de su actividad, las estrategias de la permacultura se centran más en las oportunidades que en los obstáculos, e incluso pueden convertir dichas dificultades en ocasiones. Esto se consigue mediante la observación de los ciclos naturales que siempre están cerrados. En la naturaleza

¹⁷ Índice de la felicidad, Informe 2012, “Un índice global del bienestar sustentable”.

no hay residuos ya que todo deshecho regresa al ciclo y tiene su función, por ejemplo con el compostaje de materia orgánica.

Si cambiamos nuestros valores culturales podemos crear sociedades que colaboren para incrementar la calidad de vida en equilibrio con la naturaleza. Y es que a pesar de todo, en la actualidad el campesinado continua siendo el principal productor y comercializador de alimentos del mundo, y esto no lo podemos olvidar, menos aún cuando estamos a unos meses de celebrar en 2014 el año de la agricultura familiar que es una iniciativa promovida por el Foro Rural Mundial¹⁸ y respaldada por más de 360 organizaciones civiles y campesinas de todos los continentes. Su celebración a nivel mundial, declarada por la Asamblea General de Naciones Unidas, pretende convertirse en una herramienta para la promoción de políticas activas a favor del desarrollo sostenible de los sistemas agrarios basados en la organización campesina, comunal, indígena y cooperativa.

Conclusiones

El avance en la mejora de la calidad de vida cubriendo las necesidades humanas, dentro de los límites ecológicos, requiere una revolución cultural más grande que cualquiera de los turbulentos cambios del último siglo. El diseño y la acción permacultural en el último cuarto de siglo ha mostrado que este cambio de paradigma es complicado, transversal y multifacético. Pero se ha demostrado que es posible a escala local ya que los principios de diseño permacultural ofrecen un marco para la generación y la evaluación continuada de soluciones específicas para cada lugar y situación concreta, superando de esta forma los éxitos limitados del desarrollo sostenible y caminando hacia una reunificación de la cultura y la naturaleza, estableciéndose sinergias positivas entre ambas.

Aunque las y los permacultores somos conscientes de los impedimentos, la respuesta que damos, a las diversas crisis actuales, es optimista, activa y concentrándonos en las oportunidades más que en los obstáculos, dando soluciones prácticas y locales interconectadas para poder replicarse a escala global y siempre trabajando con la naturaleza, no contra ella. En este sentido, la permacultura ha estudiado algunos de los principales ecosistemas naturales y estilos de vida indígena.

En conclusión, es necesario trabajar en cooperación entre las personas y con la naturaleza como impulsa el sistema productivista actual. De esta manera la visión de la Permacultura como agricultura permanente o sostenible ha evolucionado hacia la visión de una cultura permanente o sostenible.

¹⁸ Véanse <http://www.ruralforum.net/> y <http://www.familyfarmingcampaign.net/>

El gran reto, si es que no queremos hacer de esta crisis planetaria una trágica historia, es abandonar el discurso sin acción, adoptemos un pedazo de planeta y demos qué tan capaces y consecuentes somos.

Bibliografía

- BANCO MUNDIAL (2013): "Informe Precios de los alimentos"; en <http://www.bancomundial.org/temas/preciosalimentos/alerta/marzo-2013.htm#note2>
- Estudio presentado en el congreso internacional Save Food, Düsseldorf, Alemania (2011): "Pérdidas y desperdicios de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención"; en <http://www.fao.org/docrep/016/i2697s/i2697s.pdf>
- FAO: <http://faostat.fao.org/DesktopDefault.aspx?PageID=562&lang=es>
- FUKUOKA, M. (2011): "La revolución de una brizna de paja", *EcoHabitat*.
- GLOBAL FOOTPRINT NETWORK (2012): Informe global "Living footprint network"; en http://www.footprintnetwork.org/it/index.php/newsletter/bv/living_planet_report_2012_released_from_space
- HANSKI, I. (2012): "Less biodiversity, more allergies", *Nature*, vol. 485, mayo: 282.
- HAWKES, C. (2008): "Uneven dietary development: linking the policies and processes of globalization with the nutrition transition, obesity and diet-related chronic diseases 2006", *Globalization and Health*, vol. 7: 18, en www.globalizationandhealth.com/content/2/1/4
- HOPKIN, R. (2008): *The transition Handbook. From Oil Dependency to Local Resilience*, Green books Ltd., en <http://www.transitionnetwork.org/>
- ILLICH, I. (1978): *La convivencialidad*, Ocoatepec, Morelos, México.
- ÍNDICE DE LA FELICIDAD (2012): Informe "Un índice global del bienestar sustentable". "Justicia ambiental", *Revista Ecología Política*, n° 41, junio de 2011.
- MADRIGAL, M. (1995): "Bill Mollison y la permacultura", *Viva Natura*, AC, Michoacán, México.
- MOLLISON, B. y HOLMGREN, D. (1978): *Permaculture One*, Corgi.
- MOLLISON, B. y MIA, S. (1994): *Introducción a la permacultura*, Australia.
- REES, W. (1996): "Our Ecological Footprint", *New Society Publishers*, Philadelphia and Gabriola Island, BC, Canadá.
- SCHUMACHER E.; FUKUOMA M.; LEA, H. y ODUM, E. (2012): *La sabiduría de la Tierra. Ensayos de permacultura*, Argentina.
- UNFPA (2011): Informe "Estado de la población Mundial 2011. Siete objetivos para un mundo de Siete Mil Millones".
- (2012): Informe "La población importa para un desarrollo sostenible", en <http://www.unfpa.org/public/home/publications/pid/10986>
- VV AA (2012): Informe "Hacia una prosperidad sostenible. La Situación del Mundo 2012", Worldwatch Institute.

7

Cooperación Sur-Sur y derechos humanos: el derecho a la alimentación en la cooperación brasileña y argentina*

South-South Cooperation and Human Rights: The Right to Food in Brazilian and Argentinian cooperation

BRENO BRINGEL, ENARA ECHART, JUNCAL GILSANZ Y JAVIER SURASKY**



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Derechos humanos; Relaciones de poder; Enfoque Basado en Derechos Humanos; Soberanía alimentaria.

RESUMEN La cooperación Sur-Sur se presenta hoy como una de las grandes transformaciones del sistema internacional de cooperación para el desarrollo y los países que trabajan bajo esta modalidad reclaman con ella su merecido

* El presente artículo es parte de la investigación “El papel de los nuevos donantes y los mecanismos de Cooperación Triangular en el marco de las prioridades de la Cooperación Española con los países de renta media de América Latina”, realizada entre 2011 y 2013 con financiación de la CAP/AECID (11-CAP2-1496. La versión completa de la investigación se puede consultar como Documento de Trabajo del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC) de la Universidad Complutense de Madrid (UCM).

** **Breno Bringel** es profesor del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (IESP-UERJ) y del Departamento de Ciencia Política III de la UCM. Doctor en Ciencias Políticas y máster en Estudios Latinoamericanos por la UCM. Coordinador del Núcleo de Estudios de Teoría Social y América Latina (IESP-UERJ), es editor de la *Newsletter on Social Movements* (Asociación Internacional de Sociología) y de *DADOS-Revista de Ciencias Sociales*. (brenobringel@iesp.uerj.br/bmbringel@cps.ucm.es)

Enara Echart es doctora en Relaciones Internacionales por la UCM. Profesora de la Universidad Federal del Estado de Río de Janeiro (UNIRIO), investigadora del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM) y co-coordinadora del Laboratorio de Análisis Política Mundial (Labmundo) del Instituto de Estudios Sociales y Políticos de la Universidad Estatal de Río de Janeiro (IESP-UERJ).

Juncal Gilsanz es licenciada en Derecho y experta en Promoción y Gestión de ONG por la UCM y especialista en Derechos Humanos por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED). Investigadora, consultora y docente en el IUDC-UCM en las áreas de desarrollo, derechos humanos y Tercer Sector.

Javier Surasky es profesor del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina).

espacio en la definición de nuevas estrategias y herramientas que permitan alcanzar los objetivos comunes del desarrollo sin obviar las particularidades propias de cada país. El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) comparte las características que legitiman esta modalidad al basarse en una relaciones de poder horizontales que asignan roles concretos a todas las titularidades que conforman el Estado y enfoca el trabajo hacia la plena realización de los derechos humanos, entendidos como reivindicaciones (sobre todo civiles y políticas) que han ido construyendo cada sociedad. El presente artículo analiza el desarrollo del Derecho a la Alimentación en la CSS, como dinámica que permite incorporar metodologías de trabajo diferentes, alejadas de imposiciones, condicionalidades y jerarquías y más basadas en los principios de solidaridad y horizontalidad, tal y como promueven la CSS y el EBDH.

KEYWORDS

South-South cooperation; Human rights; Power relations; Human Rights Based Approach; Food sovereignty.

ABSTRACT Nowadays South-South Cooperation (SSC) is presented as the great transformation of international development cooperation. Countries working under this epitome use it to claim for their well-deserved space in this revisionism, trying to achieve common development goals, but without neglecting the specificities of each country. The Human Rights Based Approach (HRBA) shares significant elements with this pattern. Both are based on horizontal power relationships that assign specific roles to all entitlements that build up States and focuses their work towards the fulfilling of Human Rights. This article analyzes how to work the Right to Food in SSC, as an example of new methodologies that promote solidarity and social justice, like SSC y HRBA.

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Droits humains; Relations de pouvoir; Approche basée sur les droits humains; Souveraineté alimentaire.

RÉSUMÉ Aujourd'hui, la coopération Sud-Sud (CSS) est présentée comme la grande transformation de la coopération internationale pour le développement. Les pays qui travaillent sous cette paradigme l'utiliser pour réclamer leur espace bien mérité dans ce révisionnisme, en essayant d'atteindre les objectifs communs de développement, mais sans pour autant négliger les spécificités de chaque pays. L'approche fondée sur les Droits de l'Homme (Human Rights Based Approach-HRBA) partage les mêmes caractéristiques qui légitimaient cette modalité.

Les deux reposent sur des rapports de pouvoirs horizontaux qui attribuent des rôles spécifiques à tous les acteurs qui composent l'Etat et concentre son travail vers la réalisation des Droits de l'Homme. Cet article analyse l'inclusion du Droit à l'Alimentation dans la SSC, comme un exemple de nouvelles méthodes qui favorisent la solidarité et la justice sociale, comme SSC y HRBA.

Introducción

La reconfiguración geopolítica y geoeconómica del mundo contemporáneo visibiliza la fuerza de algunos “países emergentes” en la renovación de la Cooperación Sur-Sur (CSS), redefiniendo las relaciones, modelos y prácticas que regían la tradicional Cooperación Norte-Sur. De entre la enorme diversidad de experiencias y modalidades de CSS, este artículo analiza los casos de Argentina y Brasil, dos países especialmente activos tanto en las prácticas de CSS (a través de las que cuales proyectan determinadas experiencias internas, que sirven a su vez para un reposicionamiento de ambos países —y del conjunto de la región— en el escenario internacional) y en los debates internacionales sobre derechos humanos (en el caso de Argentina ese activismo se ha dirigido principalmente a los derechos políticos y civiles, mientras que Brasil ha apostado más por la defensa de los derechos sociales).

En ambas dimensiones, cooperación y derechos humanos, el derecho a la alimentación es ejemplo privilegiado: se trata de uno de los derechos más básicos (reconocido desde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948) pero también de los más vulnerados, sobre todo en los países del Sur. Según los datos más recientes de la FAO (2012), 925 millones de personas pasan hambre en el mundo. El fracaso de los objetivos establecidos es multidimensional y está marcado por tendencias contradictorias como, por ejemplo, el reconocimiento reciente del derecho a la alimentación como derecho básico en sendas normas constitucionales latinoamericanas de forma paralela a un incremento del agronegocio (para el cual la alimentación es vista como una mercancía/negocio y no como un derecho) y la especulación alimentaria, fomentado muchas veces por los mismos gobiernos, que llevaron a una alta concentración del “mercado” alimentario y a una elevada volatilidad de los precios de los alimentos.

Este artículo presenta varias de estas contradicciones, a partir de la distinción entre los diferentes marcos interpretativos utilizados por los diversos actores en Argentina y Brasil, y la proyección exterior de estos escenarios a través de su CSS, especialmente activa en el campo de la alimentación.

Geopolítica de la cooperación para el desarrollo y de la alimentación

El lugar del ‘Sur’ en la geopolítica mundial

En el cambio de siglo los vocablos con fuerte imaginación espacial tales como Sur-Norte y centro-periferia han vuelto a ser utilizados con bastante frecuencia en el campo intelectual y político. En muchas ocasiones no son más que sinónimos *aggiornatos* de Tercer Mundo o mundo subdesarrollado (Cairo y Bringel, 2010: 43), es decir, se referirían básicamente a “un conjunto más o menos heterogéneo, desde el punto de vista cultural y político, de países, que, no obstante, comparten una posición estructural de periferia o semiperiferia en el sistema mundo moderno” (Sousa Santos, 1995). Sin embargo, hay que tener en cuenta que en términos políticos y económicos, debido a la asimetría en las relaciones de poder y a diversas posiciones en la economía mundial, existe una gran diferencia entre países periféricos y semiperiféricos, por más que ambos puedan reivindicarse y ser clasificados como “Sur”. Asimismo, estos pares conceptuales deben ser entendidos de manera menos rígida y dicotómica a partir de los macroprocesos e interacciones cada vez más complejos de la era global.

Si la teoría estructuralista cepalina, a partir de la contribución seminal de Raúl Prebisch (1982), y posteriormente las teorías de la dependencia popularizaron las nociones de centro-periferia para entender la arquitectura desigual-asimétrica de la economía mundial y sus implicaciones para los países periféricos, la teoría de los sistema-mundo, con Immanuel Wallerstein (1974) a la cabeza, tuvo el mérito de añadir la noción de semiperiferia. Esta categoría remite a aquellos países que si bien no han tenido/tienen una posición periférica en la producción de materias primas de bajo valor agregado, tampoco tienen una posición central en lo que se refiere a la toma de decisiones fundamentales del capitalismo y a la producción industrial de alto valor agregado. En este sentido, los países semiperiféricos juegan un *papel de pivote* en la economía mundo capitalista: están subordinados al centro, pero, a la vez, subordinan a la periferia. Pueden muy bien cumplir un papel de “subimperialismo” en los términos de Ruy Mauro Marini (1972), lo que remite a una compleja lógica geopolítica que los sitúa culturalmente e históricamente cerca de los países periféricos, pero políticamente y económicamente en una posición intermediaria desde donde se suele mirar, tras el fin del mundo de la Guerra Fría, más a la disputa del centro capitalista que a su ruptura.

Brasil es un ejemplo paradigmático de país semiperiférico que, tras avances significativos en la industrialización a mediados del siglo XX por una política desarrollista centrada en el Estado, vive hoy cierta desindustrialización y reprimarización de la economía (en buena medida impulsada por la exportación de *commodities* y la mercantilización de la alimentación), pero, a la vez, con una

inserción global complejizada, un mercado interno fortalecido y una política exterior proactiva que le sitúa entre los denominados “países emergentes”. Brasil, como Argentina, tiene en el agronegocio una base importante de su proceso de acumulación de capital, aunque difícilmente podamos hablar en el segundo caso de un país semiperiférico, a pesar de su relevancia en términos históricos y regionales. Su proyección global es bastante más limitada que la brasileña y su economía fuertemente dependiente de las exportaciones primarias y del capital extranjero (Domingues, 2012).

De este modo, el Sur (y con él la idea de “Sur Global”) no puede ser analizado como una articulación homogénea y alude no solo a una división espacial en el mundo contemporáneo (sea esta regional con contigüidad territorial, como América Latina, África y Asia; sea basada en “nuevos regionalismos geoestratégicos” como los BRICS), sino principalmente a una reestructuración geopolítica asociada a una geografía estructural y moral (Cairo y Bringel, 2010). Es importante tener esto en cuenta a la hora de analizar las relaciones Sur-Sur, pero también las Norte-Sur, centro-periferia y semiperiferia-periferia, entre otras variaciones posibles, en las prácticas de la cooperación internacional, puesto que estas siempre están asociadas a una determinada geografía del poder.

El lugar del ‘Sur’ en la geopolítica del hambre y de la alimentación

La alimentación es un derecho humano básico y sin embargo ampliamente vulnerado. Para entender el papel y los desafíos que tiene la CSS para su protección, debemos profundizar en la geopolítica del hambre y de la alimentación en toda la complejidad articuladora de un fenómeno político guiado por dinámicas espaciales. El referente ineludible en este esfuerzo sigue siendo, sin duda alguna, Josué de Castro (1972[1951]: 90), quien trazó brillantemente tanto la construcción social del hambre como su extensión debido al imperialismo y al colonialismo europeo y su explotación de las riquezas por procedimientos económicos devastadores (la multiplicación de los latifundios y la introducción del monocultivo en América Latina es uno de los fuertes legados de esta geopolítica colonial). Castro demostró, además, las diferentes dinámicas regionales de la distribución del hambre, en la periferia (de las Américas a la vieja Asia, pasando por el África negra) y en el centro (por ejemplo, la Europa de postguerra). Asimismo, revitalizó el mensaje de la lucha contra el hambre en un momento —mediados del siglo XX— en el que se creaba la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y había un enorme muro de silencio por derribar.

Décadas después se ha avanzado bastante en el debate y en la toma de conciencia sobre el fenómeno, hasta el punto de que la lucha contra el hambre ha llegado a ganar un lugar central en las agendas políticas nacionales (en el caso

de Brasil con el programa “Hambre Cero”; y en el de Argentina con el “Plan Nacional de Seguridad Alimentaria”) y globales, siendo la erradicación del hambre el primero de los Objetivos del Desarrollo del Milenio. Sin embargo, aunque lo que está en juego en esos programas e iniciativas es algo fundamental (asegurar el derecho a la alimentación a personas con dificultades de acceso a los alimentos) todas ellas tienen claros límites: sigue dominando el asistencialismo y las políticas compensatorias que pueden paliar los efectos pero no las causas estructurales del hambre. Tal como afirman Echart y Puerto (2005: 146), en una crítica a los límites del primero de los ODM, “el hambre no es una causa del subdesarrollo, sino una consecuencia lacerante del mismo [...] incluso su erradicación coyuntural no es garantía de su desaparición, en tanto que no se eliminen otros aspectos ligados a la marcha del sistema y en cuya articulación hay que buscar las raíces profundas del fenómeno”. En una línea similar, Josué de Castro (1972: 215) avanzaba en otro argumento central: “En última instancia, la lucha contra el hambre es la lucha contra el subdesarrollo y no podrá alcanzar la victoria más que por un desarrollo equilibrado y por la erradicación de cualquier forma de colonialismo. Pero esto no resulta fácil de llevar a cabo en un mundo donde, mientras el colonialismo formal agoniza, aumenta la acción opresiva del colonialismo económico, del neocolonialismo de las grandes potencias y del imperialismo internacional”.

Para haber sido escrita en la década de 1950, la asertiva tiene una extrema actualidad. Y es que la geopolítica del hambre y de la alimentación se ha reconfigurado enormemente en las últimas dos décadas. Los aumentos cíclicos de los precios de los alimentos con importantes picos en 2007-2008 y 2010-2011 llevaron a que el hambre en el mundo sobrepasara, por primera vez en la historia de la humanidad, la cifra de mil millones de personas hambrientas. El hambre mata hoy más que las guerras, pero su muerte es más silenciosa, menos visible, y quienes más la padecen son los habitantes de los países del Sur (sean periféricos o semiperiféricos), principalmente campesinos, quienes, paradójicamente, son los principales productores de alimentos en el mundo —llegando a producir, según la FAO (2009), el 70% de alimentos—.

Lejos de ser una preocupación coyuntural y de corto plazo, hay por detrás de estas crisis alimentarias, parte integrante de la crisis multidimensional del capitalismo global contemporáneo, una radicalización de la visión de la agricultura y de la alimentación como un negocio, donde los alimentos han sido progresivamente convertidos en *commodities* y en productos financieros y especulativos¹. La emergencia y desarrollo de esta industria global del mercado de la alimentación llevó a la implementación de normas desiguales del comercio agrícola y a complejos vínculos entre los alimentos y las corporaciones privadas transnacionales y mundo

¹ Véanse también, en este sentido, artículos de Clapp, Zabalo, Stronzake y Santos *et al.* en este mismo número de la REDC.

de las finanzas. En espacios radicalmente antidemocráticos, influenciados por los lobbies del sistema global de alimentación, son definidas prácticas y reglas del juego que violan diversos tipos de derechos. Las empresas transnacionales aprovecharon este escenario para incrementar su concentración de poder y para consolidar su papel de mediadores directos entre productores y consumidores, tratando de controlar toda la cadena alimentaria, desde la producción a la distribución. Estos intereses corporativos sobre la alimentación han generado contestaciones profundas de diversos sectores de la sociedad, aunque el rol de los Estados es en general ambiguo o complaciente con este tipo de actuación, dado que también suele ser beneficiado económicamente.

Países como Argentina y Brasil, como importantes y distintos voceros del “Sur” en el actual escenario regional y global, no son inmunes a estas ambigüedades. Por un lado, poseen un discurso de defensa de derechos humanos (más fuerte en el caso argentino que brasileño) y de apoyo a la agricultura familiar, pero por otro dicho discurso convive con una política proactiva de apoyo al “agronegocio”, que encarna la visión de la agricultura como un negocio y, por ende, configura la mayor amenaza al derecho a la alimentación. El resultado de esta política contradictoria es el *solapamiento de lógicas enfrentadas con primacía del agronegocio* que refuerza el carácter dual de los Estados (como instrumento de democratización, pero también de dominación): aunque cumpla sus obligaciones generando mecanismos y políticas de efectucción de los derechos humanos, muchas veces es connivente con otros actores que violan los derechos humanos. Dentro de esta lógica, habría que preguntarse, en los casos de Argentina y de Brasil, hasta qué punto es posible o compatible, dentro de esta tarea de mediación entre diferentes esferas societarias, defender los derechos humanos, y el derecho a la alimentación en particular, a la vez que se apuesta por una visión de la agricultura como negocio, defendiendo el agronegocio y permitiendo el uso de transgénicos y la mercantilización de la alimentación por parte de empresas transnacionales como Monsanto, Cargil o Bunge.

Esto exige, al menos, un doble movimiento: en primer lugar, analizar las tensiones entre concepciones enfrentadas sobre la alimentación como un derecho y “enmarcamientos” diversos de este derecho. Mas allá de que la alimentación esté regulada como un derecho en el marco normativo internacional (por ejemplo, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o en la Observación nº 12-E/c.12/1999/5) interesa también examinar las disputas por el derecho a la alimentación. En segundo lugar, examinar la alimentación en la CSS de Argentina y de Brasil, de modo que puedan visibilizarse cuáles son los actores (globales, regionales, nacionales y locales) involucrados en este campo; qué papel juegan; qué proyectos vienen construyendo; qué visiones y sentidos construyen. Empecemos por el primer movimiento.

Apropiaciones de los derechos humanos y disputas por el derecho a la alimentación

Es importante distinguir, en términos políticos y analíticos, los diferentes discursos, interpretaciones y apropiaciones existentes en el campo de los derechos humanos: frente a la “concepción fuerte” de los mismos, particularmente presente entre los actores sociales, que entiende que los derechos están fuertemente vinculados con la idea de justicia social y que son por tanto principalmente procesos de definición y lucha política, entre los actores estatales —así como, y en mayor medida, en el ámbito privado— parece haber triunfado una “concepción débil” de los mismos, que ha servido no solo para tecnificarlos y desvincularlos de las luchas políticas, sino también para instrumentalizarlos en función de los diversos intereses.

En el primer caso, los derechos humanos se enmarcan en vivencias y en prácticas territoriales asociadas no solo a los derechos civiles y políticos, sino también a los económicos, sociales, culturales, colectivos y medioambientales. Solidaridad, experiencia, reivindicación, contestación, participación, territorio, empoderamiento y justicia social son nociones clave de este primer modo de enmarcamiento. En el segundo caso, los procesos de enmarcamiento “débil” de los derechos humanos dependen de cada actor, contexto y proceso. Cooperación, proyectos, responsabilidad, compensación, gestión, sostenibilidad, garantía y eficiencia son palabras clave. Si en el primer caso hay una tendencia a pensar los derechos humanos desde la micro-política y las experiencias particulares, contextualizándolos cultural y socialmente (aunque muchas veces sin alcanzar una perspectiva global y/o abarcadora), en el segundo caso las políticas y modelos tienden a ser entendidos a partir de una pretensión universal basada en el desarrollo occidental (Rist, 2002), lo que incide no solo en una visión a-espacializada de los derechos humanos, sino también en la reiteración de “giros modernizantes” (Domingues, 2009) y teleológicos, basados en la noción de progreso y en la hegemonía del desarrollo como sinónimo de crecimiento económico, por más que se incorporen varios matices sociales, culturales y políticos.

En este ámbito de pugna entre marcos diversos sobre los derechos humanos, es relevante señalar la tensión entre *marcos interpretativos* y *marcos discursivos*. Los marcos discursivos son parte de los marcos interpretativos, pero no son sinónimos. Los marcos discursivos aparecen como exteriorización selectiva (en la que operan diferentes tipos de filtros) de los marcos de interpretación. Sin embargo, muchos elementos que están presentes en los marcos de interpretación y que derivan de posicionamientos ideológicos, valores e intereses no aparecen de forma explícita en los discursos, lo que ayuda a explicar la habitual contradicción entre prácticas sociopolíticas y discursos de los diferentes actores que actúan en la cooperación internacional. Asimismo, en el seno de estas

disputas de enmarcamiento se producen los mayores conflictos entre lo técnico y lo político; lo institucional y lo no institucional; lo local y lo global y, en definitiva, entre diferentes formas de enmarcamiento de los derechos humanos por parte de los actores sociales. De esta forma, muchos de los conocimientos anunciados como “técnicos” e intercambiados en la CSS están enmarcados en una lógica política y, en algunos casos, económica, como es el caso de las políticas de cooperación agrícola brasileñas que buscan expandir la producción de biocombustibles en otros lugares del Sur. A su vez, la tensión entre lo local y lo global remite tanto a la importancia de la construcción cultural de los derechos humanos como a la capacidad de generar articulaciones entre actores y escalas. En otras palabras, los derechos humanos son reconocidos universalmente con independencia de las diferencias culturales, pero su aplicación y construcción exige una aproximación a los marcos interpretativos locales y culturales.

El derecho a la alimentación es un caso paradigmático de campo en disputa. Por un lado, algunos actores pueden enmarcarlo como sinónimo de *seguridad alimentaria* en el sentido del mero abastecimiento de alimentos: “la seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996). De este modo, la seguridad alimentaria alude al derecho a alimentarse centrado en la disponibilidad física de alimentos, el acceso económico y físico a los alimentos, la utilización de los alimentos y la estabilidad en el tiempo de las tres dimensiones anteriores. La visión del derecho a la alimentación como seguridad alimentaria impulsado por la FAO es compartida por buena parte de las instituciones internacionales y de los Estados. La malnutrición, el acceso/disponibilidad de alimentos, la diversidad de la dieta, el acceso/disponibilidad de agua y los activos para la subsistencia son los principales indicadores manejados.

Por otro lado, otros actores enmarcan el derecho a la alimentación como *sobranía alimentaria*. Esta noción es creada por el movimiento internacional La Vía Campesina en 1996, precisamente ante la Cumbre Mundial de la Alimentación de la FAO, para denunciar las limitaciones de la noción de seguridad alimentaria. Se reconoce la importancia de defender el derecho al abastecimiento de alimentos suficientes y saludables, pero se busca ir más allá, a partir de una problematización más amplia sobre el modo de producción de los alimentos y su origen. En otras palabras, habría que añadir al derecho a la alimentación el debate sobre qué alimento se produce, cómo y en qué escala.

Un marco fundamental en este sentido fue la celebración en febrero de 2007 del Foro para la Soberanía Alimentaria de Nyéléni (Bamako, Mali), donde se define la soberanía alimentaria como el “derecho de los pueblos a definir sus propias políticas alimentarias y agrícolas, proteger y regular la producción agropecuaria

nacional y el comercio para alcanzar metas de desarrollo sustentable; determinar hasta qué punto desean ser autosuficientes; restringir el *dumping* de productos en sus mercados y; darle la prioridad de uso y los derechos sobre los recursos acuáticos a las comunidades que dependen de la pesca. La soberanía alimentaria no niega el comercio, sino que promueve la formulación de políticas y prácticas de comercio al servicio del derecho de los pueblos y la gente a una producción inocua, saludable y ecológicamente sustentable²². Desglosando el concepto encontramos varias variables relevantes a tener en cuenta: la apropiación y gestión de los recursos, la tierra y el territorio, el comercio local e internacional, el desarrollo sostenible, la acción colectiva, la participación social, la agroecología, el derecho a la alimentación y el modelo de producción (Bringel, 2011).

Sin embargo, hay múltiples maneras de construir el derecho a la alimentación en el paradigma de la soberanía alimentaria, que se convierte en una demanda aglutinadora global con variadas construcciones y apropiaciones locales. Mientras que para algunos actores y localidades, implica la reforma agraria y la democratización del acceso a la tierra, para otros pasa principalmente por la creación de circuitos cortos de comercialización y dinámicas de agricultura ecológica en territorios urbanos. De este modo, lo local y lo global, lo particular y lo universal, las redes y los territorios aparecen no como dimensiones paralelas, sino dentro de una misma lógica de construcción espacial y temporal, culturalmente sensible, del desarrollo, la cooperación y los derechos humanos.

La cooperación Sur-Sur de Brasil y de Argentina y el derecho a la alimentación

La geopolítica del hambre y de la alimentación afecta de manera especial, como hemos argumentado, a los países del Sur. Dentro de estos, los más vulnerables son los pequeños países más dependientes de las importaciones (muy en particular, Haití y los del Cuerno de África). A la vez, dichos países se convierten en objetivo prioritario para la CSS de países como Brasil y Argentina que, pese a que también se enfrentan a desigualdades y amenazas graves al derecho a la alimentación, han logrado importantes avances en la última década. En efecto, ambos países son potencias agrícolas con un fuerte *know how*, que han desarrollado una serie de programas nacionales en materia alimentaria. Su apuesta por la seguridad alimentaria se muestra en su apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, que incluyen como una de sus principales metas la disminución del hambre, pero también en la defensa de regímenes internacionales en este campo, principalmente en el caso de Brasil, con un papel activo en la FAO, dirigida desde 2011 por un brasileño, José Graziano da Silva (anteriormente coordinador del programa Hambre Cero en Brasil, e impulsor de la Iniciativa América Latina sin Hambre).

2 Véase Declaración de Nyeleni, en <http://www.nyeleni.org>

Pese a las grandes diferencias entre las experiencias internas de los dos países, sus políticas de lucha contra el hambre se han convertido en fuertes referentes de la CSS, que se define como un intercambio pretendidamente horizontal de buenas prácticas. En efecto, en los discursos de la cooperación de Argentina y Brasil la horizontalidad, la ausencia de imposiciones y condicionalidades, el énfasis en la demanda como origen de sus acciones y el beneficio mutuo son principios centrales, junto con la necesidad de adaptarse a las especificidades de cada lugar, tratando con ellos de diferenciarse de los donantes tradicionales. Para ello llevan a cabo principalmente proyectos de cooperación técnica. Asimismo, en ambos casos sus instituciones de cooperación (el Fondo Argentino de Cooperación Horizontal y la Agencia Brasileña de Cooperación) trabajan con agencias estatales especializadas: la Embrapa (Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) en Argentina, para poner en marcha sus programas en el ámbito de la agricultura y la seguridad alimentaria.

Teniendo en cuenta que la CSS en este ámbito proyecta experiencias internas, es importante resaltar el lugar que el derecho a la alimentación ocupa en esa dimensión interna. Mientras Argentina no tiene una cláusula que reconozca el derecho a la alimentación en la Constitución Nacional, Brasil sí la tiene, lo que permite una mayor protección en la jerarquía de normas a nivel nacional, además de mayores alcances e implicaciones y un reconocimiento social del derecho. Se estableció en 2006 una ley que crea el Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), integrado por organismos y entidades del Estado, distritos federales, municipios e instituciones privadas, y el CONSEA como institución de coordinación con 2/3 de participación social en las decisiones con representación de Gobierno, sociedad civil y sector privado. En Argentina, la primera ley regional en la materia surge en 2003 y busca responder a una crisis interna, creándose también el Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. Además de leyes, políticas sociales y programas de alimentación, se crearon —sobre todo en Brasil— también instituciones que permitieron que programas como el Hambre Cero se convirtiera en una política de Estado y no de gobierno. En ambos casos, además, la discusión sobre el derecho a la alimentación se ha llevado a cabo con una importante participación de la sociedad civil organizada (dentro y fuera de los canales institucionales) y con una discusión transversal sobre derechos (es decir, la complementariedad entre derecho a la alimentación y derecho a la educación, a la vivienda, a la tierra, etc.), que ha supuesto fuertes disputas en torno a los sentidos y significados del derecho a la alimentación como derecho humano. Ese proceso interno de disputa, no obstante, no ha sido recuperado en la proyección externa, lo que termina tecnificando cuestiones altamente políticas, limitando con ello el alcance real de estas prácticas. A continuación se ofrece un breve mapeo de actores y un repaso de las prácticas internas y externas paradigmáticas de la CSS en este campo, tratando de analizar dichos proyectos, sentidos, contradicciones y posibilidades.

Contradicciones de la cooperación Sur-Sur de Brasil y de Argentina

Tanto Argentina como Brasil vivieron en las últimas dos décadas transformaciones importantes en el sector agropecuario y en el sistema agroalimentario. Las transformaciones en el plano interno estuvieron profundamente imbricadas con procesos más amplios, regionales y globales, fruto de las redefiniciones de la geografía comercial y de las políticas macroeconómicas globales. En este ámbito interno, tanto Argentina como Brasil han dado una especial importancia a la alimentación como política de Estado, aunque no se puede dejar de mencionar una fuerte tensión en lo que se refiere a los marcos interpretativos y discursivos del Estado. En el caso de Argentina, donde el discurso de los derechos humanos es tan enraizado, las políticas de defensa de la seguridad y, en algunos casos, incluso de la soberanía alimentaria contrastan con la conversión abierta desde Menem del país en un “pilar sojero”, lo que ha sido posible debido al Decreto de Desregulación de noviembre de 1991 que tornó el sector agroalimentario argentino en uno de los más desregulados del mundo. Como bien señalan Giarraca y Teubal (2006: 78), “estas políticas incidieron en la incorporación de una serie de transformaciones tecnológicas y organizativas, así como en las *relaciones de poder* que operan internamente en diferentes sectores y complejos del sistema agroalimentario”. Una de las consecuencias más paradójicas se conoce ya en el país bajo la expresión de “una agricultura sin agricultores”, por no hablar de la problemática de los transgénicos, pesticidas y fumigaciones, ampliamente denunciada por la población por los efectos en el medio ambiente y en la salud humana³.

En el caso brasileño, la contradicción también es flagrante y se plasma por la apuesta explícita del Estado en compaginar el agronegocio con la agricultura familiar y campesina. Esta aparente contradicción entre lo que serían visiones distintas y enfrentadas de la alimentación (en el primer caso, entendida eminentemente como negocio global y, en el segundo caso, como un derecho, practicada principalmente a pequeña escala) se resuelve a través de la elaboración de un marco interpretativo de que ambas son compatibles. Ello sería posible debido a la confluencia entre neoliberalismo y elementos democratizantes que marcan el modelo de neoliberalismo de rostro humano brasileño, típico de lo que, con muchas salvedades del término, se viene considerando el gran ejemplo de una social democracia tardía y (semi)periférica. Esta confluencia lleva a la extensión de un marco interpretativo mercantil de la alimentación que convive con un marco discursivo de defensa de derechos, apoyado en el terreno económico. En este caso, lo que autores como Boschi y Gaitán (2009)

3 Véase, por ejemplo, el Colectivo “Paren de Fumigar” de Córdoba (<http://parendefumigar.blogspot.com.br/>) y la Campaña de Concientización sobre los Impactos de los Agrotóxicos realizada por el Grupo de Reflexión Rural de Argentina (<http://www.grr.org.ar/campanapdf/>).

y Bresser-Pereira (2010) definen como “neodesarrollismo” no es más que una recuperación de la centralidad del Estado, si tenemos en cuenta su salida de escena en la década anterior, donde el desarrollo sigue siendo visto principalmente con crecimiento económico, pero avalado por una serie de prácticas e instituciones participativas y más volcadas a lo social.

En la operacionalización de esta concepción, el Estado brasileño llega a tener dos ministerios distintos que se ocupan del tema de la alimentación: el Ministerio de Agricultura y Pecuaria y el Ministerio de Desarrollo Agrario. El primero “es responsable por la gestión de las políticas públicas de fomento a la agropecuaria, el *agronegocio* y la regulación y normatización de servicios vinculados al sector [...] así, el Ministerio de Agricultura busca integrar bajo su gestión los *aspectos mercadológico*, tecnológico, científico, ambiental y organizativo del sector productivo y de abastecimiento, bien como la gestión de la política económica y financiera para el *agronegocio*”⁴. A su vez, el Ministerio de Desarrollo Agrario tiene como función, según el artículo I de su estructura regimental⁵, “fomentar la reforma agraria; la promoción del desarrollo rural del segmento rural constituido por los agricultores familiares; y la identificación, reconocimiento, delimitación, demarcación y titulación de tierras ocupadas por los remanentes de las comunidades de los quilombos”. Se puede observar que, mientras en el primer caso hay una aproximación muy fuerte al mercado y a una preocupación de la inserción de Brasil en el mercado internacional, en el segundo existe un discurso y objetivo más centrado en la justicia social y en la reparación de desigualdades históricas. La combinación de ambas visiones lleva a que un fin (la seguridad alimentaria) sea defendido, pero con medios (como el acaparamiento de tierras, la especulación alimentaria o la producción de agrocombustibles donde los alimentos sirven para alimentar los coches y no las personas) que no siempre son precisados y que puede llevar a la siguiente paradoja: la *defensa de derechos humanos basada en la violación de derechos*.

Sea como fuere, y dentro de este campo de contradicciones, tanto Argentina como Brasil desarrollaron un marco legislativo desde un enfoque integral, que ha sido traducido en una serie de programas que ha colocado a ambos países como ejemplo de “buenas prácticas” en el ámbito de la alimentación. Esto se refleja tanto en las iniciativas en las que participan en el ámbito regional (Unasur, Mercosur) como en sus proyectos de cooperación Sur-Sur. De hecho, en el marco regional destacan varias iniciativas dirigidas a la alimentación, como la Iniciativa “América Latina y el Caribe sin Hambre 2025”, que procura avances en las agendas legislativas y de formulación de políticas públicas a nivel nacional y regional. Se trata de un compromiso de los países y organizaciones de la región para contribuir la erradicación del hambre en 2025, que cuenta con apoyo de la

⁴ Disponible en <http://www.agricultura.gov.br/ministerio>. La cursiva es nuestra.

⁵ Véase <http://www.mda.gov.br/portal/>

FAO, de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo y del Fondo de Cooperación Internacional Brasil-FAO. También se han creado Frentes Parlamentarios contra el Hambre que tratan de impulsar avances legislativos para asegurar el derecho humano a la alimentación en el Parlamento Latinoamericano (como grupo abierto a todos los parlamentarios que aspiren a contribuir a erradicar el hambre y la desnutrición en sus países, pretende dar seguimiento a la situación alimentaria de los países y promover acciones legislativas dirigidas a asegurar el pleno ejercicio del derecho a la alimentación, fomentando la cooperación horizontal entre los países latinoamericanos), y en parlamentos nacionales de varios países, entre ellos Argentina.

Estos ejemplos muestran que, junto al ámbito nacional, el contexto regional (y en particular, suramericano) también es propicio para impulsar iniciativas que aseguren el derecho a la alimentación, pero entendido como seguridad alimentaria, en un enmarcamiento débil de este derecho. Esto contrasta con otras iniciativas regionales, en las que, a través del trabajo de algunos Estados, en confluencia con actores no estatales y no institucionalizados (como organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales), se busca construir el derecho a la alimentación en un sentido más fuerte, como soberanía alimentaria. Es el caso, por ejemplo, de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) que con una línea político-estratégica clara sobre la importancia de compaginar seguridad con soberanía alimentaria, lleva adelante varios proyectos de cooperación entre los países miembros. Uno de ellos son las plantas de producción de alimentos instaladas en Nicaragua, con el apoyo del ALBA, con el objetivo de incrementar la capacidad productiva de harina de maíz y lácteos en este país⁶. A su vez, los Tratados de Comercio de los Pueblos (TCP), también impulsados por el ALBA, buscan contraponerse a la lógica de los tratados de libre comercio que crean más dependencia en la región, intercambiando bienes y servicios para satisfacer las necesidades de los pueblos y no de los mercados. En esta línea, se han generado los denominados “proyectos grannacionales⁷ en el área de la alimentación, donde empresas de productos agroalimentarios y empresas de alimentos materializan proyectos alimentarios comunes a la región, pero respetuosos con la biodiversidad local y los procesos sociales y culturales.

Dichos proyectos solo son posibles por la voluntad política de titulares de obligaciones (Estados como Venezuela, Cuba, Nicaragua, Bolivia y Ecuador⁸, entre

6 Véase http://www.alianzabolivariana.org/ver_noticia.php?id=34

7 Las empresas y proyectos “grannacionales” nacen con la idea de oponerse a las empresas “multi/transnacionales”, principalmente con su dinámica económica de producción de bienes y servicios destinados a la satisfacción de las necesidades humanas y no a las ganancias y a la acumulación de capital.

8 Cabe señalar que algunos de estos Estados, de hecho, pasaron a dar rango constitucional a la soberanía alimentaria.

otros) que parten de un diagnóstico compartido: si América Latina y el Caribe tiene las reservas de tierras cultivables más grandes del mundo, no puede haber ni hambre ni inseguridad alimentaria en la región, lo que exige enfrentar poderosos sectores e intereses políticos y económicos que mantienen y perpetúan una estructura agraria desigual. Por otro lado, es central la participación de los titulares de derechos (en especial la población rural más afectada por el incumplimiento del derecho a la alimentación) en el propio diseño de las políticas del ALBA, a través de la creación de una Plataforma de Convergencia conocida como el ALBA de los Movimientos Sociales que, entre muchas otras políticas de defensa de la soberanía alimentaria, desarrolla bancos de semillas o escuelas latinoamericanas de formación en agroecología.

El enmarcamiento de las ‘buenas prácticas’ en la cooperación Sur-Sur

A pesar de las contradicciones en la experiencia interna de ambos países, esta se traslada al ámbito externo como intercambio de “buenas prácticas” en la cooperación Sur-Sur. Los últimos Informes de la Secretaría General Iberoamericana sobre cooperación Sur-Sur en Iberoamérica de 2011 y 2012 resaltan el peso de Brasil y Argentina en la CSS en términos generales, así como el énfasis que ambos países dan al refuerzo de capacidades en el campo de la agricultura, y por sectores, a la seguridad alimentaria (SEGIB, 2011 y 2012).

En el caso de Brasil, la agricultura tiene un peso indudable, representando un cuarto del total de su cooperación. Basada, a priori, en ese intercambio de buenas prácticas, incide en el papel del Estado, a través de acciones de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades humanas e institucionales, así como en la idea de responsabilidades compartidas para lograr el desarrollo. Partiendo de esta filosofía de “diplomacia solidaria”, los proyectos de CSS van desde acciones puntuales (como donaciones de alimentos, en el marco de su asistencia humanitaria, a Cuba, Haití y Honduras, entre otros) a proyectos de cooperación técnica en base al acervo de tecnologías, conocimiento y experiencias del país. El Programa de Adquisición de Alimentos ha sido una de las experiencias brasileñas más replicadas en sus acciones de cooperación, en colaboración con la FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), y con apoyo de la agencia de cooperación británica (DFID). Junto a este, la cooperación técnica en agricultura ocupa un lugar importante, y se dirige, por ejemplo, al cultivo de cacao (en Colombia, Ecuador, Camerún o Congo), o a la agroenergía (para fomentar el uso de biocombustibles). También ha apoyado el Programa Multisectorial Desnutrición Cero en Bolivia. Se resaltan en el informe de la SEGIB dos proyectos con objetivos diferentes. El primero está dirigido a apoyar la seguridad alimentaria en Cuba, a través del cultivo de soja y maíz, en colaboración con Embrapa, empresa brasileña especializada en investigaciones agropecuarias, mediante acciones de asesoramiento, asistencias técnicas y capacitaciones. Fruto de un Convenio de Colaboración Bilateral 2009-2011, logró

un importante incremento de la producción de soja en la isla. El segundo contribuye a la obtención de biocombustibles como energía limpia y renovable en Costa Rica a través de la capacitación de técnicos para mejorar la productividad de los cultivos de yuca e higuera, que permitirían la obtención de etanol.

En el caso de Argentina, la fuerza de la agricultura se explica también por el “éxito” de experiencias propias y por la importancia de su sector agropecuario. Entre sus proyectos de cooperación sur-sur destaca el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria como ejemplo de intercambio de experiencias, que apoya iniciativas “dirigidas a promover la inclusión social, el desarrollo sustentable, la defensa de los derechos humanos y la equidad en todas sus formas, fortaleciendo la solidaridad entre los pueblos” (Ministerio de Desarrollo Social, 2012). A través del Programa Pro-Huerta, desarrolla acciones en Haití (con el objetivo de mejorar las condiciones de seguridad alimentaria de la población en situación de pobreza, incrementando la disponibilidad, accesibilidad y variedad de alimentos, a través de autoproducción de productos frescos) y Venezuela (con transferencia de tecnología y capacitación), entre otros. Es interesante resaltar la experiencia argentina con proyectos bidireccionales (donde ambos países actúan a la vez como donantes y receptores) como es el caso de la cooperación entre el Programa Pro-Huerta y la Red de Seguridad Alimentaria de Colombia, para intercambiar experiencias y trabajar en el eje de seguridad alimentaria entre ambos países, habiendo diseñado conjuntamente un modelo de transferencia de conocimientos en seguridad alimentaria para países del grupo de cooperación (Colombia, Perú, Chile, Panamá, Bolivia, así como Nutrinet y el Programa Mundial de Alimentos).

Un caso especialmente relevante para ambos países es la cooperación con Haití, donde la alimentación también juega un papel central. La mayoría de los proyectos de la cooperación Sur-Sur horizontal a ese país, un 33%, se dirigieron al fortalecimiento de sectores productivos relacionados con la seguridad alimentaria y la nutrición, principalmente agricultura y pesca. Argentina y Brasil fueron oferentes clave, aunque con diferente intensidad (SEGIB, 2011). La mayoría de las transferencias netamente financieras dirigidas por la CSS a ese país procedieron de Brasil, de forma directa o canalizada a través de organismos multilaterales, como el PMA. En cuanto al programa argentino Pro-Huerta, en un inicio bilateral, fue recabando apoyos de otros socios (como Brasil, Canadá, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, España y Japón) convirtiéndose en un ejemplo de triangulación, y generando un desembolso total de cerca de 1,4 millones de dólares. En las prácticas de cooperación triangular⁹ con Haití cabe destacar el caso de España, con una aportación superior a los 20 millones

9 En la CSS triangular en Latinoamérica la mayoría de los proyectos en sectores productivos se dirigió a la agricultura (15%) y la pesca (7%), relacionados con la seguridad alimentaria (SEGIB, 2011).

de dólares, y con un peso importante en el ámbito alimentario, a través del envío de alimentos y medicinas en colaboración con Argentina (que se encargó del traslado), y con Brasil y el PMA (más de 17,5 millones de dólares), con una división de roles: Brasil se encargó de la donación de alimentos (en ocasiones surgidos de excedentes de su Programa Hambre Cero), España del traslado, y el PMA de la distribución en destino (SEGIB, 2011).

Finalmente, en el ámbito de los Programas de Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional, es reseñable el Proyecto de Fortalecimiento de los Programas Nacionales de Alimentación Escolar, en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre, ofrecido por Brasil (como transferencia técnica) y la FAO (con supervisión y apoyo), dirigido principalmente a Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú, con el objetivo de fortalecer los procesos de institucionalización de los Programas de Alimentación Escolar y las Políticas de Seguridad Alimentaria

Los ejemplos presentados muestran que Argentina y Brasil son dos actores clave de la cooperación Sur-Sur en el campo de la seguridad alimentaria, la agricultura y el desarrollo rural, debido al peso que sus programas en este campo han conseguido en el ámbito nacional. Esas experiencias se han trasladado al ámbito externo a través de un marco discursivo, construido tanto en el terreno nacional como internacional, que las define como “exitosas”, ganando credibilidad entre sus socios, en la medida en que se trata de “buenas prácticas” que se han aprendido haciendo (*learning by doing*) y en que se centran en problemas y desafíos comunes. Pese a la importancia compartida de ambos países, sus prácticas y modelos de cooperación no siempre son comparables (Goulet y Sabourin, 2012). En efecto, Brasil, junto a programas como el Hambre Cero, otorga una gran importancia a proyectos de difusión de tecnología y de producción de agrocombustibles, que como hemos señalado pueden entrar en contradicción, e incluso poner en peligro, la soberanía alimentaria. Argentina, por su parte, se basa más en un modelo de producción centrado en la pequeña agricultura familiar, con énfasis en el apoyo público y el uso de tecnologías adaptables, en principio más coherente con la seguridad alimentaria, al menos en términos de marcos discursivos, aunque aun lejano de la soberanía alimentaria.

Nuevas posibilidades: el Enfoque Basado en los Derechos Humanos como enmarcamiento fuerte en las prácticas de cooperación Sur-Sur

La Cooperación Sur-Sur se presenta hoy como una de las grandes transformaciones del sistema internacional de cooperación para el desarrollo en un momento en que sus modalidades tradicionales entran en crisis. Inspirada en los principios que guiaron el espíritu de Bandung (solidaridad, responsabilidad, no

injerencia, etc.), supone una apuesta discursiva no solo por unas relaciones de cooperación más horizontales entre países que comparten una posición periférica o semiperiférica en el sistema mundo, sino por una justicia redistributiva que cambie la correlación de fuerzas internacional (Vieira, 2012). Los países del Sur Global reivindican, con ella, su merecido espacio en la definición de nuevas estrategias y herramientas que permitan alcanzar los objetivos comunes del desarrollo sin obviar las particularidades propias de cada país. En este escenario, países como Argentina y Brasil están teniendo un papel protagonista, con prácticas que sirven de ejemplo de las actuales formas de CSS, especialmente en el ámbito de la alimentación.

Sin embargo, tal como hemos visto, el derecho a la alimentación puede traducirse de diversas formas, existiendo fuertes disputas sobre su contenido, así como incoherencias importantes con otras políticas que pueden ponerlo en peligro. Teniendo en cuenta las tensiones señaladas, es importante *repolitizar* y *enmarcar* en un sentido fuerte los debates sobre el derecho a la alimentación y, en términos generales, sobre las prácticas de cooperación. La adopción de un Enfoque Basado en los Derechos Humanos (EBDH) ofrece oportunidades interesantes en este sentido. Defendido por Naciones Unidas, el EBDH define el desarrollo como la plena realización de los derechos humanos, superando el enfoque de necesidades aun imperante en agendas como los ODM, y adoptando un enfoque global consecuente con las múltiples dependencias e interdependencias existentes y dirigido a transformar las causas de las vulneraciones de derechos humanos. Para ello, se sustenta en las obligaciones recogidas en las normas internacionales y nacionales de derechos humanos, y define los derechos, obligaciones y responsabilidades de los actores involucrados en la realización de esos derechos (Estado, empresas, ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, etc.).

En los casos de Argentina y Brasil, existen bases interesantes para trabajar con este Enfoque: ambos países han ratificado los instrumentos internacionales que amparan el derecho a la alimentación¹⁰, lo han incorporado al ordenamiento interno con rango constitucional en el caso de Brasil y de Ley en el de Argentina, y han creado importantes programas a cargo de los Ministerios nacionales de Desarrollo Social, cuyos resultados los convirtieron en referencias para sus intercambios a través de la CSS (principalmente el Hambre Cero y el Pro-Huerta). En esa construcción interna fue esencial la presión y participación ciudadana, como titulares de derechos ante los que el Estado, titular de obligaciones, asume su compromiso. No reconocer estas construcciones y luchas contribuye a fomentar las contradicciones derivadas del lugar que en ambos países juega el agronegocio, al no incorporar a los actores involucrados en

¹⁰ Aunque sería importante también, para asegurar la justiciabilidad de este derecho, la firma del Protocolo Facultativo de este Pacto, que acaba de entrar en vigor sin el apoyo de Brasil.

este campo como titulares de responsabilidades en vez de separarlos en marcos discursivos e instituciones pretendidamente independientes de la consecución del derecho a la alimentación. Esta es una de las limitaciones de no tratar las tres titularidades de forma interrelacionada, tal y como de hecho exigen tanto el EBDH como la defensa de la soberanía alimentaria. Estas contradicciones, como hemos visto, se trasladan también al ámbito externo (principalmente en el caso brasileño, por la fuerza de sus empresas en el agronegocio mundial), presentando como técnicos programas que internamente supusieron una fuerte apuesta y disputa política. Se termina con ello generando una cierta contradicción entre la necesidad de una actuación global que contribuya a superar las desigualdades Norte-Sur, lo que exige un enfoque estructural y la práctica tecnificada y puntual de los proyectos de cooperación. De nuevo, el enmarcamiento fuerte del derecho a la alimentación como soberanía alimentaria contribuiría a dar centralidad al discurso estructural y sistémico que se desprende de los principios de Bandung.

Bibliografía

- BOSCHI, Renato y GAITÁN, Flávio (2009): "Politics and Development: lessons from Latin America", *Brazilian political science review*, vol. 3.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2010): "Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina", *Texto para Discussão*, São Paulo, FGV, n° 275.
- BRINGEL, Breno (2011): "Soberanía alimentaria: la práctica de un concepto", en Pablo Martínez Osés (org.): *Las políticas globales importan*, Informe Anual de Social Watch 2010, Madrid, IEPALA: 95-102.
- CAIRO, Heriberto y BRINGEL, Breno (2010): "Articulaciones del Sur global: afinidad cultural, internacionalismo solidario e Iberoamérica en la globalización contra-hegemónica", en Cairo, Heriberto y Grosfoguel, Ramón (orgs.): *Descolonizar la modernidad, descolonizar Europa: un diálogo Europa - América Latina*, Madrid, IEPALA: 233-255.
- CASTRO, Josué de (1972 [1951]): *Geopolítica del hambre*, Madrid, Ed. Guadarrama.
- DOMINGUES, José Maurício (2009): *La modernidad contemporánea en América Latina*, México D. F.-Buenos Aires, Siglo XXI-CLACSO.
- (2012): *Desarrollo, semiperiferia y periferia en la modernidad global*, Buenos Aires, CLACSO.
- ECHART, E. y PUERTO, L. M. (2005): "Los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Algunos apuntes críticos", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n° 15, IUDC, otoño-invierno: 143-153.
- FAO (1996): *Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, Roma, FAO.
- (2009): *El hambre y la crisis*, Roma, FAO.
- (2012): *World Food and Agriculture*, FAO Statistical Yearbook, Roma, en <http://www.fao.org/docrep/015/i2490e/i2490e00.htm>
- GIARRACA, Norma y TEUBAL, Miguel (2006): "Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. Una convivencia difícil", en Hubert C. de Grammont (ed.): *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*, Buenos Aires, CLACSO: 69-94.
- GOULET, Frédéric y SABOURIN, Eric (2012): "South-South Cooperation between Africa and South American Emerging Countries: The Case of Agriculture and Rural Development", *The Role of South-South Cooperation in Inclusive and Sustainable Agricultural Development*, Poverty

- in Focus nº 24, International Policy Centre for Inclusive Growth, Bureau for Development Policy, UNDP, en <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPovertyInFocus24.pdf>
- MARINI, Ruy Mauro (1972): *Dialéctica de la dependencia*, México D. F., Era.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL (2012): "Saberes y sabores. Recorridos históricos", Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, en <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Recorridos%20Historicos%20para%20Compartir.pdf>
- PREBISCH, Raúl (1982): *Capitalismo periférico. Crisis y transformación*, Buenos Aires/México, Fondo de Cultura Económica.
- RIST, G. (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, IUDC-Los Libros de la Catarata.
- SEGIB (2011): "Informe sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica en 2011", en <http://segib.org/news/files/2011/11/Informe-Sur-Sur-2011-ESP.pdf>
- (2012): "Informe sobre Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica en 2012", en <http://segib.org/es/node/112>
- SOUSA SANTOS, Boaventura (1995): *Towards a new common sense. Law, science and politics in the paradigmatic transition*, Nueva York, Routledge.
- VIEIRA, Marco (2012): "Rising States and Distributive Justice: Reforming International Order in the Twenty-First Century", *Global Society*, 26(3): 311-329.
- WALLERSTEIN, Immanuel (1974): *The Modern World System. Capitalist Agriculture and the Origins of the European World-Economy in the Sixteenth Century*, Nueva York, Academic Press.

8

Bienes públicos globales y seguridad alimentaria: una combinación necesaria en la nueva agenda política de desarrollo

Global Public Goods and food security: a necessary combination in the new policy development agenda

KATTYA CASCANTE*



PALABRAS CLAVE

Globalización; Bienes públicos globales; Seguridad alimentaria; Agenda política de desarrollo; Asequibilidad alimentaria.

RESUMEN El problema del hambre, el acceso de alimentos y la seguridad alimentaria del planeta es un derecho reconocido para garantizar la vida. Tanto las tensiones provenientes de la oferta como las que tienen su origen en la demanda de alimentos indican la necesidad de una reformulación de las políticas públicas sobre los alimentos, su producción y comercialización. En este artículo se cuestiona si la seguridad alimentaria debería ser un bien público global a través de una aproximación conceptual y analítica en el contexto actual de la agenda de desarrollo post-2015.

* **Katty Cascante** es politóloga especializada en relaciones internacionales de cooperación y desarrollo. Durante los últimos seis años, ha sido la responsable del área de Cooperación Internacional y Desarrollo del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas, donde desempeñó funciones de investigación y coordinación de proyectos relacionados con la rendición de cuentas mutua y gestión de resultados de desarrollo, financiación al desarrollo desde la complementariedad fiscal, el impacto de las crisis de los precios de las materias primas sobre la seguridad alimentaria, entre otras. Ha trabajado anteriormente en ONGD españolas e internacionales en América Latina y África Subsahariana, principalmente, así como consultora para distintos organismos vinculados siempre con la Cooperación Internacional. Actualmente, es consultora internacional en esta materia. (kattyagos@gmail.com)

KEYWORDS

Globalization; Global public goods; Food security; political agenda of development; Food availability.

ABSTRACT The problem of hunger, food access and world food security is a recognized right to protect life. Both tensions supplies and those originated by demand of food, indicates the need for a reformulation of public policy on food, its production and its commercialization. This article questions whether food security should be a global public good through a conceptual and analytical approach in the current context of the post-2015 development agenda.

MOTS CLÉS

Globalisation; Biens publics mondiales; Sécurité alimentaire; Agenda Politique du Développement; Diponibilité alimentaire.

RÉSUMÉ Le problème de la faim, l'accès à la nourriture et la sécurité alimentaire de la planète est un droit reconnu pour protéger la vie. Aussi bien les tensions prévenant de l'offre comme celle dont l'origine est la demande des aliments, indique la nécessité d'une réforme de la politique publique d'alimentation, de sa production ainsi que de sa commercialisation. Cet article met en question le fait de savoir si la sécurité alimentaire doit être un bien public mondial, a travers d'une approche conceptuelle et analytique du contexte actuel de l'ordre du jour de développement pour l'après-2015.

Introducción

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) existe seguridad alimentaria cuando “todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”. Según esta definición, alrededor de 870 millones de personas² están en la actualidad en situación de inseguridad alimentaria, de las cuales, 852 millones además viven en países de desarrollo donde la asequibilidad y previsibilidad de los alimentos son, en general, difíciles de garantizar.

¹ Cumbre Mundial de Alimentación (1996).

² FAO: “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo”, 2012.

Una circunstancia de repercusión mundial que sin embargo, sigue gestionándose como un desafío exclusivamente nacional³. El problema del hambre, del acceso de alimentos para la seguridad alimentaria del planeta es ya un desafío de dimensiones globales. El alimento es vital para el ser humano y su provisión es un derecho reconocido⁴ para garantizar la vida. Los factores que impiden la realización plena de este derecho, están estrechamente vinculados con la globalización y sus desajustes estructurales⁵. Tanto las tensiones provenientes de la oferta como las que tienen su origen en la demanda de alimentos, indican la necesidad de una profunda reformulación de las políticas públicas sobre los alimentos, su producción y comercialización, así como dejar de considerar a los alimentos como una mercancía o un activo financiero más.

Las consecuencias de la crisis actual, financieras, energéticas y de alimentos, así como la previsión de una desaceleración de la economía internacional que, podría generar próximamente una nueva recesión mundial⁶, no ofrecen el mejor escenario. Si a esto se une la demanda nutricional creciente (por encima del 60%⁷ para los próximos 30 años), la degradación ambiental, la tendencia al alza y volatilidad de los precios de los alimentos, la falta de gobernanza y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios de la población mundial, el desafío se hace aún más complejo. La interdependencia de factores que intervienen para garantizar la seguridad alimentaria (recursos naturales, cambio ambiental, patrones de consumo, mercados de insumos y financieros, sistemas de protección social y de ayuda alimentaria, etc.) hace prioritaria una provisión de estándares mínimos de carácter global con responsabilidad internacional en una agenda política conjunta. Es preciso, recurrir por tanto, a una estrategia que permita colaborar en la gestión de unos bienes públicos globales (BPG) que establezcan el suministro de alimentos para beneficio de todos, en un mundo globalizado. Una respuesta conjunta que implique afrontar el problema trasnacional de la seguridad alimentaria de forma coordinada.

- 3 La reacción internacional a la crisis de los precios de los alimentos (2007) ha sido insuficiente, descoordinada e ineficaz tanto en el plano financiero como en el estratégico.
- 4 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (1999). Se establece la obligación de los Estados a respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación.
- 5 Williamson (1999). Según Williamson, las políticas del Consenso de Washington eran, por un lado, completamente insensibles a la pobreza, el medio ambiente, la desigualdad, la democracia, las instituciones y la cohesión social y, por otro, han generado una inestabilidad financiera que constituye una amenaza global.
- 6 NNUU: "Perspectivas para el crecimiento económico mundial y el desarrollo sustentable", 2012. Para los próximos años, se espera un empeoramiento de la crisis en la zona euro, el abismo fiscal en los Estados Unidos y un frenazo en el crecimiento de China, debido a la débil demanda de las mayores economías desarrolladas.
- 7 "Hunger, Food Security and Nutrition in the Post-2015", Development Agenda, Issues Paper for the informal consultation with stakeholders of the Committee on World Food Security (CFS), 11 de febrero, pp. 6-9, 2013.

Globalización y acceso a los alimentos

LO QUE PODEMOS COMER DEPENDE DE QUÉ ALIMENTOS SOMOS CAPACES DE ADQUIRIR. LA MERA PRESENCIA DE ALIMENTOS EN LA ECONOMÍA O EN EL MERCADO NO AUTORIZA A UNA PERSONA A CONSUMIRLOS. EN CADA ESTRUCTURA SOCIAL, DADOS LOS MECANISMOS JURÍDICOS, POLÍTICOS Y ECONÓMICOS VIGENTES, UNA PERSONA PUEDE ESTABLECER SU DERECHO SOBRE DISTINTOS LOTES DE PRODUCTOS ALTERNATIVOS... ESOS DERECHOS DEPENDEN DE LO QUE POSEE INICIALMENTE Y DE LO QUE PUEDE ADQUIRIR CON INTERCAMBIOS.
*Amartya Sen*⁸

La contribución de la agricultura al desarrollo económico y social de los países, no ha sido suficientemente significada y su relevancia suele vincularse a la interdependencia de cuestiones relacionadas con la pobreza, el desarrollo sostenible y la seguridad alimentaria.

Partiendo de esta aproximación, encontramos que el proceso de modernización de la agricultura al igual que ha permitido importantes progresos en la producción también ha tenido efectos asimétricos entre los pequeños agricultores tradicionales y los que se dedicaron a la agricultura industrial. La búsqueda de crecimiento económico de los últimos 50 años se ha basado principalmente en los ingresos derivados de la exportación industrial que a su vez permitía importar alimentos para completar la producción nacional. Estas políticas dieron la espalda a la agricultura de consumo y la producción agrícola de alimentos básicos. Esto ha provocado para los más vulnerables, un incremento de los costes en el acceso a los alimentos así como la pérdida de empleo e ingreso adicional, dos elementos claves para conseguir una mejor asequibilidad.

Este crecimiento económico inequitativo ha impedido la distribución en el acceso a la tierra, al agua, al crédito, a los conocimientos y a los mercados, y por consiguiente a los ingresos y oportunidades necesarias para alcanzar un nivel de productividad suficiente para todos. Del mismo modo se ha tendido a simplificar una respuesta cortoplacista sobre los más pobres y solo en lo que a sus necesidades inmediatas de alimentación y atención de salud se refiere.

Con el avance de la globalización, la creciente relación entre alimentos, agua, energía y mercados financieros provoca una mayor volatilidad en los precios globales de los alimentos, debido tanto a las tensiones entre oferta y demanda,

⁸ A. Sen: *Hunger and public action*, en J. Dreze y A. Sen (eds.), Clarendon Press, Oxford, Reino Unido, 1989.

como a la competencia por los recursos. Todo ello insiste aún más en el impacto asimétrico sobre los países, aunque varía dependiendo de las condiciones de mercado y medidas políticas como los aranceles a la importación, los impuestos sobre exportaciones y las subvenciones. En estos casos, las medidas perjudican la competitividad de los productores generalmente más pobres, pero no solamente. A medida que las economías ya emergidas (como los BRICS⁹) se enriquecen, sus productores agrícolas se ven también favorecidos y las reglas del juego empiezan a cambiar para aquellos que han tenido un papel preponderante en la producción y mercados internacionales, como es el caso de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Unión Europea (UE) y EE UU.

Durante años, el 20% de la población mundial, ubicada en los países ricos, ha sido a la vez que el productor más importante de alimentos, los mayores consumidores y los principales exportadores de productos alimentarios. A ello hay que añadir que las producciones agrícolas de los países miembros de la OCDE¹⁰ y UE¹¹, están muy subsidiadas y se les aplica un proteccionismo para que no sufran demasiado la competencia exterior. Todo esto ha derivado en una clara hegemonía de la producción agrícola de estos países sobre el resto, y a unos precios inferiores a su coste real, provocando un *dumping* agrícola. Los mercados internacionales se han llenado de comida barata durante los años setenta y ochenta del siglo pasado, haciendo que muchos países en desarrollo se entregaran a la rentable importación neta de alimentos, contribuyendo al mencionado abandono de la inversión en la agricultura y desincentivando la producción local, hasta abandonar la agricultura de consumo y darle la vuelta a su propio modelo productivo.

La “revolución verde” en la segunda mitad del siglo XX supuso a su vez, la creación de variedades híbridas de maíz y de trigo con un rendimiento muy alto, pero altamente condicionado a las existencias de los insumos. Cultivar híbridos elevó considerablemente el consumo de agua y abonos, así como una mayor dependencia de la industria de semillas (y sus patentes) y

9 Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica.

10 La OCDE en 2001 superó el umbral de 1.000 millones de dólares por día destinados a subvencionar la agricultura de sus estados miembros. Una cantidad que supone una subida de los precios del mercado y gran distorsión del comercio con claros efectos perjudiciales para los países más empobrecidos que sufren cada vez más los elevados aranceles a sus productos agrícolas y la restricción en el acceso a los mercados con potencial exportador. Estos altos niveles de apoyo a la agricultura en la OCDE (376.000 millones de dólares en 2010) contrastan con los niveles de apoyo a la agricultura de los países en desarrollo a través de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) que apenas suponen 5.600 millones de dólares. Actualmente, hay en marcha una reforma, iniciada en 2006, destinada a reducir estos subsidios y consecuentes distorsiones en el mercado agrícola.

11 La PAC de la UE ha recibido, durante 2007-2013, 417.740 millones de euros (el 47,6% del presupuesto de la UE). Pese a que para el periodo 2014-2020 se estima una reducción de 54.800 millones de euros, la agricultura europea se verá apoyada por 362.940 millones de euros.

desplazamientos de otros cultivos locales, con lo que esta espectacular producción solo ha beneficiado a los países ricos que, además, han visto en ello la oportunidad de manejar todo el sistema alimentario desde el comienzo de la cadena alimenticia.

Este modelo ultraliberal lleva actuando durante años sobre las políticas agrarias de los países en desarrollo con el objetivo de incentivar a los comerciantes privados en una política alimentaria orientada hacia el mercado. En la crisis alimentaria 2007-2009 las restricciones a las exportaciones de grano impuestas desde el grupo de Cairns¹², han significado una reducción de los suministros disponibles de alimentos en los mercados mundiales y mayores presiones al alza de los precios, pero también han servido para ponderar viejas reivindicaciones en un sistema altamente politizado¹³.

Esta reacción de las economías emergidas persigue una reforma profunda del sistema de comercio internacional para equiparar las condiciones de las exportaciones de productos agrícolas a las de otros productos, suprimiendo los subsidios y mejorando sustancialmente el acceso a los mercados. Un cambio de paradigma que también comienza a apreciarse como telón de fondo en algunas de las reformas en cursos de las instituciones multilaterales como la OCDE, la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)¹⁴. Reformas motivadas por la desaceleración notable del crecimiento del comercio mundial¹⁵, pero también como reacción a la multipolarización de un sistema que, en lo que al negocio agroalimentario se refiere, ha favorecido los grandes monopolios en las

- 12 Es un grupo de países exportadores de productos agropecuarios que ejercen presión para que se libere el comercio de ese tipo de productos. Se formó en 1986 en Cairns, Australia, justo antes del inicio de la Ronda Uruguay. Los miembros actuales son Argentina, Australia, Bolivia, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, Costa Rica, Filipinas, Guatemala, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Paraguay, Sudáfrica, Tailandia y Uruguay.
- 13 El Grupo de Cairns de exportadores netos ha presentado una propuesta parecida, aunque vinculada a la reducción de la "progresividad arancelaria" (es decir, la aplicación de derechos más elevados a los productos transformados, lo que obstaculiza el desarrollo de las industrias de transformación en los países productores de materias primas). El Grupo de Cairns también propone que haya flexibilidad para los países en desarrollo.
- 14 Es importante destacar cómo las instituciones financieras internacionales (especialmente el BM, pero también, en cierto sentido, el FMI) han dado un tremendo giro en los últimos años desde un énfasis ilimitado en el papel de los mercados hacia una recuperación de la política y del Estado como agente central. Hoy, la visión ortodoxa es que el mercado no puede funcionar eficazmente ni generar desarrollo sin reformas políticas y sociales que son esenciales y que, en consecuencia, deben ser previas. "Cohesión social e instituciones democráticas ('eficientes', para no herir susceptibilidades) son hoy ingredientes esenciales en las formulaciones de los paquetes de reformas que se proponen", reflexión de Williamson (1999) sobre los fallos del Consenso de Washington y las prescripciones del economista jefe de desarrollo del Banco Mundial (Ritzen *et al.*, 2000).
- 15 UNCTAD, 2012. Por segundo año, el comercio internacional cae desde un 12,6% en 2010 a un 6,4 en 2011 y un 3,2% en 2012.

cadena de distribución y maximizado los beneficios aún a costa de agravar la pobreza y la inseguridad alimentaria. Corregir estas asimetrías comienza a estar en la agenda internacional, aunque todavía sea de un modo marginal y por mayores razones geoestratégicas.

Ante el cuestionamiento del sistema productivo y comercial que en la actualidad regula el sistema alimentario, ¿cuál es la consecuencia de no reaccionar ante las actuales presiones sobre la demanda de alimentos? Las reservas de alimentos disminuyen y aunque el problema en la actualidad no es de escasez, estas son el indicador más directo para medir la seguridad alimentaria tanto para los países autosuficientes como para los importadores de alimentos. Si ya de por sí, cualquier acción sobre los alimentos incide, el impacto es mayor si la relación entre producción y la utilización de alimentos, tiende a la baja¹⁶. A esta circunstancia se une la tensión sobre la demanda de alimentos provocada por la expansión demográfica, cambios del patrón alimentario de economías emergidas, cultivos alternativos no alimenticios (cultivos para la elaboración de piensos, flores, biocombustibles, etc.), acaparamiento de tierras, entre otros. Pero todas estas tensiones no solo reducen el acceso a los alimentos, también supone una competencia sobre el uso de los recursos naturales, (tierra y agua), afectando a la sostenibilidad y acelerando un cambio ambiental (calentamiento global).

A pesar del margen de maniobra para incrementar la producción de alimentos a nivel mundial, la intensificación cuestiona cada vez más su productividad y la sostenibilidad de los bienes públicos aportados por los ecosistemas naturales. Las interacciones complejas dentro y entre el sistema alimentario, los recursos naturales y los factores socioeconómicos reclaman una concertación entre los sectores de la agricultura, pesca, medio ambiente, comercio, energía, transporte, comercialización, salud y bienes de consumo. Parece por tanto, pertinente, procurar un enfoque global sobre la sostenibilidad productiva de los alimentos, incluyendo específicamente las circunstancias de asequibilidad en los países y de las poblaciones con circunstancias más vulnerables.

¹⁶ En función de las estimaciones de producción y utilización de alimentos, la FAO pronostica que la relación mundial entre las existencias y el consumo disminuirá en 2012-2013 a un 20,7%. Porcentaje que está muy cerca del 19,6% registrado en 2007-2008, el nivel más bajo en 30 años. A esto hay que sumar el aumento del consumo humano de cereales superior al ritmo del crecimiento demográfico, elevándose per cápita a 153 kg/año. La situación de las existencias es muy diferente para el arroz, cuya producción se prevé que supere el consumo por octavo año consecutivo, con el consiguiente incremento de las reservas arroceras mundiales hasta el nivel sin precedentes de 173 millones de toneladas en 2013. Como consecuencia, la relación entre las existencias y la utilización de arroz alcanzará un 36,0%, porcentaje superior al 33,8% registrado en 2011-2012.

Bienes públicos globales

... AND GOOD AND NUTRITION SECURITY (FNS) COULD BE CONSIDERED A GLOBAL COMMONS OR GLOBAL PUBLIC GOODS AS IT IS BENEFICIAL FOR THE COMMUNITY, THE NATIONS AND THE PLANET IN GENERAL. FNS IS NOT RIVALROUS (MY OWN FOOD AND NUTRITION SECURITY DOES NOT PREVENT YOU TO HAVE YOURS) BUT IT IS DEFINITELY EXCLUDABLE (AS WE CAN SEE AT PRESENT, WITH OVER 860 MILLION PEOPLE WITH NO FOOD SECURITY AT ALL) ALTHOUGH ETHICALLY ABOMINABLE.

J. L. Vivero¹⁷

Ante la necesidad de hallar un enfoque global donde todos los estados converjan en la sostenibilidad alimentaria del planeta, la noción de BPG se abre paso en un contexto donde cada día las interdependencias son mayores. ¿Debería ser la seguridad alimentaria un BPG? A continuación abundaremos en el concepto de BPG, de cómo se adaptan en el contexto referido y si se dan las circunstancias para incorporarlos en la configuración de una nueva agenda política de desarrollo

Los BPG se definen como bienes cuyos beneficios o costos son de alcance casi universal en términos de países, pueblos y generaciones o que puedan afectar a cualquier persona en cualquier lugar, y que son de consumo público (Kaul, 2013). Existen por tanto, dos condiciones que hacen públicos a los bienes públicos: la cantidad global del bien es indivisible y, además, es imposible excluir de su disfrute a aquellos que no han contribuido a su provisión. A su vez, todo bien público requiere una política pública para proveer dicho bien por lo que las decisiones serán necesariamente políticas. Claramente, cualquier otra forma de proceder supone un intento de sustituir la política por la gestión. Un ejemplo muy evidente de esta sustitución de la política por la tecnocracia es la del Banco Mundial (BM), pero también de la Comisión Europea (CE). El BM¹⁸ considera cinco áreas de bienes públicos y 13 tareas asociadas (tabla 1).

Repasando esta lista se observa que solo el conocimiento, en tanto en cuanto su acceso no esté sujeto a precios de acceso por suscripción, es un auténtico bien público. En el caso del medio ambiente, las notables dosis de rivalidad hacen

¹⁷ J. L. Vivero: *Food as a commons: Reframing the narrative of the food system*, WP, Centre for Philosophy of Law, Université Catholique de Louvain, 23 de abril, p. 9, 2013.

¹⁸ El BM define los BPG “los bienes públicos son bienes, recursos, servicios, regímenes o sistemas de reglas que son importantes desde el punto de vista del desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza y que presentan externalidades transfronterizas de carácter sustancial de tal manera que solamente pueden ser producidas en cantidades suficientes mediante la cooperación y acción colectiva entre países desarrollados y países en vías de desarrollo. Esta definición implica la existencia de beneficios transnacionales y el requerimiento de acción colectiva transnacional” (World Bank, 2001: 110).

que el medio ambiente sea un bien “común” típico, dominado por problemas de congestión o sobreexplotación. Por su parte, como demuestra la lucha de los gobiernos africanos contra las multinacionales farmacéuticas, las vacunas y los medicamentos son bienes completamente privados (hay rivalidad y exclusividad) pero con externalidades positivas evidentes, por lo que existe una clara justificación para la intervención pública (que puede manifestarse de diferentes maneras: expropiación en aras del interés general, compra de las patentes por la Organización Mundial de Salud (OMS), subsidio de los países ricos a los pobres por ciudadano vacunado, etc.). Finalmente, en el caso de la arquitectura financiera y del comercio internacional, el sesgo ideológico del BM resulta bastante evidente ya que la unificación de marcos legales y contables así como el desarrollo de estándares tienen como objeto reducir los costes de transacción a los que se enfrentan los mercados de capitales y, en consecuencia, su efecto neto solo puede ser aumentar y mejorar la movilidad de capitales (movilidad que, como sabemos, se ha traducido en volatilidad).

Tabla 1. Bienes públicos globales según el Banco Mundial

Bienes	Tareas
B1 La arquitectura financiera internacional	T1 Desarrollo de estándares internacionales T2 Estabilidad financiera y de deuda pública
B2 El comercio y derechos de propiedad intelectual	T3 Un marco legal y contable de carácter internacional T4 Acceso a mercado
B3 Los bienes comunes medioambientales	T5 Derechos de propiedad intelectual T6 Cambio climático
B4 Las enfermedades de transmisión masiva	T7 Recursos hídricos T8 Recursos forestales
B5 El conocimiento y la información	T9 Biodiversidad, ozonofera y desertificación T10 SIDA, tuberculosis y malaria T11 Vacunas y medicamentos para los países en desarrollo T12 Acceso a la sociedad del conocimiento y superación de la brecha digital T13 Entender los problemas de desarrollo y la lucha contra la pobreza

Fuente: World Bank: “Strategic Directions for the World Bank Group Practicing Selectivity and Aligning Global/Corporate Priorities with Country Goals”, Senior Management Report, febrero, 2001.

Algo similar se observa en la consideración del libre comercio como bien público. Cuando el BM, al igual que hace la CE (2002: 29), considera como “un sistema de comercio abierto” o, más abiertamente, “el acceso a mercados”, como un bien público, ambas instituciones incurren en un error¹⁹. Efectivamente, debido a su sesgo ideológico, ambas instituciones, confunden el hecho de que, desde el punto de vista de la teoría económica, un sistema de comercio abierto

¹⁹ B1 un sistema financiero y monetario estable; B2 un sistema de comercio abierto; B3 la protección de bienes medioambientales esenciales; B4 el mantenimiento de la paz y la seguridad globales; B5 el control de las enfermedades de difusión masiva; y B6 el conocimiento científico y la educación (Comisión Europea, 2002: 29).

asigne mejor los recursos y sea más eficiente globalmente que un sistema muy proteccionista con el hecho de que la apertura comercial es un proceso que por su propia naturaleza genera “ganadores y perdedores” (Rodrik 1997), lo que hace difícil que pueda ser considerada un bien público. Dicho de otra forma, si para mejorar a una mayoría se tiene que empeorar a alguien, siquiera a una persona, nos alejamos, y no acercándonos, a una situación mejor.

Para Bezanson y Sagasti (2002: vii), un sistema operativo de provisión de BPG se compone de una decisión política consensuada, acerca de la necesidad de que la comunidad internacional se concierte para proveer dicho bien; el establecimiento de acuerdos para su provisión; la adjudicación de la responsabilidad de la gestión de la tarea a una o varias instituciones en el nivel internacional, regional o nacional combinada o separadamente; el diseño de los instrumentos financieros necesarios; los mecanismos que permitan diseñar e implantar políticas destinadas a la provisión de dichos bienes; los contratos que establecen la participación de los niveles nacionales y locales en la gestión y provisión de dichos bienes y, todo aquello relacionado con las capacidades de los agentes locales encargados de la implementación de las políticas.

Tabla 2. Opciones para financiar los BPG

1.	Creación de mercados. Creación de derechos de propiedad, la fijación de precios, el intercambio de información, la creación de agencias reguladores y el impulso de políticas de competencia (carbon sequestration schemes, tradable pollution permits, etc.).
2.	Imposición de regulaciones, tasas, impuestos, permisos o subsidios. En los tres casos, los impuestos pueden ser globales (tobin tax, carbon tax) o nacionales y vinculados a la generación de externalidades, consumo de bienes públicos o estar basados en cuotas lineales, proporcionales, etc.
3.	Contribución de organizaciones con ánimo de lucro: contribuciones a la provisión de BPG derivadas de actividades privadas: investigación y desarrollo, etc.
4.	Contribución de organizaciones sin ánimo de lucro: donaciones financieras, transferencias know-how.
5.	Contribuciones individuales: donaciones, loterías, subastas, “apadrinamientos”.
6.	Contribuciones de gobiernos de países desarrollados: donaciones, subvenciones, préstamos a bajo interés, créditos a la exportación, asistencia técnica, incentivos fiscales para la contribución de las empresas (impuestos o subvenciones), condonaciones o swaps de deuda.
7.	Contribuciones de gobiernos de países en vías de desarrollo: políticas públicas, incentivos fiscales.
8.	Contribuciones de los organismos financieros internacionales: préstamos, donaciones, asistencia técnica, etc.
9.	Contribuciones de las agencias y organizaciones internacionales: ídem.

Fuente: Bezanson y Sagasti.

A pesar de las dificultades terminológicas y políticas que interfieren en la definición de BPG, (Bezanson y Sagasti, 2002: x) ofrecen un marco analítico que ayuda a entender cómo se deben asignar las responsabilidades entre diversos niveles de gobierno y actuación respecto a la provisión de dichos bienes. En primer lugar, es necesario decidir hasta qué punto se puede internalizar el problema; en segundo lugar, qué actor está en mejores condiciones para hacerlo; en tercer lugar, cuál es el mecanismo idóneo.

La provisión de BPG por tanto, no es una tarea exclusiva de las agencias internacionales. De hecho, como puso de manifiesto el estudio de Kaul y Le Goulven (2003), el grueso de la provisión de BPG está en los presupuestos nacionales de los países desarrollados (por ejemplo, en los presupuestos de sanidad o educación nacionales): según el BM, solo uno de cada doscientos dólares gastados globalmente en la provisión de BPG es gestionado o está en manos de las agencias internacionales: nada menos que el 99,5 por ciento de los gastos en BPG están en manos nacionales (un dato muy relevante respecto al papel del Estado en la globalización y que indica que el presupuesto nacional de los países desarrollados y las políticas públicas nacionales es el primer lugar en el que se debe examinar la cuestión de los BPG y la globalización)²⁰.

Desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el concepto de BPG, notablemente abandonado, fue rescatado en el informe del Desarrollo Humano 1999 y trasladado a la Declaración del Milenio (NNUU, 2000): “La globalización ofrece grandes oportunidades, pero sus costes y beneficios están desigualmente distribuidos. En concreto, los países en vías de desarrollo y las economías en transición enfrentan especiales dificultades en relación a desafío de la globalización. Solo si se asienta sobre acuerdos amplios y esfuerzos duraderos puede convertirse la globalización en una en un fenómeno incluyente y equitativo”.

Un concepto cuyo auge se debe en mayor medida, al resultado de la convergencia de tres preocupaciones sustantivas. En primer lugar, la constatación de la fatiga de las políticas tradicionales de ayuda oficial al desarrollo (AOD) llevadas a cabo durante los años noventa por los donantes tradicionales. Un fracaso donde se produce una caída sostenida de la AOD y la evidencia empírica de que el mercado (es decir, la globalización) está aumentando la brecha entre países ricos y pobres. En segundo lugar, la evidencia de que la globalización es irreversible, imparable e implica que un creciente número de problemas (y soluciones) tienen y tendrán un carácter netamente transfronterizo. Y en tercer lugar, que ni las organizaciones internacionales, ni los mercados, ni los Estados, ni el público en general disponen de un marco conceptual y político para responder a este desafío. Todos estos elementos, algunos de ellos plenamente vigentes, abundan en la idea de que detrás de la gestión de los BPG, subyacen unos objetivos políticos en crisis.

²⁰ Los cálculos del Banco Mundial son los siguientes: el gasto agregado mundial en bienes públicos es de 6 billones de dólares (5 en países desarrollados, 1 en países en vías de desarrollo), pero los organismos internacionales solo consumen 32 mil millones de dólares (Kaul y Le Goulven, 2003: 11).

Seguridad alimentaria, BPG y agenda post-2015

UN ENFOQUE MÁS COORDINADO DEBE INCLUIR EL ANÁLISIS INTEGRADO DE LOS SISTEMAS DE ALIMENTOS, CLIMA, MEDIO AMBIENTE Y POBLACIÓN, ASÍ COMO TAMBIÉN EL SOCIOECONÓMICO. LOS RESULTADOS SERVIRÁN PARA INFORMAR LA TOMA DE DECISIONES EN TODOS LOS SECTORES, ASÍ COMO LAS RESPUESTAS INTEGRALES QUE SE NECESITAN PARA ABORDAR LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y HACER POSIBLE UNOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES Y RESILIENTES PARA LAS GENERACIONES FUTURAS.
*Río+20, documento de política 2: "Seguridad alimentaria para un planeta bajo presión Transición a la sostenibilidad: retos y soluciones interconectados"*²¹

Hace unos meses, en diciembre de 2012, la FAO sustituyó el término reducción, por erradicación del hambre como meta principal de la organización, secundando el desafío de "Hambre Cero" lanzado por el Secretario General de Naciones Unidas (NNUU), el señor Ban Ki-Moon, en la Cumbre de Río+20 (2012). A menos de dos años del vencimiento de los ODM²², parece perfilarse desde el entorno de NNUU un horizonte post-2015 más ambicioso. ¿Estamos ante una oportunidad de ofrecer nuevas alternativas en la erradicación del hambre en el mundo si incluimos los alimentos dentro de la categoría de BPG?

Como ya hemos visto, estamos ante un contexto ambiguo de consensos y disensos para la acción colectiva. En la comunidad internacional, debilitada y en crisis, conviven los actores públicos tradicionales (CAD y UE) con sus promesas incumplidas en la lucha contra el hambre, con nuevos actores públicos (BRICS, NEXT-11, etc.) y privados (filántropos, sector empresarial). Las instituciones financieras (FMI, BM, Bancos de Desarrollo²³) y no financieras (NNUU, FAO) y otros organismos multilaterales involucrados (OCDE, OMC y G20). Esta creciente multipolaridad podría ser favorable para desarrollar una alternativa conjunta en la lucha contra el hambre. La revisión en la que se hallan los donantes y la AOD tradicional hace más propicia e inclusiva la participación del resto de actores, más allá de los espacios habituales. Sin embargo, también es un escenario crítico, donde el desequilibrio entre las principales propuestas de los donantes consolidados se enfrenta a los intereses de los emergidos (a su vez no coincidentes entre ellos).

²¹ Este es uno de nueve documentos de política elaborados por la comunidad científica para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible (Río+20). Estos documentos fueron encargados por la conferencia internacional "Planet Under Pressure: New Knowledge Towards Solutions".

²² NNUU: Cumbre de Desarrollo del Milenio, 2000.

²³ Incluido en nuevo Banco de Desarrollo de los BRICS (2012) que trae un nuevo paradigma a la hora de compartir recursos y promover la estrategia win-win.

La configuración de la Agenda post-2015 se enfrenta a una retórica que ha calado tanto en los discursos de los donantes emergentes como en los tradicionales. Para los primeros, la influencia sin interferencia y el respeto a la soberanía son argumentos para priorizar los intereses geoestratégicos y económicos en una cooperación bilateral abierta. Para los segundos, el aumento de la ayuda reembolsable ligada a proyectos de seguridad y defensa y el apalancamiento de otros recursos vía impuestos, créditos e inversión directa, son catalizadores del desarrollo. Dos modelos diferentes que coinciden en la necesidad de rediseñar la AOD como instrumento e incorporar los BPG para impulsar la cooperación internacional al desarrollo hacia una agenda colectiva, conjunta y ventajosa para todos.

En este sentido la coherencia de políticas para la seguridad alimentaria se impone claramente a los flujos financieros de la AOD²⁴ y la provisión de los BPG encaja en el diseño, tanto si consideramos a los alimentos como BPG y/o solo los recursos asociados a su producción y comercialización.

Sin duda, la provisión de BPG puede traer ventajas para los donantes tradicionales y emergidos (mayor bienestar), además de para los países más empobrecidos (desarrollo). Pero también puede ofrecer un tercer incentivo (adicional) a los países avanzados: una mejor capacidad de gobierno. Dado que la globalización, se define como una amplificación de la dimensión internacional de problemas domésticos (educación, sanidad, etc.), un beneficio de la provisión de los BPG será la recuperación del control de los gobiernos sobre dichas tareas. En consecuencia, no se trata tanto de que la globalización obligue a transferir la gestión de los problemas locales a la esfera internacional, sino que para seguir gestionando localmente los problemas son necesarias mayores dosis de concertación internacional. Por esta razón, el análisis moderno de los BPG concluye que “las mejoras en la cooperación internacional refuerzan la capacidad de los gobiernos nacionales de conseguir objetivos nacionales”²⁵.

Por otro lado, conviene tener en cuenta, las dificultades que existen a la hora de aplicar en la práctica un concepto tan abstracto como el de BPG, a un proceso como la globalización, de difícil definición técnica y de controvertido contenido político e ideológico, y el efecto debilitador que sin duda tiene sobre las políticas e instituciones existentes de la política de AOD, mientras se intenta implantar una estructura de ayuda internacional más eficiente²⁶.

²⁴ OCDE (2012).

²⁵ Kaul *et al.* (1999: xxxiv).

²⁶ Sagasti y Bezanson (2001: i).

Bibliografía

- BEZANSON, Keith y SAGASTI, Francisco (2001): *Financing and Providing Public Goods: Expectations and Prospects*, Sussex Institute of Development Studies/Swedish Ministry for Foreign Affairs.
- EUROPEAN COMMISSION (2002): "Responses to the Challenges of Globalization", *European Economy*, Special Report n° 1.
- FAO (2013): "Food Security and Nutrition in the Post-2015 Development Agenda, Issues Paper for the informal consultation with stakeholders of the Committee on World Food Security (CFS)", 11 de febrero, en http://www.fao.org/fsnforum/post2015/sites/post2015/files/files/Issues_Paper_Post_2015_Eng.pdf
- GAVAS, M. (2010): *Financing European development cooperation: the Financial Perspectives 2014-2020*, ODI, noviembre.
- KAUL, Inge (2002): *Providing global public goods: managing globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- KAUL, Inge; GRUNGBERG, Isabelle Y STERN, Marc (1999): *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st century*, Nueva York, Oxford University Press.
- KAUL, Inge y LE GOULVEN, Katell (2003): "Financing Global Public Goods: A New Frontier for Public Finance", en I. Kaul, P. Conceição, K. Le Goulven y R. U. Mendoza (eds.): *Providing Public Goods: Managing Globalization*, Nueva York, Oxford University Press.
- NNUU (2012): "Perspectivas para el crecimiento económico mundial y el desarrollo sustentable", en http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/2013wesp_es_sp.pdf
- OCDE (2012): "Policy Coherence and Food Security: the effects of OECD countries' agricultural policies".
- RÍO+20 (documento de política 2): "Seguridad alimentaria para un planeta bajo presión Transición a la sostenibilidad: retos y soluciones interconectados", en www.planetunderpressure2012.net
- RITZEN, Jo; EASTERLY, William y WOOLCOCK, Michael (2000): "On 'Good' Politicians and Bad Policies: Social Cohesion, Institutions and Growth", *5th Congress on International Public Finance*, Sevilla.
- RODRIK, Dani (1997): *Has globalization gone too far?*, Washington D. C., Institute for International Economics.
- WILLIAMSON, John (1999): *What Should the Bank Think about the Washington Consensus*, Washington D. C., Institute for International Economics.
- WORLD BANK (2001a): *Global Development Finance*, Washington D. C.
- (2001b): "Strategic Directions for the World Bank Group Practicing Selectivity and Aligning Global/Corporate Priorities with Country Goals", Senior Management Report, febrero.

9

La coherencia de políticas para el desarrollo y la seguridad alimentaria global: la estrategia de la OCDE sobre desarrollo y la configuración de nuevos enfoques*

*Development Policy Coherence and global food security:
ODCE development strategies and new approaches*

JONATHAN BROOKS Y ERNESTO SORIA
MORALES**



PALABRAS CLAVE

Coherencia de políticas para el desarrollo; Seguridad alimentaria; Estrategia de la OCDE sobre Desarrollo.

RESUMEN El mundo produce suficientes alimentos para toda la población. Sin embargo, más de una de cada seis personas padece hambre. Esta es una de las más grandes incoherencias de nuestro tiempo. El principal obstáculo es la pobreza que limita el acceso de las personas a los alimentos. La estrategia de la OCDE sobre desarrollo está explorando enfoques más amplios sobre la coherencia para el desarrollo para mejorar la formulación de políticas para abordar la seguridad alimentaria. Este artículo presenta los primeros pasos en este trabajo y explora prioridades de políticas en los países desarrollados, emergentes y en desarrollo.

* Este artículo sintetiza parte del trabajo de la OCDE en seguridad alimentaria, el cual ha sido coordinado por Jonathan Brooks como parte de la *Estrategia sobre Desarrollo* que la organización lanzó en 2012. También se basa en contribuciones de Ernesto Soria Morales al trabajo de la OCDE sobre una nueva narrativa para la CPD en un contexto de cambio global, el cual también forma parte de dicha estrategia. Las opiniones expresadas y argumentos empleados en el presente documento no reflejan necesariamente las opiniones oficiales de la Organización o de los gobiernos de sus países miembros.

** **Jonathan Brooks** es doctor en Economía Agrícola por la Universidad de California y cuenta con una Maestría (MS) en Economía por la Universidad de Purdue y licenciatura en Economía por la London School of Economics. Es economista principal en Comercio y Agricultura de la OCDE. Trabaja principalmente en el ámbito de la política agrícola, el comercio y el desarrollo. Su enfoque se centra en el papel de la política agrícola en la reducción de la pobreza. Recientemente, ha coordinado los trabajos sobre seguridad alimentaria en el contexto de la Estrategia de la OCDE sobre Desarrollo. Antes de unirse a la OCDE en 1999, fue profesor en la Universidad de Reading.

KEY WORDS

Policy coherence for development; Food security; OECD Strategy on Development.

ABSTRACT The world produces enough food to feed everyone. Still, more than one person in six goes hungry. This is one of the greatest incoherencies of our times. The main obstacle is poverty which constrains people's access to food. The OECD Strategy on Development is exploring how broader approaches to policy coherence for development can better inform policymaking in addressing global food security. This article illustrates first steps in this work and explores policy priorities in developed, emerging and developing countries.

MOTS CLÉS

Cohérence des politiques pour le développement; Sécurité alimentaire; Stratégie de l'OCDE sur Développement.

RÉSUMÉ Le monde produit assez d'aliments pour toute la population. Pourtant, plus d'une personne sur six souffre de faim. C'elle ci est une des plus grandes contradictions de notre époque. Le principal obstacle est la pauvreté qui limite l'accès des personnes à la nourriture. La Stratégie de l'OCDE sur Développement explore des approches plus larges sur la cohérence pour le développement afin d'améliorer la formulation des politiques pour assurer la sécurité alimentaire. Cet article présente les premières étapes de ce travail et explore les priorités politiques dans les pays développés, émergents et en développement.

Introducción

En un mundo de oportunidades económicas sin precedentes y con vastos recursos a nuestra disposición, el hecho de que 850 millones de personas en los países en desarrollo sigan sufriendo hambre y desnutrición representa una de las mayores incoherencias de nuestro tiempo. Actualmente, el mundo tiene la capacidad de producir suficientes alimentos para toda la población. No obstante, más de una de cada seis personas padece hambre y 2,6 millones de niños mueren de desnutrición cada

Ernesto Soria Morales es licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional Autónoma de México y magíster en Cooperación Internacional y Desarrollo por el IUDC/UCM. Es analista principal en coherencia de políticas para el desarrollo de la OCDE. Su trabajo actual se enfoca en el desarrollo de una nueva narrativa para la coherencia de políticas en un contexto de cambio global. Ha contribuido en la concepción y elaboración de la Estrategia de la OCDE sobre Desarrollo. También ha sido analista sénior de Políticas en la Unidad de Apoyo al Proceso Heiligendamm-L'Aquila en la misma organización, trabajando en temas de desarrollo. Antes de unirse a la OCDE en 2009, fue funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México desde 1994, trabajando en asuntos multilaterales, así como en cooperación internacional para el desarrollo. También fue profesor en la Universidad Nacional Autónoma de México y del Instituto de Investigaciones José María Luis Mora en México.

año. La mayoría de las personas que padecen hambre en el mundo son demasiado pobres como para darse el lujo de tener una alimentación sana. El principal desafío es elevar los ingresos de los pobres. Lo cual no solo es un requisito indispensable para la reducción sostenida de la pobreza, sino también para mejorar la seguridad alimentaria.

Alcanzar la seguridad alimentaria mundial requerirá hacer frente a condiciones sistémicas que limitan el desarrollo y la consecución de un crecimiento económico sostenible e incluyente, como las barreras al comercio, mercados, conocimiento y tecnología. También requerirá una mayor coherencia a escala nacional, regional y global en una serie de políticas clave, incluyendo agricultura, comercio, inversión, medio ambiente, protección social y cooperación al desarrollo. Éstas son fundamentales para generar ambientes propicios que permitan a los países erradicar el hambre y garantizar una seguridad alimentaria y nutritiva. La pregunta es: ¿cómo hacer de la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD) una herramienta efectiva para mejorar la seguridad alimentaria y lidiar con sus múltiples dimensiones en un contexto global que ha cambiado dramáticamente en las últimas dos décadas?

Este artículo presenta el trabajo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en CPD y seguridad alimentaria, como parte de su estrategia sobre desarrollo. La primera parte resalta algunos elementos que deben considerarse para fomentar la coherencia en un contexto internacional más complejo y para abordar cuestiones globales como la seguridad alimentaria. La segunda parte ilustra cómo una mayor coherencia a diferentes niveles puede contribuir a mejorar la seguridad alimentaria global. En esta se exploran: i) diversas formas en que los países de la OCDE pueden reformar sus políticas para evitar efectos negativos; ii) cómo la coherencia en los países en desarrollo puede contribuir a fortalecer su seguridad alimentaria; y iii) áreas donde una acción coherente a escala global puede contribuir a crear ambientes propicios para la seguridad alimentaria. La sección final destaca los principales mensajes de políticas que resultan de los análisis de la OCDE sobre la CPD y seguridad alimentaria.

Explorando nuevos enfoques para la CPD en un contexto global cambiante y más complejo

El mundo ha cambiado profundamente desde principios de los noventa cuando surgió la noción de CPD de las discusiones del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE, en un contexto de creciente preocupación internacional por la eficacia de la ayuda. En 1996 los miembros del CAD asumieron el compromiso de “lograr la coherencia entre las políticas de ayuda y otras políticas que repercuten en los países en desarrollo”, el cual fue avalado por el Consejo Ministerial de la

OCDE (OECD, 1996). En 2002, una declaración ministerial de la OCDE, amplió la perspectiva y delineó un enfoque dual para el fomento de la CPD: 1) para evitar impactos que afecten negativamente las perspectivas de desarrollo de los países en desarrollo; y 2) para aprovechar las potenciales sinergias positivas entre diferentes políticas con dimensiones transfronterizas importantes, como comercio, inversión, agricultura, salud, educación, migración, medio ambiente y cooperación al desarrollo (OECD, 2002)¹.

Desde esta perspectiva, una política coherente sería aquella que abre los mercados a las exportaciones de los países en desarrollo, al tiempo que les brinda ayuda para aumentar su capacidad exportadora. Contrariamente, una política incoherente sería aquella que proporciona ayuda oficial al desarrollo (AOD) para el desarrollo agrícola y exportador del país en desarrollo, mientras que al mismo tiempo bloquea sus exportaciones obligando a los agricultores de ese país a competir con la producción agrícola subvencionada en el país donante.

Este doble enfoque sobre la CPD, fue reafirmado en la Declaración Ministerial de la OCDE de 2008 (OECD, 2008); así como en las recomendaciones sobre buenas prácticas institucionales para la CPD aprobada por el Consejo de la OCDE en 2010, en la cual se puso especial énfasis en la necesidad de establecer mecanismos nacionales para fomentar un “enfoque que implique al conjunto del gobierno” (*whole-of government approach*) en la formulación de políticas e integrar la perspectiva del desarrollo en el diseño y ejecución de las políticas nacionales (OECD, 2010a)². Desde entonces, los esfuerzos hacia la CPD se han centrado principalmente en el desarrollo de mecanismos institucionales en los donantes (OECD, 2009).

La cuestión es si enfocarse en las dimensiones institucionales y sectoriales de la coherencia en los donantes sería la manera más efectiva de abordar cuestiones globales como la seguridad alimentaria, que requieren un enfoque integral y la acción colectiva. La experiencia de las revisiones entre pares del CAD sobre prácticas institucionales y mecanismos para la CPD, sugiere que los mecanismos institucionales son necesarios para sensibilizar a los responsables de la formulación de políticas y contribuir a una toma de decisiones eficiente. Sin embargo, estos no son suficientes para generar políticas más coherentes en la práctica. Tres aspectos principales parecen estar limitando el progreso:

- 1 Otros compromisos internacionales sobre la CPD se asumieron en la Declaración del Milenio (2000), el Consenso de Monterrey (2002), el Consenso Europeo sobre Desarrollo (2005), la Declaración de París (2005), la Agenda de Acción de Accra (2008), el Tratado de Lisboa de la UE, el documento final de la Cumbre de los ODM de 2010 y el documento final del Cuarto Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda (2011).
- 2 La OCDE ha desarrollado un marco para evaluar el progreso en CPD entre sus miembros con base en las recomendaciones del ciclo 2002-2007 de los informes de las revisiones entre pares del CAD. Este marco es conceptualizado como un ciclo de tres fases, cada fase apoyado por un “componente básico para la CPD”: 1) compromiso político; 2) mecanismos de coordinación; y 3) sistemas de monitoreo, análisis y rendición de cuentas.

- 】 Un enfoque centrado en el donante.** Las discusiones sobre la coherencia se han llevado a cabo principalmente en la comunidad de donantes. Cada vez más se reconoce la necesidad de un diálogo más sistemático e incluyente que involucre a diversos actores, no solo países en desarrollo, sino también a la sociedad civil, el sector privado, etc. Ello es fundamental para entender mejor el impacto de las políticas, tomar en cuenta las perspectivas de los países en desarrollo y generar la evidencia necesaria para convencer a los responsables de tomar las decisiones sobre la necesidad de reformar las políticas que generan efectos negativos en el desarrollo. La CPD también tiene una dimensión doméstica y puede aplicarse tanto a las economías avanzadas como en desarrollo. Esta puede ayudar a evitar políticas contradictorias y fortalecer el impacto sobre el desarrollo. Por ejemplo el comercio entre los propios países en desarrollo podría ser uno de los principales motores del crecimiento durante la próxima década en esos países. Estimaciones de la OCDE sugieren que una reducción en los aranceles sobre el “comercio Sur-Sur” a los niveles aplicados entre las economías avanzadas, podría asegurar beneficios a los países en desarrollados de hasta USD 59 mil millones (OECD, 2010b).
- 】 Una perspectiva sectorizada.** Los análisis sobre los efectos que las políticas puedan tener sobre los países en desarrollo se han llevado a cabo sector por sector, por ejemplo comercio y desarrollo, inversión y desarrollo, agricultura y desarrollo, etc., sin en muchas ocasiones dar debida atención a los vínculos intersectoriales y la multidimensionalidad de los problemas de desarrollo.
- 】 Un acentuado énfasis en las incoherencias.** Los esfuerzos se han centrado en tratar de aliviar los efectos negativos de las políticas no relacionadas con la ayuda al desarrollo y han adoptado un enfoque de “no hacer daño” (*do no-harm approach*). La CPD puede contribuir a generar sinergias entre políticas, identificar oportunidades para la acción colectiva y escenarios mutuamente beneficios en los que ganen todas las partes.

La Estrategia sobre Desarrollo de la OCDE subraya la necesidad de adoptar un enfoque integral, que tome en cuenta un contexto de transformación global donde los grandes desafíos de desarrollo están estrechamente interrelacionados y aumentando en complejidad (OECD, 2012a). Un elemento clave de este enfoque es la CPD considerada, desde una perspectiva amplia, más allá del enfoque “centrado en el donante” y de “no hacer daño”. Ello implica una noción de la CPD más proactiva centrada en identificar interconexiones y favorecer las sinergias entre las diversas políticas en áreas económicas, sociales y ambientales, asegurando que se apoyen mutuamente para generar las condiciones necesarias que los países requieren para desarrollarse y asegurar un crecimiento económico incluyente y sustentable³.

3 El “Marco para la Estrategia de la OCDE sobre el Desarrollo”, endosado por los ministros en 2011 (<http://www.oecd.org/development/48106820.pdf>), hace énfasis en la necesidad de ampliar la perspectiva de la CPD a diferentes niveles complementarios. La Estrategia de la OCDE sobre el Desarrollo (<http://www.oecd.org/development/50452316.pdf>) de 2012 subraya la necesidad de abordar la coherencia al nivel global, incluyendo temas como la seguridad alimentaria y los flujos internacionales ilícitos.

La seguridad alimentaria mundial es un desafío global que requiere enfoques y transversales de la CPD. También requiere acciones y decisiones a los niveles de las economías avanzadas, emergentes y en desarrollo y a escala global. Los desafíos incluyen entre otros: la mejora de la productividad de la agricultura (así como su conciliación con otros objetivos potencialmente contrapuestos, como el desarrollo de la bioenergía, la escasez de agua, la adaptación al cambio climático); el desarrollo de sistemas de investigación e innovación; la promoción e incremento del comercio; la creación de ambientes propicios para la inversión mediante la eliminación de las barreras; y la reducción en el desperdicio de alimentos. La CPD, puede contribuir a hacer frente a estos retos interrelacionados y generar factores propicios para asegurar procesos de desarrollo y seguridad alimentaria más eficaces.

Consideraciones para un enfoque más amplio de la CPD

El fomento de la CPD debe tomar en cuenta una economía mundial cada vez más multipolar en el que todos los países juegan un papel importante para el crecimiento y el desarrollo global. El surgimiento de nuevos polos de crecimiento están moviendo el centro de gravedad de la actividad económica mundial hacia el este y el sur. Desde 2003, más de la mitad del crecimiento mundial se ha generado en esas zonas con tasas que superan la media de la OCDE (OECD, 2010b). Las economías emergentes, juegan un papel cada vez más importante en las finanzas internacionales, el comercio, la innovación, la creación de conocimientos y la cooperación al desarrollo. Estas son también cada vez más importantes para mejorar la seguridad alimentaria mundial, ya que sus políticas comerciales y agrícolas pueden tener impactos importantes en los mercados mundiales (OECD, 2012b).

Los desafíos del desarrollo en una economía mundial cada vez más interconectada han adquirido una dimensión global. Las crisis económicas en una parte del mundo pueden reverberar rápidamente en todo el planeta, y temas como el cambio climático, la inestabilidad financiera, las desigualdades sociales y económicas y los conflictos pueden tener efectos a escala mundial. Las diferentes crisis globales de la última década —financiera, económica, alimentaria, energética— han demostrado que los problemas de desarrollo tienen implicaciones para todos. La acción colectiva para hacer frente a estos desafíos por lo tanto tiene que trascender la vieja dicotomía entre el “Norte” y el “Sur”. Se reconoce cada vez más que se necesitan enfoques integrales, así como respuestas coordinadas y coherentes a diferentes niveles: nacional, regional y mundial.

En una economía mundial cada vez más interconectada, las políticas tanto de las economías avanzadas, como de las economías emergentes pueden tener un alcance global e influir en el crecimiento y las perspectivas de desarrollo de los países de bajos ingresos. Por ejemplo, durante la crisis de precios de alimentos

en 2007-2008, las restricciones a las exportaciones fueron utilizadas principalmente por los países emergentes y en desarrollo, lo cual agravó la situación. Esto significa que ya no es relevante, dada la estructura cambiante del comercio mundial, ver la coherencia o los efectos indirectos de las políticas como asunto exclusivamente de las economías avanzadas o de los donantes.

Con el realineamiento económico mundial de las dos últimas décadas, la geografía global de la pobreza también están cambiando. En la actualidad hay en el mundo alrededor de 620 millones menos de personas viviendo en condiciones de extrema pobreza, que en 1990 (World Bank, 2012). La gran mayoría de los pobres en el mundo vive y vivirá en países de ingresos medios y no en los países de bajos ingresos. Esto significa que en esos contextos, las políticas y en especial la CPD tendrán un papel más destacado, dado que la AOD representa una parte muy reducida de los recursos destinados a la reducción de la pobreza.

Fomentar la CPD en este nuevo contexto va más allá de evitar los impactos negativos de las políticas. El enfoque convencional de “no hacer daño” es importante, pero es solo una parte de un panorama más complejo. Un enfoque integral de la CPD podría servir como marco de referencia para mejorar la coherencia de las políticas entre los países desarrollados, emergentes y en desarrollo y contribuir a crear y mantener entornos propicios que permitan generar las condiciones para liberar el potencial de desarrollo y crecimiento económico de los países. Como se destacó en el documento final del Foro de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda de Busan, “es esencial examinar la interdependencia y la coherencia de todas las políticas públicas —no solo las políticas de desarrollo— para que los países puedan hacer pleno uso de las oportunidades ofrecidas por la inversión y el comercio internacional”⁴.

La CPD tendrá un papel relevante en la agenda de desarrollo más allá de 2015. El cumplimiento efectivo de objetivos globales de desarrollo requerirá de un alto grado de coherencia en los planos mundial, regional y nacional para la creación de ambientes favorables que propicien el desarrollo y permitan llevar a cabo las transformaciones necesarias para un crecimiento económico incluyente y sustentable de los países. En el contexto de la seguridad alimentaria esto supondrá centrarse en la generación de “facilitadores básicos” (acceso a mercados, tecnología e innovación; infraestructura, inversión, educación, protección social, entre otros), así como en la gestión de “inhabilitadores” (factores medioambientales, proteccionismo y subsidios, inestabilidad y conflicto, etc.) los cuales influyen a la capacidad de los países para lograr la seguridad alimentaria⁵.

4 Párrafo 9 del documento final del IV Foro sobre la Eficacia de la Ayuda, celebrado en Busan, Corea, en 2011, “Alianza de Busan para una cooperación al desarrollo eficaz”.

5 Como se destaca en el informe *Realizing the Future We Want For All*, elaborado en 2012 por el Equipo de Trabajo del Sistema de las Naciones Unidas sobre el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas post-2015, una implementación efectiva del marco de desarrollo posterior a

La CPD como marco de acción para la creación de entornos favorables para la seguridad alimentaria

Según la FAO la gran mayoría de las personas desnutridas, unos 850 millones, vive en países en desarrollo (FAO, WFP and IFAD, 2012), los cuales forman parte de los 1,3 mil millones de personas que el Banco Mundial estima que viven con menos de 1,25 dólares por día. La desnutrición se estima que es la causa del 30% de las muertes infantiles, el factor predominante de la carga mundial de morbilidad y un obstáculo importante para el desarrollo cognitivo, así como para la mejora de la productividad laboral, los ingresos salariales y los ingresos totales.

La seguridad alimentaria, según la definición acordada en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, tiene cuatro dimensiones principales: disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad. Ello implica asegurar que se dispone de alimentos suficientes, que las personas tienen acceso a esos alimentos y tienen la capacidad de adquirirlos, que las personas consuman alimentos nutritivos y que su consumo tenga la capacidad de resistir impactos como las sequías. Desde una perspectiva amplia de la CPD, esto implica observar cómo las políticas de las economías avanzadas y en desarrollo pueden influir en estos factores relacionados entre sí; la forma de asegurar que, en la consecución de sus propios objetivos nacionales, estas no pongan en peligro la seguridad alimentaria en otras regiones o países; y la manera en que una acción multilateral coherente y coordinada pueda contribuir a crear entornos favorables a la seguridad alimentaria a escala nacional, regional y mundial.

Gestionando los inhabilitadores: La reforma de las políticas que generan efectos negativos indirectos

Los países de la OCDE pueden contribuir a la mejora de la seguridad alimentaria mundial mediante la aceleración de la reforma de las políticas agrícolas que generan efectos negativos. Durante años la preocupación ha sido los altos niveles de apoyo y protección, que tienen el potencial de minar los medios de vida de los agricultores en los países en desarrollo. A pesar de las preferencias arancelarias otorgadas a algunos países en desarrollo, los aranceles sobre los productos agrícolas siguen siendo superiores a los aplicados a los productos industriales. Esto restringe el acceso al mercado para los agricultores de los países con potencial de exportación. Los altos precios han conducido históricamente a la acumulación de excedentes, que han sido exportados con el uso de subsidios,

2015 requerirá un alto grado de coherencia de las políticas a escala global, regional, nacional y subnacional. Un conjunto básico de "facilitadores de desarrollo", puede ser identificado como una guía para tal coherencia de las políticas.

lo cual reduce los precios internacionales, generando condiciones más difíciles para los competidores en los mercados internacionales y para los productores que compiten con las importaciones en los mercados nacionales. Las políticas de apoyo a los agricultores también han sido a menudo contra-cíclicas, lo cual estabiliza los mercados domésticos, pero exporta inestabilidad a los mercados mundiales.

En los últimos años ha habido reformas importantes, por lo que el impacto marginal de las políticas de apoyo sobre los países en desarrollo ahora es mucho más bajo. El apoyo anual a los agricultores en los países de la OCDE, en forma de precios más altos que los vigentes en el mercado mundial, o de pagos directos financiados por los contribuyentes, aumentó en términos nominales de USD 239 mil millones en 1986-1988 a USD 248 mil millones en 2009-2011. Esto representa una disminución en términos reales y como proporción de los ingresos de los agricultores, con una disminución de la participación de los ingresos brutos de los agricultores procedentes del apoyo de los consumidores y los contribuyentes de 37% a 20% (OECD, 2012b).

La reducción en el grado de apoyo ha ido acompañada de un cambio en las formas en las que este se otorga —el apoyo se ha vuelto menos distorsionante de la producción y el comercio—. Mientras que en 1986-1988 el 90% el uso de las ayudas agrícolas estuvo vinculado con la producción y los insumos (predominantemente precios más altos para los primeros y más bajos para los segundos), para 2009-2011, la proporción se redujo al 58%. Sin embargo, la reforma ha sido desigual. Por ejemplo, la proporción de apoyo en la Unión Europea vinculada a la producción o los insumos se redujo de 96% a 33%, mientras que el correspondiente cambio en Japón fue de 97% a 87%, y en los Estados Unidos de 64% al 46%.

Las reformas en los últimos años han sido facilitadas por las condiciones favorables de mercado, que han reducido la brecha entre los precios internos y los precios del mercado mundial. Además, como las diferencias de precios se han reducido, también lo ha hecho el elemento anticíclico de los programas domésticos de ayuda. Teniendo en cuenta los altos precios de los alimentos, ahora sería un buen momento para eliminar todos los instrumentos que distorsionan el comercio e instrumentar en su lugar alternativas más eficientes, incluyendo redes de protección social y herramientas para ayudar a los agricultores a gestionar el riesgo.

Las políticas que subvencionan o exigen el uso de los biocombustibles también deben ser eliminadas. Dado que los precios mundiales de los alimentos han aumentado, la preocupación se ha centrado en las políticas que añaden presión al alza de los precios, incluyendo el desvío de tierras para la producción de biocombustibles. Existen grandes incertidumbres sobre la magnitud del impacto

que los biocombustibles tendrán sobre el uso general de la tierra. Los avances tecnológicos en materia de biocombustibles, el costo y la disponibilidad de los combustibles fósiles y el entorno político son difíciles de predecir. La supresión de políticas que subvencionan o exigen la producción y consumo de biocombustibles que compiten con los alimentos implicaría que estas tecnologías entren en funcionamiento en el momento y lugares donde tengan un sentido económico y, mientras tanto, no pongan en peligro la seguridad alimentaria de manera innecesaria.

Un enfoque más proactivo para la CPD: Creando las condiciones propicias para garantizar la disponibilidad global de alimentos

Además de evitar políticas dañinas para los países en desarrollo, los países de la OCDE podrían contribuir de muy diversas formas, en particular facilitando las condiciones para asegurar la disponibilidad de alimentos. El aumento sustentable de la oferta, el cual puede lograrse a través de incrementos en la productividad, es una forma de asegurar la disponibilidad. Los retornos de la inversión pública (y privada) en investigación y desarrollo agrario son muy altos, aunque los lapsos de tiempo son largos. Se requieren mayores esfuerzos a nivel nacional, acompañados por una mayor colaboración internacional.

Asimismo, los incentivos para fomentar un uso más eficiente de tierras, recursos hídricos y biodiversidad contribuirían al aumento sustentable de la oferta en muchas regiones. La innovación en sentido amplio, incluyendo ciencia, educación, capacitación y mejoras de gestión, también ofrece un gran potencial para mitigar y adaptarse a los impactos negativos del cambio climático. En el lado de la demanda, mejor información y sensibilización pública podrían reducir substancialmente el consumo excesivo, reducir los desperdicios del consumidor y facilitar opciones alimenticias saludables.

Las políticas de los países en desarrollo

Los análisis de la OCDE indican que una de las prioridades para alcanzar la seguridad alimentaria mundial es aumentar los ingresos de los pobres, y con ello su acceso a la alimentación. El desarrollo agrícola tiene un papel crucial que desempeñar, ya que la mayoría de los pobres del mundo vive actualmente en zonas rurales, donde la agricultura es la actividad económica más importante. No obstante, la agricultura debe integrarse a estrategias más amplias de desarrollo y crecimiento económico.

El desarrollo rural equilibrado implica promover el desarrollo agrícola, por un lado, al tiempo que se amplían las oportunidades para muchos de los agricultores que tendrán mejores perspectivas a largo plazo (es decir, entre generaciones) fuera del sector. La clave para lograr el equilibrio adecuado es evitar

la creación de incentivos que perjudiquen la decisión del individuo sobre la conveniencia de aprovechar las mejores oportunidades dentro o fuera de la agricultura. Centrarse exclusivamente en el apoyo a las estructuras de pequeña escala podría atrapar a los hogares en patrones de medios de vida que —incluso si pueden mejorar su seguridad alimentaria inmediata— limitarían sus perspectivas a largo plazo.

Un reto importante, por lo tanto, es promover una estructura de la agricultura eficiente, que sea capaz de producir los ingresos que son comparables con los del resto de la economía, y hacerlo de manera que sea ambientalmente sostenible. En muchos países, los pequeños agricultores tienen un papel clave, ya que constituyen el tipo dominante en la estructura de las explotaciones agrícolas. Sin embargo, a menudo son pobres y sufren inseguridad alimentaria. En algunos contextos, la prioridad inmediata puede ser la de aumentar los ingresos de los pequeños agricultores directamente invirtiendo en la pequeña producción agrícola. En otros casos, puede ser más eficaz concentrarse en la creación de otras oportunidades en la economía rural y fuera del sector.

En muchos casos, la necesidad más importante es corregir el sesgo urbano, que se traduce en una oferta insuficiente de bienes públicos y servicios esenciales como la salud, la educación y la infraestructura física (incluyendo las tecnologías de información y comunicación) en zonas rurales. Las inversiones públicas y asociaciones público-privadas para proveer bienes públicos estratégicos o bienes cuasi públicos para el desarrollo agrícola, tales como los servicios adecuados de investigación, capacitación y extensión, probablemente son mucho más eficaces a largo plazo que las intervenciones de mercado, por ejemplo, a través de apoyo a los precios y las subvenciones a los insumos. Incluso en el corto plazo, con las capacidades y la infraestructura de apoyo adecuadas, una mayor aplicación de tecnologías ya disponibles podrían ayudar a reducir la brecha de productividad en la agricultura de los países en desarrollo, trayendo consigo importantes beneficios económicos.

También se requieren herramientas de gestión de riesgos adaptadas a las necesidades de los agricultores vulnerables, que puedan reducir los efectos de la volatilidad de los precios y que les permitan gestionar los riesgos del clima, el cambio climático, las plagas y otros. Al mismo tiempo, los gobiernos quizás tengan que gestionar una serie de riesgos a escala nacional, incluyendo aquellos provenientes de los mercados globales. El desarrollo de este tipo de herramientas está siendo apoyado por la Plataforma de Gestión de Riesgo Agrícola (PARM por su sigla en inglés).

El principal impulso para la mejora de la seguridad alimentaria de los países provendrá de sus propias estrategias y políticas. Pero el progreso a nivel nacional puede ser apoyado a través de la generación de ambientes propicios no

solo a escala nacional, sino también regional y global, resultantes de la mejora en la coordinación y la coherencia de la cooperación en el ámbito multilateral; a través del intercambio de conocimientos en áreas técnicas como la investigación así como sobre las mejores prácticas de política; y a través de la función catalizadora de la ayuda al desarrollo.

Apoyando a los esfuerzos de los países en desarrollo para crear ambientes favorables

Aumentar los ingresos agrícolas y rurales, así como la oferta de manera sostenible, requieren de importantes incrementos en la inversión agrícola. Muchos países en desarrollo no cuentan con recursos internos y sus sectores agrícolas han sufrido décadas de inversión insuficiente. La FAO estima las necesidades totales de inversión neta en la agricultura primaria y servicios asociados en los países en desarrollo en más de USD 80 mil millones por año durante las próximas cuatro décadas, lo cual es aproximadamente 50% más alto que los niveles actuales (FAO, 2012). La mayor parte de esta inversión tendrá que provenir del sector privado, pero inversiones públicas estratégicas pueden ayudar a atraer la inversión privada, tanto extranjera como nacional.

Se requiere invertir en la creación de un ambiente propicio para la agricultura, con inversiones en carreteras, puertos, energía, sistemas de almacenamiento y riego, al igual que en áreas fuera del sector agrícola, tales como la educación, en particular de las mujeres, saneamiento y abastecimiento de agua potable y la salud. Las asociaciones público-privadas pueden ser un medio eficaz para aumentar la inversión extranjera directa (IED), mientras que la ayuda al desarrollo podría servir como catalizador, complementando la función principal de la inversión del sector privado.

En términos más generales, los gobiernos deben crear las condiciones marco para la inversión en la agricultura. La experiencia con el “Marco de las Políticas para la Inversión en la Agricultura” desarrollado por la OCDE confirma que la coherencia y sinergias entre políticas y sectores clave es fundamental para crear un entorno atractivo para todos los inversores agrícolas (OECD, 2012c). Las políticas de inversión deben alinearse con las políticas agrícolas, por ejemplo, mediante la simplificación de los procedimientos de registro de tierras. Igualmente, las políticas de desarrollo de recursos humanos deben apoyar la aplicación de los objetivos de desarrollo agrícola, centrándose, por ejemplo, en subsectores agrícolas o capacidades técnicas específicas. Deben establecerse los mecanismos de coordinación adecuados entre los ministerios responsables del desarrollo de la infraestructura y la agricultura para proporcionar una adecuada infraestructura relacionada con la agricultura, en particular en las zonas rurales, con el fin de conectar a los inversores con sus clientes y proveedores y

permitirles aprovechar las nuevas tecnologías, aumentando así la productividad y los ingresos.

La AOD tiene un importante papel que desempeñar en la mejora de la seguridad alimentaria en los países que no generan suficientes ingresos fiscales para realizar inversiones y proveer servicios públicos esenciales. Se reconoce cada vez más que la ayuda tiene que centrarse en el desarrollo agrícola, incluida la promoción del comercio agrícola, ya que el sector es un área clave de la ventaja comparativa de muchos países en desarrollo. En el caso de las estrategias para el desarrollo agrícola, el análisis de la OCDE sugiere que las políticas que se enfocan a desarrollar entornos propicios para la agricultura tienden a ser más eficaces que las que apoyan actividades de producción específicas (OECD, 2012b). Los prerrequisitos básicos son inversiones a largo plazo en bienes públicos que mejoran la competitividad, tales como la investigación y desarrollo y la infraestructura rural, acompañada con asistencia dirigida a los hogares más pobres a través de programas sociales. La facilitación del comercio y la ayuda para el comercio tienen un papel importante en la mejora de la capacidad de oferta de los países en desarrollo, para que puedan responder a las oportunidades de exportación.

El intercambio de conocimientos es otro vehículo a través del cual los países de la OCDE pueden contribuir, sobre todo compartiendo experiencias sobre el papel que el desarrollo agrícola puede desempeñar en la reducción de la pobreza, y sobre el tipo de cambios institucionales y políticas que han sido eficaces. También podrían compartirse conocimientos específicos y experiencias en áreas como la investigación agrícola y la innovación, así como técnicas de gestión agrícola. El intercambio de conocimientos opera en múltiples direcciones y los países miembros de la OCDE también pueden aprender de las experiencias de los países en desarrollo.

Los esfuerzos para aumentar los ingresos deben complementarse con otras políticas para mejorar los resultados nutricionales. El crecimiento del ingreso es esencial, pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la desnutrición. La composición del crecimiento es importante, ya que un crecimiento más equitativo es probable que conduzca a mejoras más rápidas en la seguridad alimentaria de los más pobres. Las desigualdades en los ingresos personales son también a menudo acompañadas de desigualdades en el acceso a los servicios públicos, como la educación y la atención primaria en salud. La prestación universal de los servicios públicos básicos aumentaría el potencial de los hogares de percibir mayores ingresos. La mejora en la provisión de agua potable y saneamiento también traería beneficios directos para la nutrición, así como iniciativas específicas, tales como una mayor conciencia sobre la nutrición adecuada y las prácticas de cuidado de niños, y los complementos específicos en situaciones graves de desnutrición. En estas áreas, la AOD puede desempeñar también un papel catalizador.

Áreas de acción global

Alimentar una población mundial que se espera supere los 9 mil millones para el año 2050 requerirá un crecimiento sostenible de la productividad agrícola. Este es un desafío común para los países desarrollados y en desarrollo. La innovación, en su sentido más amplio, combinada con tecnologías adaptadas a la mejora de las prácticas de gestión agrícola, será la clave para aumentar la productividad agrícola de manera sostenible.

Una gran parte de la producción agrícola del mundo se basa en la explotación insostenible de los recursos hídricos. Hay una necesidad de políticas para gestionar la tierra y los recursos hídricos de manera sostenible, por ejemplo mediante el fortalecimiento de los sistemas de tenencia de la tierra y la introducción de las tarifas de agua o derechos de agua negociables.

Se prevé que el cambio climático tenga una serie de efectos negativos en la producción agrícola. Una serie de inversiones —por ejemplo, en la investigación, el riego y caminos rurales— podría ayudar a mejorar la capacidad de recuperación, pero en última instancia, será necesario localizar la producción en áreas donde sea inherentemente sostenible. Los datos e información pública precisos jugarán un papel vital para ayudar a los agricultores a adaptarse.

El aumento de la productividad sostenible requerirá no solo de sistemas reforzados de innovación agrícola y alimentarios, sino también el intercambio de conocimientos más amplio, con especial énfasis en la adaptación al cambio climático y en hacer frente a la escasez de tierra y agua. Se requieren inversiones públicas y privadas en la investigación científica y desarrollo, la transferencia de tecnología y la educación, capacitación y servicios de asesoramiento para garantizar que las prácticas exitosas se extendían a una mayor escala.

La inversión privada en la agricultura por las industrias agroalimentarias y los inversores institucionales podrían mejorar la productividad, impulsar la creación de empleo y el aumento de los ingresos. No obstante, existen preocupaciones legítimas en relación con los términos de los acuerdos y sus implicaciones para los derechos y medios de vida existentes. A medida que nuevos actores —como los inversores institucionales y empresas de propiedad estatal o fondos controlados por el Estado— invierten en el sector agrícola, estos podrían enfrentarse a dilemas éticos y al riesgo de infringir normas universalmente acordadas de conducta empresarial responsable, sobre todo en países con deficiente gobernanza y en donde los derechos sobre la tierra no están garantizados. La estrecha cooperación entre los gobiernos y otros actores es fundamental para fortalecer el marco legal y político internacional en el que se desarrolla la actividad empresarial, con el fin de garantizar que tales inversiones traigan beneficios para el desarrollo.

La apertura de los mercados es fundamental en el aumento de la producción y los ingresos; no obstante, existe la preocupación sobre los potenciales efectos negativos de una mayor apertura y sobre cómo esos efectos deben ser gestionados (OECD, 2013b):

- 】 Para los agricultores protegidos, la liberalización reducirá los precios que reciben, y expondrá cualquier falta de competitividad. Igualmente, si las exportaciones están gravadas, la eliminación de esos impuestos aumentará los precios al consumidor.
- 】 La apertura puede llevar a algunos países a importar más alimentos, y para algunos de ellos un aumento en los precios de los alimentos que no se corresponda con el aumento de los precios de las exportaciones podría conducir a dificultades en el pago de sus importaciones de alimentos.
- 】 Existen dudas acerca de la fiabilidad de los mercados mundiales. Cuando los precios de los alimentos alcanzaron su punto máximo en 2007-2008, algunos países incumplieron contratos y la aplicación generalizada de restricciones a la exportación para contener los incrementos de los precios internos minaron la confianza de algunos importadores en los mercados mundiales como una fuente confiable de suministro de alimentos.
- 】 Con respecto a la nutrición, hay posibles desventajas del aumento del comercio, por ejemplo, si los precios de alimentos altos en energía, pero pobres en otros nutrientes fundamentales caen con respecto a los precios de las alternativas más nutritivas.

Si bien se reconoce la legitimidad de estas preocupaciones, los instrumentos de política comercial no son las herramientas óptimas para abordarlos.

En un contexto de elevados precios de los alimentos, han surgido nuevos problemas que pueden tener consecuencias para la seguridad alimentaria. Estos incluyen restricciones a la exportación, el uso de mandatos para los biocombustibles, así como las oportunidades y riesgos que presenta la participación de nuevos actores que invierten en la agricultura. Sobre estas cuestiones, así como en términos de los mecanismos de apoyo tradicionales, las políticas de las economías emergentes son cada vez más importantes.

El aumento de los precios de los alimentos y su volatilidad han hecho de la seguridad alimentaria un desafío más complicado en el corto plazo. La crisis alimentaria de 2007-2008 puso de relieve la necesidad de una serie de reformas para mejorar la eficiencia y la fiabilidad de los mercados mundiales de alimentos. Sin embargo, el reciente aumento de los precios de alimentos no es una cuestión aislada. Más bien parece reflejar un cambio estructural que ha tenido lugar en los mercados mundiales de alimentos. El panorama para la próxima década, y más allá, parece ser uno en el que la demanda aumenta, impulsada por el crecimiento de la población y los ingresos, lo cual planteará un reto creciente

del lado de la oferta, en particular debido a los limitados recursos terrestres e hídricos y su posible asignación a la producción no alimentaria.

El comercio puede contribuir a la seguridad alimentaria mundial, pero un mejor funcionamiento de los mercados mundiales de alimentos requerirá esfuerzos a nivel multilateral. Algunos beneficios pueden ser alcanzados a nivel regional, pero habría mayores beneficios si los miembros de la OMC abordan la Agenda de Desarrollo de Doha y concluyen con éxito la Ronda de Doha de negociaciones comerciales.

Principales mensajes de políticas

La seguridad alimentaria requiere de un alto grado de coherencia en los planos mundial, regional y nacional, y entre las políticas de las economías avanzadas, emergentes y en desarrollo. Esto es fundamental para crear entornos favorables para el desarrollo que permitan las transformaciones necesarias para lograr un crecimiento incluyente y sostenible. Ello implica un enfoque más amplio centrado en las sinergias entre diferentes áreas de política clave para generar “factores facilitadores” (acceso a los mercados, la innovación y la tecnología, la inversión, la infraestructura, la educación, la protección social, entre otros), así como en medidas para reducir los efectos negativos de las políticas y que permitan la gestión de “factores inhabilitadores” (instrumentos que distorsionan los mercados y el comercio, factores ambientales, inestabilidad y conflicto, etc.) que influyen en la seguridad alimentaria de los países.

Un obstáculo importante para la seguridad alimentaria es la pobreza. El principal desafío es elevar los ingresos de los pobres para que puedan adquirir los alimentos que necesitan para llevar una vida sana. Abordar este problema requiere de acciones que eleven los ingresos de los pobres, aumentar la oferta de alimentos de manera sostenible y proporcionar complementos esenciales como el acceso a los servicios de educación, agua, saneamiento y salud básica y nutrición que permitan mayores ingresos que se traduzcan en mejores resultados nutricionales.

El desarrollo agrícola puede desempeñar un papel clave en el aumento de los ingresos en países donde la mayoría de los pobres se ganan la vida a través de la pequeña agricultura. Es igualmente importante promover un crecimiento económico incluyente que genere economías rurales diversificadas con empleos tanto dentro como fuera de la agricultura. Se requerirán instrumentos de protección social para reforzar los ingresos, el consumo y la nutrición en el corto plazo y en el largo plazo, para aumentar la resistencia, estimular la inversión productiva y el desarrollo económico local.

Se necesitarán grandes aumentos en la inversión, tanto para incrementar los ingresos como la oferta de alimentos de manera sostenible, en especial mediante

una mayor productividad. La mayor parte de la inversión tendrá que provenir del sector privado, especialmente de los propios agricultores. Los gobiernos tienen un papel importante en el establecimiento de condiciones marco que complementen y fomenten la inversión privada responsable. Las áreas prioritarias para el gasto público, alineado con la AOD, incluyen los servicios básicos de educación y salud, infraestructura rural, investigación y extensión.

El comercio tiene un papel importante para la seguridad alimentaria mundial. Los países deben evitar las políticas que distorsionan los mercados mundiales y los convierten en una fuente menos confiable de suministro de alimentos. Puede ser necesario el apoyo para el desarrollo de la capacidad de oferta a fin de ayudar a los países más pobres y grupos de población a que se benefician de la reforma de las políticas comerciales, junto con medidas complementarias para minimizar los costos del ajuste.

Bibliografía

- FAO (2012): *Trends and Impacts of Foreign Investment in Developing Country Agriculture. Evidence from case studies*, Roma, FAO.
- FAO/OECD et al. (2011): "Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses", Policy Report including contributions by FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLTF, 2 de junio.
- FAO, WFP e IFAD (2012): *The State of Food Insecurity in the World 2012. Economic growth is necessary but not sufficient to accelerate reduction of hunger and malnutrition*, Roma, FAO (<http://www.fao.org/docrep/016/i3027e/i3027e.pdf>).
- OECD (1996): *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*, Paris (<http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>).
- (2002): "Action for a Shared Development Agenda", Paris (<http://www.oecd.org/dac/oecdactionforashareddevelopmentagenda.htm>).
 - (2008): "Ministerial Declaration on Policy Coherence for Development", Paris (<http://www.oecd.org/pcd/ministerialdeclarationonpolicycoherencefordevelopment.htm>).
 - (2009): *Building Blocks for Policy Coherence for Development*, Paris (<http://www.oecd.org/pcd/44704030.pdf>).
 - (2010a): "Council Recommendations of Good Institutional Practices for Policy Coherence for Development", Paris (<http://www.oecd.org/pcd/councilrecommendationongoodinstitutionalpracticesforpcd.htm>).
 - (2010b): *Perspectives on global development 2010: shifting wealth*, Paris.
 - (2011): "Framework for an OECD Strategy on Development", Paris (<http://www.oecd.org/development/48106820.pdf>).
 - (2012a): *The OECD Strategy on Development*, Paris (<http://www.oecd.org/development/50452316.pdf>).
 - (2012b): "Policy coherence and Food Security: The effects of OECD countries' agricultural policies", Paper prepared for OECD Global Forum on Agriculture, 26 de noviembre, Paris.
 - (2012c): "Policy Framework for Investment in Agriculture", Paris. (<http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/DraftPFIA.pdf>)
 - (2013a): *Better Policies for Development: In Focus 2013: Policy Coherence for Development and Global Food Security*, Paris.
 - (2013b): *Global Food Security: Challenges for the Food and Agriculture System*, Paris.
- UN System Task Team on the Post 2015 UN Development Agenda (2012): *Realizing the Future We Want For All: Report to the Secretary General*, Nueva York (www.un.org/millenniumgoals/pdf/Post_2015_UNTTreport.pdf).
- WORLD BANK (2010): *World Development Report*, Washington, World Bank.

10

Creando nuevas alianzas por la seguridad alimentaria y la buena gobernanza de los recursos naturales: la experiencia del Convenio SAGE

Building new alliance towards food security and good governance or natural resources: The experience of SAGE's agreement

ALMUDENA MORENO*



PALABRAS CLAVE

Seguridad alimentaria; Gobernanza; Recursos naturales.

RESUMEN En este artículo se describe la experiencia del Convenio “Contribución a la seguridad alimentaria y la gobernanza medioambiental (SAGE) en Senegal, Gambia y Guinea Bissau”. Esta iniciativa es llevada a cabo por las Fundaciones Solidaridad Internacional, HABITÁFRICA e IPADE a través de una experiencia innovadora, como es la creación de una Agrupación Temporal de Organizaciones (ATO-SAGE). El artículo relata la apuesta por un trabajo común e integral entre organizaciones del Norte y del Sur para lograr la realización progresiva y acelerada del derecho a la alimentación.

KEYWORDS

Food security; Governance; Natural resources.

ABSTRACT This article describes the experience of the Convention “Contribution to food security and environmental governance (SAGE) in Senegal, Gambia and Guinea

* **Almudena Moreno** es directora ATO-SAGE, con más de 15 años de experiencia profesional en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo en el plano académico (UCM), con distintas organizaciones internacionales de ámbito multidisciplinar (AECID y la UE) y en diferentes puestos y países; destacando la experiencia profesional de nueve años en América Latina, en Europa, en Asia y en África. Especializada en metodologías de planificación, seguimiento y evaluación de proyectos con enfoque de género, así como en fortalecimiento institucional de entidades públicas y de la sociedad civil.

Bissau”. This initiative is led by the Foundations Solidaridad Internacional, HABITÁFRICA and IPADE through the innovative creation of the Temporary Association of Organizations (ATO-SAGE). This article describes the bet of a common and comprehensive collaboration between northern and southern organizations, in order to achieve the gradual and accelerated implementation of the right to food.

MOTS CLÉS

Sécurité alimentaire; Gouvernance; Ressources naturelles.

RÉSUMÉ Cet article décrit l'expérience de la Convention "Contribution à la sécurité alimentaire et à la gouvernance environnementale (SAGE) au Sénégal, en Gambie et en Guinée Bissau". Cette initiative est portée par les Fondations Solidaridad Internacional, HABITÁFRICA et l'IPADE dans une démarche initiative à l'image de la création de l'Association Temporaire d'Organisations (ATO-SAGE). L'article décrit le pari qui consiste à travailler intégral en commun entre organisations du nord et celles du sud dans le but d'obtenir un accès progressif et accéléré au droit à l'alimentation.

Introducción

El déficit de alimentos es casi estructural en la subregión natural de la Casamance¹. La distribución inequitativa a los factores de producción, insumos y recursos naturales está acrecentada por la presión creciente sobre los mismos por el impacto del cambio climático (desertificación, salinización de las fuentes de agua, erosión y acidificación del suelo), la escasez de agua y de otros recursos. A ello hay que añadir que la producción de alimentos ha de competir directamente con la producción de otros cultivos no ligados a la seguridad alimentaria.

Estos elementos no permiten sembrar grandes superficies ni optimizar las operaciones de cultivos o post cosechas. De esta manera los hogares rurales tienen acceso a las tierras cada vez menos productivas, dependientes de la pluviometría (cada vez más incierta) y de semillas de mala calidad (que necesitan gran cantidad de agua para germinar).

La consecuencia inmediata es la alta dependencia de los hogares de los mercados. Si a ello se le une una capacidad de compra muy baja, especialmente llamativa en un contexto de alza generalizada de precios de los principales cereales locales, provoca la situación de inseguridad alimentaria que es casi estructural en la zona.

¹ La región natural de la Casamance abarca la totalidad del territorio gambiano, las regiones de Cacheum Oio, Bafata y Gabu en Guinea Bissau y las regiones de Kolda, Sedhiou y Ziguinchor en Senegal.

Detrás de esta difícil situación se encuentran decisiones inadecuadas e inequitativas sobre la gestión de los recursos naturales y productivos, lo que aumenta la vulnerabilidad de la población, y muy especialmente de las mujeres. De ahí que trabajar para disminuir la vulnerabilidad de la población ha de realizarse de bajo unos parámetros que ayuden a que las decisiones sobre los recursos se realicen de manera equitativa dirigida a una producción sostenible de los mismos.

Y es con esta visión que desde el año 2010, se está llevando a cabo el Convenio “Contribución a la seguridad alimentaria y la gobernanza medioambiental (SAGE)” en Senegal, Gambia y Guinea Bissau”. Esta iniciativa, que cuenta con la financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, es llevada a cabo las Fundaciones Solidaridad Internacional, HABITÁFRICA e IPADE².

Estas tres organizaciones, con amplia experiencia en ordenamiento del territorio (HABITÁFRICA), seguridad alimentaria (Solidaridad Internacional) y gobernanza de los recursos naturales (IPADE), decidieron dar un paso más en el abordaje común de los problemas antes descritos y es por ello que en el año 2011 crearon la Agrupación Temporal de Organizaciones (ATO-SAGE). La finalidad de esta estructura es garantizar una unidad de ejecución de cara a mejorar la calidad de la gestión de la ayuda poniendo en valor las ventajas comparativas de tres organizaciones con una larga trayectoria en la cooperación para el desarrollo. De esta manera se apuesta por un trabajo común y no separado de las causas que están detrás de la situación de vulnerabilidad de la población de la subregión natural de la Casamance.

Este enfoque de trabajo compartido tuvo muy buena acogida a nivel local, y las organizaciones socias del Convenio SAGE se constituyeron a su vez en ADOS (Asociación Duradera de Organizaciones del Sur). La ADOS está integrada por FODDE (organización socia senegalesa), por APRODEL (organización socia de Guinea Bissau) y ADWAC, (organización socia en Gambia). Esta experiencia, la primera a nivel subregional, abre nuevas posibilidad de gestión de las acciones de las tres organizaciones poniendo en común la experiencia de cada organización en la subregión natural de la Casamance que los tres países comparten.

Además, con la finalidad de asegurar la apuesta estratégica transfronteriza del Convenio, cada una de las organizaciones de la ADOS ha asumido la coordinación de uno de los componentes del Convenio: Medio ambiente y energía: ADWAC; Seguridad alimentaria: FODDE y Ordenamiento territorial y género: APRODEL. Por parte de la ATO-SAGE se lideran las acciones subregionales (impulsadas por las organizaciones socias locales) y las actividades que tienen que ver con la educación para el desarrollo.

² Desde el año 2010 Solidaridad Internacional, HABITÁFRICA e IPADE iniciaron un proceso de integración que ha fructificado el pasado 19 de marzo de 2013 en una nueva entidad: Alianza por la Solidaridad.

A continuación se hace una breve descripción de las acciones y de los enfoques de trabajo que hacen de esta acción de desarrollo una intervención particular.

Acción de ‘gestión del territorio’

Mediante esta acción se pretende dotar de herramientas de planificación del territorio a las comunidades y autoridades locales con competencia para un reparto equitativo y sostenible de los recursos de las comunidades en la zona limítrofe entre la región de Kolda en Senegal y Gambia y esta misma región de Senegal con Guinea Bissau.

Para ello, se han revisado los diferentes sistemas existentes para la elaboración de los Planes de Gestión del territorio en cada país (GITT, Gestión Integral de Tierras de Tabancas en Guinea Bissau, Ecozone en Gambia y POAS en Senegal) y mediante el acuerdo con las organizaciones socias y las autoridades locales se llegó a la conclusión de que la manera más eficaz de abordar la planificación del territorio es las áreas transfronterizas era contar con una metodología común. La misma se ha denominado PAGET (Plan d’Aménagement et de Gestion d’Espaces Transfrontaliers).

Esta herramienta se originó mediante una serie de sesiones de trabajo con las asociaciones locales y servicios técnicos de los tres países. Los trabajos de revisión convergen en un primer momento en el Foro Subregional para el Lanzamiento del Convenio SAGE de septiembre de 2011, durante el cual se decidió como estrategia de intervención para la elaboración de planes de ordenación y gestión de espacios transfronterizos en la subregión la definición de una metodología común.

El segundo hito en la elaboración de la metodología PAGET tiene lugar a finales del año 2012, en el Taller Técnico Subregional para la concepción del PAGET, en el que participaron activamente los servicios técnicos de los tres países y en el cual se acuerdan las diferentes fases y contenidos de la herramienta.

La concepción y puesta en marcha de la metodología PAGET, tiene como finalidad promover la gestión sostenible y equitativa de los recursos y su aplicación en, al menos, 6 espacios transfronterizos. Para ello, se están llevando a cabo una serie de actividades que, sin orden secuencial, se presentan a continuación:

- 】 Refuerzo de las instituciones de gestión y planificación del territorio.
- 】 Puesta en marcha de un Comité Transfronterizo de planificación y gestión del territorio.
- 】 Información y comunicación sobre gestión del territorio. Se pretende crear un dispositivo de información y comunicación de estos Comités, que favorecerán la implicación, participación, información y comunicación entre las diferentes instancias de decisión en relación a la planificación y gestión del territorio.

Cabe señalar que en el marco de estas actividades se está haciendo énfasis en la legislación de acceso y control equitativo a la tierra mediante un diagnóstico de las leyes existentes, debates, empoderamiento y capacitación de las asociaciones de mujeres de modo que tanto las autoridades locales, servicios técnicos y población tomen conciencia sobre el tema y suponga un cambio progresivo en sus hábitos de ocupación de territorio y en la gestión durable y equitativa de recursos naturales.

De igual modo, los equipos técnicos de otros dos componentes o acciones del Convenio (seguridad alimentaria y energía y medio ambiente), así como los servicios técnicos específicos implicados, participan activamente durante todo el trabajo de concepción, puesta en marcha, diagnóstico y planificación, con el fin de asegurar la articulación de los componentes del convenio.

Acción de ‘seguridad alimentaria’

A través de las acciones en seguridad alimentaria se trata de disminuir los obstáculos al desarrollo socioeconómico equitativo de las comunidades rurales de la subregión natural de la Casamance, trabajando desde las mismas causas que lo ocasionan y bajo un enfoque territorial. Se consideran los limitantes a la producción con calidad (incluyendo todos los factores restrictivos a la producción agrícola, ganadera y pesquera), al acopio y almacenamiento (para favorecer el conocimiento sobre los precios de los productos y disminuir la incidencia de crisis alimentaria), y el acceso a los mercados del área de influencia de los productos dirigidos a la generación de ingresos.

Para ello se están realizando, entre otras, las siguientes actividades: apoyar en la producción de las diferentes cadenas de rubros agrícolas (maíz, mijo, arroz, productos hortícolas, aceite de palma), ganaderos y pesqueros, dotándolos de medios materiales para el desarrollo de su actividad. Este esfuerzo va acompañado además de un componente de sensibilización, formación y capacitación con el fin de establecer técnicas de cultivo y procesamientos durables para los distintos productos, así como apoyar en los sucesivos pasos de su comercialización.

Paralelamente, se están haciendo actividades de adaptación al cambio climático, como es la producción de abono orgánico para contribuir a la mejora de la calidad de los suelos así como la construcción diques para reducir los problemas en relación a la cantidad y calidad de los recursos hídricos en cada zona de actuación.

Además, se están llevando a cabo acciones dirigidas a lograr un aumento en la participación de las mujeres en las comunidades. Este aumento de la participación se realiza teniendo en cuenta también la posición de los hombres, reflexionando con ellos sobre la conveniencia de este proceso y fomentando su inclusión como agentes de cambio. De esta manera se espera poner las bases para paliar el desequilibrio entre mujeres y hombres.

Acción de 'medio ambiente y energía'

Para lograr una mejora de la gestión de los recursos naturales en la subregión natural de la Casamance se trabaja en las siguientes líneas: i) la gestión y conservación de los bosques comunitarios compartidos en áreas transfronterizas delimitadas en las acciones del componente ordenamiento del territorio; ii) la puesta en marcha de planes de gestión forestal; y iii) la introducción de nuevas tecnologías de ahorro energético (cocinas mejoradas) que reducen el consumo de combustible en hogares e infraestructuras sociocomunitarias.

En el marco de las dos primeras acciones, y de manera coordinada con el componente de ordenación territorial, se pretende establecer un marco de concertación entre los representantes de las colectividades, autoridades locales y los servicios técnicos para poder establecer las bases de una gestión, conservación y explotación forestal de manera sostenible en el ámbito transfronterizo. Para ello, se llevarán a cabo capacitaciones y la dotación de equipamiento diverso a las comisiones comunitarias e intracomunitarias así como fortalecimiento de los servicios técnicos de vigilancia de la explotación maderera y lucha contra incendios.

Adicionalmente, siguiendo la estrategia marcada en el componente ordenación territorial, se están delimitando las parcelas de bosque comunitario que se gestionará de manera conjunta por los poblados de la zona transfronteriza, llevando a cabo la instalación de varios puntos de producción de plántulas para preparar el terreno antes de realizar las campañas de reforestación que tendrán lugar posteriormente.

Respecto a las acciones relacionadas con las nuevas tecnologías de ahorro energético se está dotando a las comunidades de cocinas mejoradas (hogar/ comunitarias) adaptadas a las áreas rurales de intervención (de acuerdo con las mayores o menores dificultades de acceso al combustible) Con ello se busca una reducción en el consumo de combustible (se utiliza la mitad que el caso de las cocinas tradicionales), del tiempo destinado a conseguir dicho combustible (tres veces menos que las cocinas de tres piedras), y la disminución de las enfermedades relacionadas con la combustión deficiente mediante la disminución de emisiones de CO y de partículas³.

Cabe señalar que la incorporación del enfoque de género en cada una de las etapas de intervención, está permitiendo limitar las desigualdades existentes en torno al uso de los recursos naturales, las relaciones familiares, comunitarias y la participación en las toma de decisiones en este ámbito.

3 Al respecto, se están llevando a cabo actividades de investigación aplicada para cuantificar las emisiones (CO, CO₂ y partículas) por cocina mejorada utilizada versus cocina tradicional de tres piedras. Además, se va a realizar una evaluación de impacto a fin de conocer el impacto de las acciones llevadas a cabo en el componente de medio ambiente (eficiencia energética) para saber si es atribuible al convenio un posible cambio significativo en la salud, en la alimentación, y en la disminución del uso de combustible.

Acción de ‘educación para el desarrollo’

Mediante las acciones de educación para el desarrollo se pretende que la ciudadanía española, instituciones públicas, universidades, medios de comunicación, actores de la cooperación y sector privado estén sensibilizados sobre las consecuencias que las malas inversiones y la deficiente gestión de los recursos naturales tienen sobre la seguridad alimentaria en África Subsahariana. Para ello se realizan las siguientes actividades:

- 】 Tareas dirigidas a dar a conocer, formar y motivar a universitarios sobre la relación entre cambio climático, pérdida de biodiversidad, desertificación e insuficiencia alimentaria. En concreto, y entre otras acciones, se han realizado dos seminarios sobre Río+20 y otro sobre la creación de red para la seguridad alimentaria en el marco del post-2015.
- 】 Se facilita el acceso a información confiable a los actores clave de la cooperación, empresas, ciudadanía española y local sobre las consecuencias de las inversiones irresponsables en la biodiversidad y en la seguridad alimentaria de la región. Se incluye aquí la realización de una investigación sobre las consecuencias de las inversiones irresponsables en la biodiversidad y en la seguridad alimentaria de la región natural de la Casamance. Esta actividad se complementará con una campaña de comunicación e incidencia sobre las mencionadas consecuencias.
- 】 Se llevan a cabo actividades de difusión en España de las acciones puestas en marcha en la subregión natural de la Casamance para el reconocimiento del derecho a la alimentación y a un entorno saludable bajo una perspectiva de ordenamiento territorial.

Conclusiones

Lograr la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria y la nutrición y acabar con las causas estructurales de la inseguridad alimentaria necesitan de un abordaje integral, pero esta acometida no puede hacerse únicamente desde el contenido. La manera en la que lo llevamos a cabo (de manera parcializada, aislada), puede facilitar u obstaculizar afrontar las complicadas interrelaciones que están detrás de alcanzar la realización del derecho a la alimentación, acabar con las desigualdades del sistema alimentario mundial y garantizar su sostenibilidad.

De ahí que la experiencia como la descrita en este artículo puede generar aprendizajes para futuras intervenciones dirigidas a la realización progresiva y acelerada del derecho a la alimentación abordada de manera conjunta entre organizaciones del Norte y del Sur.

11

Creando red para garantizar la seguridad alimentaria en el marco post-2015

Building networks towards food security on Post 2015

JORGE NAVACERRADA*



PALABRAS CLAVE

Río+20; Soberanía alimentaria; Sociedad civil; Trabajo en red.

RESUMEN El siguiente artículo muestra cómo, a través del trabajo en red, es posible avanzar hacia objetivos concretos. Se concentra en el aporte de la sociedad civil para contribuir a la garantía de la soberanía alimentaria en Senegal, Gambia y Guinea Bissau. Es una muestra de trabajo organizado para definir prioridades y articular una agenda de trabajo coordinada tras Río+20 y de cara al horizonte post-2015.

KEYWORDS

Río+20; Food sovereignty; Civil society; Networking.

ABSTRACT The following article shows how, through networking, it is possible to move towards concrete goals. It focuses on the contribution of civil society to ensure food sovereignty in Senegal, Gambia and Guinea Bissau. It shows organized labor to define priorities and articulate a coordinated agenda after Rio+20 and facing the post-2015 horizon.

MOTS CLÉS

Río+20; Souveraineté alimentaire; Société civile; Travail en réseau.

RÉSUMÉ L'article qui suit montre comment, grâce au travail en réseau, il est possible de s'orienter vers des objectifs concrets. Il met l'accent sur la contribution de la société civile pour assurer la souveraineté alimentaire au Sénégal, en Gambie et en Guinée Bissau. C'est un exemple d'organisation de travail pour définir les priorités et formuler un programme coordonné après Rio+20 et face à l'horizon post-2015.

* **Jorge Navacerrada** es licenciado en Ciencias Ambientales. Es socio fundador de la cooperativa de trabajo asociado de iniciativa social Altekio, iniciativas hacia la sostenibilidad, S. Coop. Mad. (www.altekio.es), desde la que desarrolla actividades en investigación, formación, asesoramiento, intervención y coordinación de programas.

Introducción

En junio de 2012 se celebró en Río de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Sostenible, más conocida como Río+20, 20 años después de la Cumbre de la Tierra de Río de 1992. Esta cita tenía el objetivo de “renovar el compromiso de los líderes mundiales con el desarrollo sostenible del planeta”, además de evaluar la implementación de los compromisos asumidos por la comunidad internacional desde 1992.

Sin embargo, la sensación de que Río+20 sería decepcionante surgió desde el inicio de las sesiones preparatorias. El documento final, llamado “El futuro que queremos” y aprobado por 193 países, es considerado por la gran mayoría de organizaciones como mediocre, ya que no aborda ni siquiera algunas de las premisas indiscutibles al hablar de desarrollo sostenible como son el reconocimiento de los límites ecológicos del planeta y la necesidad de redistribuir la riqueza o la justicia ambiental.

No obstante, la inacción de los gobiernos es un incentivo para actuar. Desde la sociedad civil tenemos la responsabilidad de luchar por el mundo con el que soñamos y creemos.

Partiendo de esta base, Fundación IPADE (ahora Alianza por la Solidaridad), Unesco Etxea, Coalición Clima y la Agrupación Temporal de Organizaciones (ATO-SAGE) para la Contribución a la seguridad alimentaria y la gobernanza medioambiental en Senegal, Gambia y Guinea Bissau, nos propusimos aunar fuerzas para definir prioridades y articular una agenda de trabajo coordinada tras Río+20 y de cara al horizonte post-2015. Así, nos reunimos en un seminario celebrado en Madrid y Bilbao, para reflexionar sobre los insuficientes resultados de Río+20, pero sobre todo para construir conjuntamente con distintas plataformas sociales, propuestas inspiradoras¹ en torno al futuro del desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y en el marco del escenario post-2015.

En el seminario se dio espacio para el conocimiento entre las personas participantes, para favorecer la creación de un clima cercano, de confianza que fuera caldo de cultivo para el trabajo en red y la colaboración, como estrategia para el aumento de la incidencia social y política de las organizaciones participantes. Se pretendía impulsar un proceso realista y a la vez ilusionante, en el que hubiera reconocimiento por el trabajo dedicado y los pequeños y/o grandes logros conseguidos, en una coyuntura de crisis multinivel, compleja e incierta. En definitiva, conjugar el análisis crítico de una realidad muy mejorable, con la mirada apreciativa para extraer la belleza del mismo proceso, reflejada en la cooperación, la creatividad y la resiliencia de iniciativas que han resultado significativas y satisfactorias.

¹ Estas propuestas quedaron sistematizadas en el material “Seminario Post Río+20. ¿Es ese el futuro que queremos?”, en www.fundacion-ipade.org/upload/pdf/Seminario_Post_Rio20.pdf

En el seminario se creó un grupo de trabajo sobre alimentación y agua y su trabajo ha sido la base para la propuesta de la Jornada Creando red para garantizar la seguridad alimentaria en el marco post-2015, coordinada por Solidaridad Internacional (ahora Alianza por la Solidaridad) con la financiación del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y la colaboración de Inspiration, Intermon Oxfam, IPADE, Manos Unidas y la Plataforma 2015 y más.

Somos conscientes de que, a pesar de los progresos realizados desde la puesta en marcha de los ODM, 868 millones de personas sufren desnutrición, lo que supone el 12,5% de la población mundial, es decir, que una de cada ocho personas está desnutrida. En concreto, 171 millones de niños y niñas sufren desnutrición, lo que significa que 1 de cada 3 en países del Sur no acceden a una alimentación nutritiva.

Las razones estructurales son la pobreza, la desigualdad y un sistema alimentario disfuncional que no es capaz de responder a las necesidades alimentarias y nutricionales globales. Por ello, la seguridad alimentaria y la nutrición deben ser una pieza central de la agenda de desarrollo post-2015. Esto implica acciones políticas a nivel internacional con el fin de garantizar el derecho a la alimentación, acabar con las desigualdades del sistema alimentario mundial y garantizar su sostenibilidad.

La organización de la jornada “Creando red para garantizar la seguridad alimentaria en el marco post-2015” trata de atender estas prioridades. En ella han sido invitadas diferentes organizaciones y redes nacionales e internacionales, las cuales han debatido y trabajado en la construcción de un posicionamiento de la sociedad civil en materia de seguridad alimentaria y nutrición, en el marco post-2015.

Mensajes fuerza de las redes regionales de seguridad alimentaria y nutrición en el marco de la agenda post-2015

En este capítulo se ofrecen los mensajes fuerza de la mesa redonda que tuvo lugar el 21 de marzo de 2013 y en la que participaron algunas de las redes regionales que promueven la seguridad y soberanía alimentaria y la nutrición en distintos continentes, aunando algunas voces y perspectivas del Sur y del Norte. En ella participaron Gisele Henriques², Manuel Díaz³, Seydou Wane⁴ y Amador Gómez⁵.

- 2 Coordinadora de Alimentación, Agricultura y Comercio sostenible de International Cooperation for Development and Solidarity (CIDSE). Beyond 2015 aglutina más de 570 organizaciones de 95 países. CIDSE es responsable del Secretariado Internacional y Europeo. Trata de influir en las políticas sobre seguridad y soberanía alimentaria a nivel internacional.
- 3 Coordinador del Grupo de Interés por la Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutricional (GISAN), miembro de la Red Centroamericana por la Soberanía Alimentaria (REDCASSAN).
- 4 Coordinador de FODDE-Senegal y miembro de la Red Securite Alimentaire Developpement Institutionnel (SADIO).
- 5 Director técnico de Acción Contra el Hambre/Campaña Derecho a la Alimentación Urgente y miembro del Grupo de trabajo de Agricultura y Alimentación de la CONGDE.

La base de partida es que el reto para garantizar la seguridad alimentaria y nutrición de la población mundial está muy vigente. La desnutrición es la vía más eficaz de transmisión de pobreza y desigualdad, por ello ningún estado puede perder su capital humano.

Uno de los principales argumentos que se compartieron en la mesa fue que *el hambre y por lo tanto, la seguridad alimentaria y la nutrición, es una cuestión política más que técnica*. Existe una línea de análisis sobre las causas del hambre de la población mundial que afirma que si hay hambre es porque no hay suficiente producción de alimentos en el mundo. Además, incide en que la previsión del aumento de población para 2050 de 9.100 millones de personas, según la ONU. Por tanto, la vía prioritaria para trabajar hacia la seguridad alimentaria y nutrición pasaría por el aumento de la producción global de alimentos. Esto se podría conseguir aumentando el espacio dedicado a ello y aumentando la productividad de dichos espacios.

Esta vía de actuación parecería lógica, si se aceptara este análisis. Pero hoy sabemos que, en realidad, *en el mundo se producen alimentos más que suficientes para toda la población mundial, el problema es que muchos de estos alimentos no resultan accesibles a la población más vulnerable*. Mientras que hay 800 millones de personas que sufren desnutrición, alrededor de un tercio de la producción de los alimentos destinados al consumo humano se pierde o desperdicia a lo largo de la cadena alimentaria en todo el mundo, lo que equivale a aproximadamente 1.300 millones de toneladas al año⁶ (suficientes para la alcanzar la seguridad alimentaria de la población mundial), a la vez que la tasa de obesidad se han duplicado en los últimos 30 años.

Entonces, si este análisis se demuestra como falso, cabe preguntarse quiénes serían los actores sociales más beneficiados y con poder suficiente como para impulsar el discurso del aumento de la producción y la productividad como vía para garantizar la seguridad alimentaria y nutrición. La respuesta es clara: la principal beneficiada de esta línea de actuación es la industria agroalimentaria, una de las más poderosas del mundo.

Esta industria agroalimentaria es cada vez más globalizada y promueve un sistema de producción insostenible causante en los últimos 40 años de una pérdida de tierra fértil del 30% a nivel mundial (1.500 millones hectáreas), así como del aumento de tierras dedicadas a la producción de biocombustibles en detrimento de la producción de alimentos. La misión de esta industria, como otras, no es otra que la búsqueda del mayor beneficio económico en el menor tiempo posible. Quizás, sea en ocasiones, contradictorio con la búsqueda del bien común.

6 FAO: "Pérdidas y desperdicios de alimentos en el mundo. Alcance, causas y prevención (Save Food!)", 2012.

Si aceptamos, entonces, el argumento de que el sistema alimentario es disfuncional, la principal vía de transformación del mismo es política, entendida como una vía que regule las relaciones de los distintos actores sociales implicados en el sistema alimentario para promover la distribución y acceso a la alimentación de la población mundial.

Desde 2008, este tema se ha situado en la agenda política con una fuerza mayor, gracias a nuevas iniciativas internacionales emergentes. Es por ello, que las distintas redes de organizaciones de la sociedad civil reivindican cambios en las políticas alimentarias. Se lleva haciendo años y, como en todos los procesos, hay luces y sombras, pero sobretodo, aprendizajes.

Los hitos más recientes de este proceso, liderado por la ONU, se sitúan en el periodo comprendido entre noviembre de 2012 y enero de 2013, en el que se llevó a cabo una consulta virtual de la que derivó un informe para el Comité de Seguridad Alimentaria (CFS). En febrero de 2013, hubo una consulta informal con el CFS, sin claridad de cómo se integraría en el proceso. El 4 de abril de 2013 se ha realizado la Consulta de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición en Madrid. Esta jornada ha sido una oportunidad para dar una respuesta desde la sociedad civil organizada.

De aquí en adelante, se realizarán consultas regionales, nacionales y temáticas cuyos resultados se elevarán al Panel de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición. Este proceso se enlaza con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que incluyen reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre que en la actualidad es del 15% y que en 1990 era el 20%. Desde el año 2000 se ha estancado esta reducción.

Algunas organizaciones de la sociedad civil, como Beyond 2015 ponen en evidencia las limitaciones de los ODM al afirmar que no se han enfocado en la población más vulnerable, que no contemplan la falta de equidad, que no se dirigen al comercio y los subsidios agrícolas internacionales, ni a los mercados globales de alimentos, que no aseguran la sostenibilidad ambiental, que ignoran el desperdicio de comida y, por último, que se han desarrollado de manera poco inclusiva y participativa. Estos aprendizajes se tratan de aportar a la construcción de la agenda post-2015.

En la línea de la participación de la sociedad civil, desde SADIO, tratan de promover el desarrollo institucional y organizacional en su región fortaleciendo la capacidad de las personas y sus organizaciones en el nuevo contexto de la descentralización en África Occidental. Promueven el desarrollo institucional fomentando el establecimiento de normas que reflejan las mejores prácticas arraigadas en las tradiciones de las organizaciones para asegurar su identidad en su entorno, su reconocimiento por parte de otros actores en el concierto del desarrollo, así

como el desarrollo organizacional reflejando la existencia de estructuras, procedimientos y reglas eficaces y transparentes, principios y valores que contribuyan al buen funcionamiento de las organizaciones. Es una prioridad, ya que el contexto africano en el que actúa está marcado por la inestabilidad política, lo que hace en ocasiones, no ya difícil, sino peligroso el fomento de determinadas acciones de información y denuncia. Como ejemplo, el primer acaparador de tierras en uno de los países de la red era el propio presidente del país.

En Centroamérica, REDCASSAN considera que la pobreza e inseguridad alimentaria nutricional son los efectos de las distensiones en el ámbito productivo y de las desigualdades tanto en el campo como en las ciudades. Demandan a los estados políticas que promuevan como base la pequeña y mediana producción y respeten la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción y comercialización agropecuaria, así como la gestión de los espacios rurales, donde las mujeres desempeñan un papel fundamental.

Desde esta lectura de la realidad, compartida por voces del Sur y del Norte, las principales reivindicaciones que se hacen sobre la seguridad alimentaria y nutrición son:

- 】 Es un tema político, no técnico. Asegurar la distribución y acceso a la población mundial. Que se enfoque como un derecho y un bien común exigible (rendición de cuentas).
- 】 Trabajar por la disponibilidad de alimentos: inversión pública para pequeños productores de alimentos (revalorización de lo rural); enfocarse en la población más vulnerable; apoyo y regulación en el sector agrícola (que el alimento no sea una mercancía y una moneda de cambio para el beneficio especulativo), políticas coherentes (por ejemplo, agrocombustibles); promover estilos de vida sostenibles; reducción del desperdicio de comida; biodiversidad.
- 】 Incorporación del enfoque de género, reconociendo y visibilizando el papel de las mujeres en la alimentación.
- 】 Asegura la sostenibilidad social, económica y ecológica a largo plazo.
- 】 Trabajar por el acceso a los alimentos: acceso a la tierra, luchar contra la volatilidad de los precios de los alimentos; protección social.
- 】 Coordinación de agendas: seguridad alimentaria y nutrición, acceso a agua potable, saneamiento, sostenibilidad ambiental, etc., ya que comparten muchos vínculos.
- 】 Participación real de la sociedad civil.
- 】 Gobernanza internacional verdadera: Reconocimiento del Comité de Seguridad Alimentaria⁷ (CSA, CSF en sus siglas en inglés) como el foro

7 Su misión es guiar las políticas y coordinar las acciones para la consecución del Derecho Humano a la Alimentación. La Sociedad Civil Organizada (CSO) participa activamente en el CSA. Para la sociedad civil organizada, el CSA es, sin duda, el espacio más legítimo para la política y gobernanza alimentaria.

internacional e intergubernamental sobre alimentación seguridad alimentaria más inclusivo.

- 】 Trabajar por la rendición de cuentas: liderazgo de alto nivel en los compromisos políticos y financieros; participación de la población más afectada; objetivos medibles y comparables.

Algunas redes optan por enfoques con planteamientos basados de una manera más específica en la agroecología y la soberanía alimentaria, el reconocimiento y puesta en valor del conocimiento ecológico local y tradicional, favorecer la biodiversidad genética local sin transgénicos, potencial las relaciones productores/as-consumidores/as, así como la lucha contra el cambio climático.

Grupos de trabajo: organización y objetivos

Se organizaron dos grupos de trabajo en torno a:

- 】 Identificación de momentos clave y actividades en torno a la construcción de la agenda post-2015.
- 】 Construcción de posicionamiento común.

Se invitó a participar a un nutrido número de personas expertas de organizaciones de la sociedad civil y del ámbito académico para compartir conjuntamente conocimiento, reflexiones y propuestas de acción con el objetivo de incidir en las políticas relativas a la seguridad y soberanía alimentaria y nutrición.

El trabajo de ambos grupos estuvo inspirado por la cercanía de la Consulta de Expertos/as de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición promovida por la ONU y que acogía España, en Madrid, el 4 de abril de 2013. Esta consulta y el hecho de que se celebrara en España suponían una última oportunidad de incidencia política para la sociedad civil organizada tanto del Norte como del Sur.

Grupo de trabajo 'Identificación de momentos clave y actividades en torno a la construcción de la agenda post-2015'

Los objetivos que se pretendían conseguir fueron los siguientes:

- 】 Identificar los momentos clave para la agenda post-2015 en seguridad alimentaria y nutrición, prioritariamente hasta septiembre-octubre de 2013.
- 】 Incidir en la posición española respecto a la UE.
- 】 Abrir una vía de diálogo, formal o informal con el Estado para presentar las demandas de la sociedad civil organizada.
- 】 Establecer una estrategia común en la agenda post-2015.

Se contó con la participación de algunas de las personas que compartieron sus reflexiones en la mesa de diálogo anterior, aportando sus experiencias y aprendizajes tanto de los éxitos como de los fracasos.

Grupo de trabajo ‘Construcción de posicionamiento común’

Los objetivos que se pretendían conseguir fueron los siguientes:

- ▶ Identificar las prioridades de las organizaciones de la sociedad civil respecto a la seguridad alimentaria y nutrición.
- ▶ Elaboración conjunta de un borrador de posicionamiento político común de las organizaciones sociales ante la seguridad alimentaria y nutrición, a partir del trabajo de un borrador previo que sirviera de inspiración, atendiendo a los mensajes clave de los posicionamientos de las distintas redes participantes.
- ▶ Elaborar un documento de incidencia política ante la reunión de Expertos/as de Alto Nivel sobre seguridad alimentaria y nutrición el 4 de abril de 2013 en Madrid, organizada por Naciones Unidas.

Conclusiones y próximos pasos

Podemos afirmar que la jornada aportó un enriquecimiento internacional valioso tanto a las personas que participaron como a las organizaciones, con aportaciones a sus discursos y posicionamientos políticos. Aunque el público mayoritario fueron organizaciones sociales y académicas, es de resaltar la presencia de algunas personas de administraciones públicas relacionadas con la materia, cuyas aportaciones fueron clave y ante las cuales la sociedad civil organizada pudo abrir un diálogo.

Asimismo, uno de los principales logros fue apostar por la continuidad de estas y otras acciones que promueven el trabajo continuo y coordinado de la sociedad civil organizada, liderando este proceso el Grupo de Trabajo de Alimentación de la CONGDE.

Como resultado de los grupos de trabajo se obtuvo la identificación de los momentos clave en torno a la construcción de la agenda post-2015, fundamentalmente para el año 2013 y una estrategia basada en algunas acciones para coordinar los esfuerzos de diferentes organizaciones de la sociedad civil. Además, se redactó un texto que sirve como posicionamiento político de las entidades que se adhirieron al mismo y que recoge muchos de los análisis y demandas previos a la realización de la jornada, junto con aportaciones introducidas gracias a la misma, provenientes de las personas invitadas a la mesa de diálogo y al debate existente entre las entidades.

secciones fijas



12

La Agenda de Cooperación al Desarrollo en el primer semestre de 2013: la gobernanza de la ayuda a prueba

Development Cooperation Agenda on the first 2013 trimester: The governance or aid challenge

JUAN PABLO PRADO LALLANDE*



PALABRAS CLAVE

Cooperación internacional; Agenda Global del Desarrollo; Gobernanza; Ayuda Oficial para el Desarrollo.

RESUMEN Con el fin de hacer frente a los enormes desafíos generados por los efectos negativos de la globalización, diversos actores internacionales han puesto en marcha procesos, normas e instituciones tendientes a regular y conducir a la cooperación al desarrollo; acciones enmarcadas en la denominada gobernanza de su ejercicio. Bajo la perspectiva de que el estado de la agenda global de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID) es resultado de la gobernanza de este instrumento de acción exterior, este artículo sintetiza las acciones más representativas de dicha agenda durante los primeros meses de 2013, concluyendo que dados los ejercicios de CID realizados, así como los discretos resultados obtenidos durante este periodo, es evidente que la gobernanza de la ayuda externa constituye una tarea compleja de lograr.

KEYWORDS

International cooperation; Global development agenda; Governance; Official development assistance.

ABSTRACT In order to face challenges posed by the negative effects of globalization, many international actors have implemented processes, policies and institutions with

* Juan Pablo Prado Lallande es profesor-investigador de la Universidad Autónoma de Puebla, México.

the aim to regulate and lead development cooperation, in the frame of the so-called world governance exercise. Under the perspective that the status of the agenda of international development cooperation is the result of the governance level of this aid instrument, this article summarizes the most representative activities of the world development agenda during the first months of 2013. The paper stated that considering the modest activities and results obtained during this period, it is clear that aid governance is a complex task to achieve.

MOTS CLÉS

Coopération internationale; Agenda global du développement; Gouvernance; Aide officielle au développement.

RÉSUMÉ

Pour faire face aux énormes défis générés par les effets négatifs de la mondialisation, de nombreux acteurs internationaux ont mis en place des processus, des politiques et des institutions visant à réglementer et conduire à la coopération au développement; actions dans la gouvernance de son exercice. Sous la perspective que l'état de l'agenda global de la coopération internationale au développement (CID) est le résultat de la gouvernance de cet instrument d'action extérieure, cet article résume les actions plus représentatifs de cette agenda au cours des premiers mois de 2013, concluant que, compte tenu des exercices réalisés de CID et les résultats obtenus au cours de cette période, il est clair que la gouvernance de l'aide étrangère est une tâche complexe à réaliser.

Introducción

El estado de la agenda global de cooperación internacional para el desarrollo (CID) durante un definido lapso de tiempo es efecto o resultante del grado de gobernanza que los diversos actores provenientes de diversas latitudes del planeta le confieren a dicho instrumento de acción exterior.

En este sentido, la capacidad de aquellas instituciones y normas que pretenden regular o “gobernar” al denominado sistema de CID, mismas que determinan las acciones y, sobre todo los efectos y eficacia de la ayuda externa, puede ser identificada, precisamente, mediante el estudio de sus acciones más representativas durante un contexto determinado. Bajo esta óptica, este es precisamente el objetivo de este escrito, teniendo como referente temporal el primer semestre del año 2013.

Para ello, en primer instancia se hace un repaso a conceptos básicos referidos a la gobernanza global y a su interacción con la CID, para posteriormente pasar

lista a los acontecimientos más representativos que en torno a este tema han ocurrido durante los meses referidos, primero desde la perspectiva multilateral y posteriormente en la nacional y bilateral, para enseguida hacer una revisión respecto al estado de los índices de Asistencia Oficial para el Desarrollo del año del pasado. Finalmente, en las Conclusiones, se argumenta que conforme a los fenómenos revisados, es evidente que la gobernanza de la CID, a pesar de los avances registrados, dista de ofrecerle a este instrumento de interacción global de los mecanismos adecuados para erigirse como un sólido instrumento de colaboración, capaz de generar resultados predictibles a favor de las necesidades más apremiantes del planeta.

Gobernanza global y el desafío de la gobernanza en la cooperación al desarrollo

Los grandes retos que históricamente la sociedad internacional ha enfrentado han sido abordados en buena medida mediante diversos ejercicios de cooperación entre sus miembros. Ello supone que la capacidad de los países para enfrentar por sí mismos las recurrentes vicisitudes que la cotidianidad le deviene ha sido reforzada o complementada mediante un conjunto de estrategias, normas e instituciones cooperativas al servicio de las partes que voluntariamente ejercen acciones a favor de intereses colectivos.

Si bien desde hace siglos la humanidad mediante sus diversos sistemas de organización política, económica y social ha buscado las maneras más adecuadas para colaborar entre sí, intentando tras ello reducir el impacto de la inherente anarquía del sistema internacional (el cual carece de un gobierno global), en años recientes diversos países y otros actores multilaterales han reforzado ejercicios a favor de esquemas más eficaces de conducción más coordinada de la agenda internacional en diversos ámbitos¹.

Así, la gobernanza global, entendida en términos genéricos como aquellas acciones permanentes conformadas por la suma de distintas estrategias mediante las cuales individuos, instituciones públicas y privadas del orden nacional, regional y de alcance planetario gestionan intereses comunes mediante acuerdos e instituciones formales e informales, cuyo fin es conseguir propósitos comunes² ha ganado terreno en el campo de las Relaciones Internacionales y, en consecuencia, en el ámbito específico de la CID. Ello es relevante, dado que analizar la gobernanza de la CID (entendida como el conjunto de normas e instituciones formales e informales de diverso origen que pretenden regular las condiciones y criterios con base en las cuales se instrumentan acciones provenientes de

-
- 1 J. P. Muldoon: *The Architecture of Global Governance*, Westview Press, 2004, pp. 4-10.
 - 2 Margaret Karns y Karen A. Mingst: *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder y Londres, Lynne Rienner, pp. 4-5, 2004.

distintas latitudes del mundo en aras de contribuir al bienestar humano), permite comprender en buena medida el estado general de la gobernanza global, al menos en el ámbito de la colaboración a favor de la agenda del desarrollo; tópico central de esta Revista y de este artículo.

Considerando lo anterior, dado que la CID es por naturaleza una actividad soberana por parte de los Estados, y a que en el plano gubernamental esta actividad conforma un instrumento de política exterior, la misma depende de la voluntad política y por ende respaldo financiero que sus promotores le otorguen en un momento dado. Lo anterior ocasiona que mediante los ejercicios de gobernanza de la cooperación para el desarrollo, se pretenda, conducir o disminuir la discrecionalidad en que esta actividad es frecuentemente instrumentada por sus practicantes, a efecto de realizar acciones más coherentes a favor de propósitos comunes previamente identificados, incentivando con mayor certidumbre el impacto esperado (como los ODM, por señalar un ejemplo).

La gobernanza de la cooperación al desarrollo a prueba: el plano multilateral

El 26 y 27 de enero serán recordados por la celebración de la primera Cumbre Unión Europea-Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en Santiago de Chile. Por primera ocasión, los máximos representantes de ambos mecanismos de gobernanza regional se sentaron en la misma mesa para abordar una “Alianza para el Desarrollo Sostenible para Promover la Inversión de Calidad Social y Ambiental”. En la Cumbre, los líderes participantes ampliaron el Plan de Acción concertado en la Cumbre de Madrid de 2010, estableciendo también una Declaración política. En este documento, se hace énfasis en que en el marco de dicha reunión por vez primera Latinoamérica y el Caribe se hace representar de forma más unificada en el exterior mediante la figura de la CELAC, lo cual “servirá para reforzar el diálogo y temas de interés mutuo y dialogo con la UE”. Asimismo, entre otros asuntos las partes señalan que confían en que este tipo de instancias “generará una relación más balanceada, eficiente, constructiva y simétrica de complementariedad y solidaridad entre ambas regiones”.

Por su parte, y curiosamente, después de este encuentro birregional, el CELAC realizó su propia Cumbre (en donde participan 33 países latinoamericanos y caribeños), que culminó el lunes 28 de ese mes con la aprobación de la Declaración de Santiago³, así como con la incorporación de Cuba, Costa Rica y Haití a

3 Entre los elementos más representativos de la Declaración CELAC se Santiago se encuentra el compromiso en favor de una Cooperación Especial con Haití, conformar un Foro de Cooperación CELAC-China, apoyar la Cooperación Sur-Sur y Triangular entre CELAC y grupos de países u otros

la Troika de dicha Comunidad, culminando con la designación de Cuba al frente de la Secretaría Pro Témporte.

No cabe duda que este tipo de encuentros políticos, que pretenden trascender en la manera en que estos países estructuran diversas estrategias permanentes de colaboración e integración, conforman un paso adelante a favor del asentamiento de acciones concretas de “doble vía”; es decir, por un lado reforzando la cohesión entre sus integrantes y por el otro, incrementando la capacidad del CELAC para posicionarse a nivel global frente a otros países y regiones del planeta, en aras de una más acertada y participativa conducción de los asuntos públicos globales.

Las transformaciones detonadas por varios países tendientes a generar estrategias más acabadas de gobernanza global no se comprenderían sin la influencia de los denominados países BRICS, los cuales llevaron a cabo su quinta Cumbre en Durban, el 27 de marzo pasado.

El tema oficial de la Cumbre “Los BRICS y África: Paternariado para el Desarrollo, Integración e Industrialización”, denota claramente la apuesta por este conglomerado de potencias emergentes para, además de realizar acciones cooperativas entre sí mismos, continuar y ampliar su presencia —e influencia— en amplios espacios territoriales que velozmente se van alejando de la otrora clásica dominación colonial europea; un ejemplo más de las profundas transformaciones en el sistema internacional del siglo XXI.

La Declaración y Plan de Acción correspondientes constituyen un expreso desafío al *status quo* de interacción estatal, por ejemplo, al señalar que “la prevalectante arquitectura de gobernanza global se encuentra regulada por instituciones concebidas cuando el panorama internacional en materia de retos y oportunidades tenían características muy distintas a las actuales”. Así, en dicho documento los BRICS llaman a los demás países a sumarse a los esfuerzos liderados por este mecanismo de colaboración a favor del diseño e implementación de estrategias y acciones tendientes a promover relaciones más equilibradas, en principio, en pro del desarrollo global.

Bajo la perspectiva de que las estructuras financieras globales resultan incapaces de contribuir de forma eficaz a resolver los problemas de liquidez, los BRICS acordaron establecer un nuevo Banco de Desarrollo cuyo fin será movilizar recursos a favor de sus integrantes y de terceros. Así, los BRICS expresaron

países en desarrollo como complemento, no sustituto de la cooperación Norte-Sur, intercambio de información sobre experiencias nacionales exitosas y lecciones aprendidas en ciencia, tecnología e innovación, cooperación intra-CELAC y Sur-Sur con terceros países en temas de interés regional como combustibles limpios y energía ecológica, producción agrícola y ganadera, desarrollo de recursos humanos, SIDA/VIH, malaria y tuberculosis, biotecnología, educación, desarrollo de infraestructura, tecnología de la comunicación y la investigación científica marina, entre otros.

que “las contribuciones iniciales de este Banco deberán ser substanciales y suficientes para que este cuente con una infraestructura financiera suficiente”. Aunque la Declaración Final no precisa dicha cuantía, se calcula que la misma pueda alcanzar los 50.000 millones de dólares.

Este nuevo ladrillo a favor de la gobernanza (financiera) global enfrenta el reto de consolidarse y, sobre todo, de evitar replicar aquellos esquemas de toma de decisiones no representativos que, en lugar de estimular esquemas de multilateralismo abierto, reproduzcan mecanismos de multilateralismo selectivo y no representativo (como la OCDE), en donde como suele ocurrir los intereses políticos e intereses financieros de los más poderosos prime por encima de las mayorías. A este respecto, no olvidar que China, el país que cuenta con el mayor volumen de reservas de divisas con más de 3,3 billones de dólares, podría utilizar dicho fondo para consolidar su presencia en África y otras regiones del planeta, en sentido distinto a la propia filosofía de los BRICS.

En cuanto a aquellas acciones de la UE en el ámbito de la cooperación Internacional, sobresalen los resultados incluidos en el de la Política Europea de Vecindad realizados el año pasado, y publicados en 2013, los cuales permanecen vigentes hasta la actualidad. En ese sentido, y como un instrumento de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, esta política de cooperación, como no puede ser de otra manera, se orientó de manera estratégica y premeditada hacia aquellos países limítrofes con la Unión.

En ese sentido, es evidente que esta natural propensión selectiva de la cooperación Comunitaria hacia países estratégicos, si bien es entendible y aceptable, de forma automática disminuye apoyos —muchos de ellos urgentes y consensuados mediante diversas estrategias a favor de la gobernanza de la cooperación para el desarrollo— en otras latitudes del planeta, más alejadas respecto a Bruselas. Más allá de este hecho constante en las Relaciones Internacionales y en su sistema de cooperación Externa, baste señalar que en este sentido la UE ha intensificado las negociaciones de Acuerdos de Asociación con Moldavia, Armenia, Georgia y Azerbaiyán. En ese sentido, los apoyos presupuestarios a favor de las transformaciones democráticas en el Magreb, Mashrek y Cercano Oriente impulsados por la UE tras la Revolución Árabe contrastan con los apoyos políticos-diplomáticos, al desarrollo e inclusive militares que la UE, ya sea a nivel bilateral o en su caso mediante la vía comunitaria, otorgó durante décadas a los regímenes dictatoriales que con rigidez condujeron a estos países.

Más allá de esto, es cierto que la UE, a pesar de su actual crisis económica, ha incrementado los recursos financieros en forma de subvenciones y préstamos concedidos a estas regiones. Por ejemplo, la UE ha asignado recursos a estos países mediante la concesión de recursos financieros adicionales por un valor de 1.000 millones de euros para el bienio 2011-2013. De esta cuantía, 670 millones de

euros se canalizaron a través de dos programas marco: 540 millones de euros para SPRING en el Mediterráneo meridional y 130 millones de euros para Ea-PIC en los países vecinos del este. Ambos programas se centran en fomentar la transformación democrática y el desarrollo institucional y en apoyar un crecimiento sostenible e integrador.

Caso especial a este respecto es el sirio, el cual debido a la guerra civil que sufre este país del Levante, y como se señaló en el artículo de esta sección en el número anterior de la presente Revista, se ha desplegado una amplia asistencia humanitaria, sin que los apoyos pasen por el gobierno de Damasco. En este sentido, el 13 de mayo de 2013 la UE anunció un apoyo adicional por 65 millones de euros para tal fin; recursos que parecen consistir en gotas de agua frente a la intensificación de los crudos embates entre nacionales de este país asiático, los cuales ponen en peligro la endeble estabilidad regional.

Para concluir este apartado, mencionar que el 14 de mayo Roberto Azevedo fue designado como próximo director general de la Organización Mundial del Comercio, tras triunfar en el proceso de elección en donde finalmente se impuso frente al mexicano Herminio Blanco. De esta forma, la OMC, principal organismo internacional a favor de la conducción y fomento del comercio multilateral queda en manos por primera ocasión de un latinoamericano. Como es claro, el principal reto de Azevedo será revivir la denominada Ronda de Desarrollo de Doha, la cual se encuentra estancada desde hace años, impidiendo transacciones comerciales que podrían incrementar de manera significativa la financiación al desarrollo en diversos países, mismos que podrían aumentar las posibilidades de atender a los ODM, que a partir del día 5 de abril iniciaron la cuenta regresiva de mil días para ser cumplidos.

La gobernanza de la cooperación al desarrollo desde la perspectiva nacional y bilateral

Como toda política pública, la CID, en su dimensión de instrumento de política exterior, es conducida con base en lineamientos sustentados en el interés nacional del gobierno que la practique. De ahí que, el reto en términos de alineamiento y coherencia de esta acción oficial con respecto a otros ejercicios nacionales, regionales y globales a favor de la gobernanza global de la cooperación al desarrollo resulte una tarea particularmente difícil de lograr, dado que los intereses (y por ende acciones) entre los participantes no siempre resultan coincidentes entre sí. De igual forma, un reto adicional en torno a la gobernabilidad a escala interna de la CID consiste en la necesidad de coordinación entre los actores nacionales estatales o subnacionales practicantes de dicho recurso, bajo las directrices trazadas por la autoridad competente correspondiente; responsabilidad que en la mayoría de los casos recae en los Ministerios de Exteriores de los gobiernos centrales. Aunque ello suene lógico, tal condición no siempre es sencilla de lograr. Por ejemplo, en España, a la luz del activismo internacional por parte de algunas Comunidades

Autónomas (CCAA) (en particular Cataluña), el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) promovió la entrada en vigor de una nueva ley de Acción y Servicio Exterior, cuyo fin es regular y conducir de manera más adecuada las relaciones exteriores de España en su conjunto, mediante los principios de “unidad de acción” y “lealtad institucional y coordinación” bajo las directrices de MAEC. Lo anterior significa, entre otras cosas, que las acciones de incidencia internacional realizadas por las CCAA deberán coordinarse y en buena medida supeditarse a los lineamientos generales de conducción de política exterior trazados por el gobierno nacional español, en una medida que también puede leerse como una estrategia para limitar la presencia y activismo de varias CCAA en terceros países, cuyo proyecto consiste en impulsar movimientos independentistas.

Y es que, como ocurre en diversos países la denominada cooperación descentralizada, le está ganando terreno a la otrora hegemonía de los gobiernos nacionales encarnados en los Ministerios de Exteriores, lo cual por un lado denota el enorme dinamismo de esta modalidad de colaboración, mientras que por el otro en varios casos puede desincentivar la gobernanza interna de la CID en su dimensión de instrumento de política exterior de los Estados (monopolizada por el gobierno central), ocasionando en varios momentos fricciones entre ambos niveles de poderes y, en consecuencia, efectos no deseados que podrían inclusive afectar el interés local y/o nacional en un momento dado. Una reciente y bochornosa experiencia en ese sentido ocurrió en enero pasado en la Ciudad de México, en una controvertida experiencia que inmiscuyó a un lejano país centroasiático.

La historia se remonta al año 2011, cuando el gobierno de la Ciudad de México firmó un Acuerdo con Azerbaiyán mediante el cual este país centroasiático apoyaría a las autoridades capitalinas en los trabajos de remozamiento del parque de Chapultepec. Esta acción, que a primera instancia podría parecer un amigable y transparente ejercicio solidario de cooperación Sur-Sur entre dos gobiernos (uno nacional y otro local), ha detonado una creciente polémica y conflicto a raíz de los efectos generados tras las acciones e inacciones realizadas al amparo de este instrumento jurídico. Lo anterior debido a que las autoridades de Azerbaiyán, a cambio del recurso económico otorgado al Gobierno del Distrito Federal para el remozamiento del parque (que al parecer llegó a casi 4 millones de euros), solicitaron que en ese lugar se erigiera una estatua del ex presidente de dicho país, Heidar Aliyev, personaje recordado por su triste récord en materia democrática y de irrespeto a los derechos humanos. Dispuesto ello, el contenido del Acuerdo fue puesto en marcha y Azerbaiyán cumplió con su parte: apoyar financieramente la obra y colocar la efígie (la cual fue traída desde ese país) en el lugar convenido.

Hasta ahí la situación parecía llevarse a cabo sin problema alguno, hasta que un creciente grupo de activistas, al percatarse de la situación, alzaron la voz en contra de la representación metálica de Heidar Aliyev, argumentando acertadamente

que no era adecuado ni ético que, a cambio de recursos proveídos por un gobierno extranjero, se destine un espacio a favor de la visibilidad honrosa de un personaje caracterizado por desatender los referidos valores universales. Tras el escándalo la estatua fue retirada de Chapultepec para posteriormente ser almacenada en un recinto gubernamental, esperando a ser expuesta en algún sitio más discreto. Evidentemente, esta situación, que debió ser gestionada a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, denota la creciente posibilidad de descoordinación entre los gobiernos centrales y locales en el ámbito de la praxis de ejercicios de cooperación Internacional, mismos que en varias ocasiones no generan los efectos deseados.

En sentido contrario, y como un ejercicio de estricta regulación de la CID por parte de las autoridades nacionales, el 1 de mayo el presidente boliviano Evo Morales informó que expulsaría de su país a USAID debido a que desde su perspectiva, esta Agencia se ha dedicado a apoyar a grupos opositores del mandatario andino. En realidad esta acción va en sintonía con diversas expulsiones del orden diplomático iniciadas en 2008, cuando el presidente Morales declaró persona no grata a Philip Goldberg, embajador estadounidense, cuya reacción por parte de Washington fue la misma respecto al representante boliviano en la capital estadounidense. En ese mismo sentido, no hay que olvidar que en 2009 Morales igualmente expulsó al Programa de Fortalecimiento de la Democracia de la propia USAID, acusada de financiar a organizaciones no gubernamentales opositoras al gobierno nacional.

Tras este hecho, USAID dejará de cooperar con Bolivia en proyectos con el Ministerio de Salud, desarrollo sostenible, impulso a la producción agrícola, el uso sostenible de recursos naturales y el acceso a servicios de agua potable, saneamiento, salud, educación y mantenimiento de caminos rurales para la población, con un monto de 20 millones de dólares en tres años. Así, la cooperación Estadounidense a este país pasará en 2006 (cuando Morales llegó al poder), de 40 millones de dólares a cero. Confiamos en que el pueblo boliviano, y en especial sus sectores más desprotegidos, en efecto se beneficien de esta acción soberana dedicada a regular con mayor rigor la CID destinada a dicho país latinoamericano.

Señalando un reto más en torno a la gobernanza de cooperación Bilateral es adecuado recordar los crecientes cuestionamientos que genera la colaboración Venezolana-Cubana en años recientes, cuyos montos según algunas estimaciones en años recientes sobrepasan los 7.000 millones de dólares. El asunto de fondo en este sentido consiste en que según algunos analistas de perfil liberal, esta colaboración, más que tener como fin satisfacer necesidades en términos de desarrollo, en realidad consiste en servir como un discrecional mecanismo oficial en pro de la alianza política ideológica entre ambos gobiernos para reforzarlos y legitimarlos a sí mismos. Lo anterior perpetuando mediante diversos tipos de colaboración entre estos dos países caribeños (con recursos públicos) el mantenimiento de los regímenes gubernamentales en los

mismos, alejando posibilidades de contar con autoridades elegidas de manera más representativa y democrática. Evidentemente esta visión contrasta con la postura oficial y de otros analistas, lo que evidencia que el trasfondo de tales ejercicios, por su complejidad y multifactorial, pueden y deben ser estudiados con mayor precisión.

La gobernanza de la ayuda en cifras

Como es sabido, la Ayuda Oficial para el Desarrollo (AOD) consiste en el elemento cuantitativo más representativo de la cooperación Norte-Sur, cuya cuantía destinada a este rubro desde la perspectiva nacional denota en buena medida la voluntad política y capacidad financiera de los donantes tradicionales para prestar apoyos a sus receptores. De igual manera, desde una perspectiva colectiva, los montos de AOD aportados en su conjunto por los diversos donantes definen la propensión de estos a sumarse a favor de una agenda global de desarrollo (octavo objetivo de los ODM) o, en otras palabras, a cumplir con aquellos compromisos establecidos en diversos foros multilaterales a favor de la gobernanza de la CID.

A este respecto, en abril de 2013 la OCDE publicó los montos de AOD del año 2012, señalando que su cuantía cayó 4% en términos reales respecto al año anterior (el cual, a su vez, tuvo un decrecimiento del 2%). De esta forma, la OCDE reportó que en 2012 la AOD total proporcionada en su conjunto por los miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) llegó a los 125,6 mil millones de dólares, representando tan solo el 0,29% del Producto Interno Bruto (véase gráfico 1).

Desde la perspectiva cuantitativa, como es costumbre el primer lugar en el *ranking* de los donantes lo ocupa Estados Unidos, en esta ocasión seguido por Reino Unido, Alemania, Francia y Japón, mientras que, los países que menos aportaron desde esta perspectiva fueron Islandia, Grecia, Luxemburgo Nueva Zelanda y Portugal.

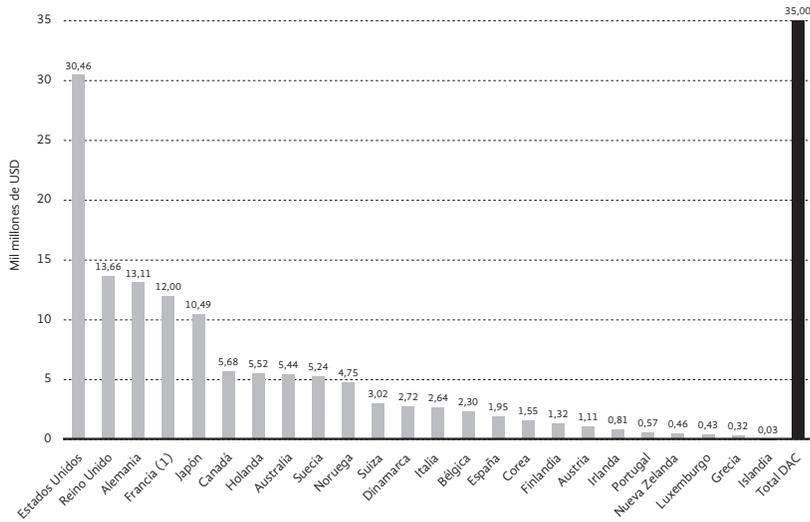
Ahora bien, con base en la proporción de AOD respecto al Producto Interno Bruto (PIB), Luxemburgo, Suecia, Noruega, Dinamarca, Países Bajos vuelven a satisfacer la prerrogativa de la ONU en cuanto a aportar al menos el 0,7% de sus respectivos PIB en materia de AOD (véase gráfico 2).

Ante estos desoladores resultados, el secretario general de la OCDE, José Ángel Gurría, externó “su preocupación” por esta segunda caída sucesiva anual de AOD, en especial considerando que la fecha en que los ODM deben ser cumplidos se acerca.

Como es costumbre en esta sección fija, a efecto de ir más allá de estos gráficos tradicionales de la OCDE, y en especial con el fin de identificar y comparar el ejercicio fáctico de los miembros del CAD con respecto a los compromisos

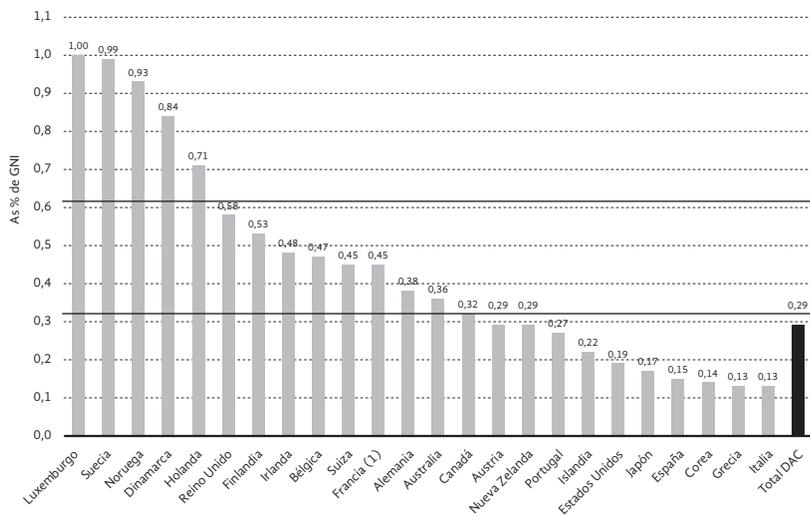
encuadrados en diversos ejercicios de gobernanza global de la CID en términos de aumentar gradualmente la AOD, el siguiente gráfico evidencia el déficit de actuación colectiva concertada en este rubro de la política exterior de los miembros de dicho Comité.

Gráfico 1. Ayuda Oficial para el Desarrollo (2012)



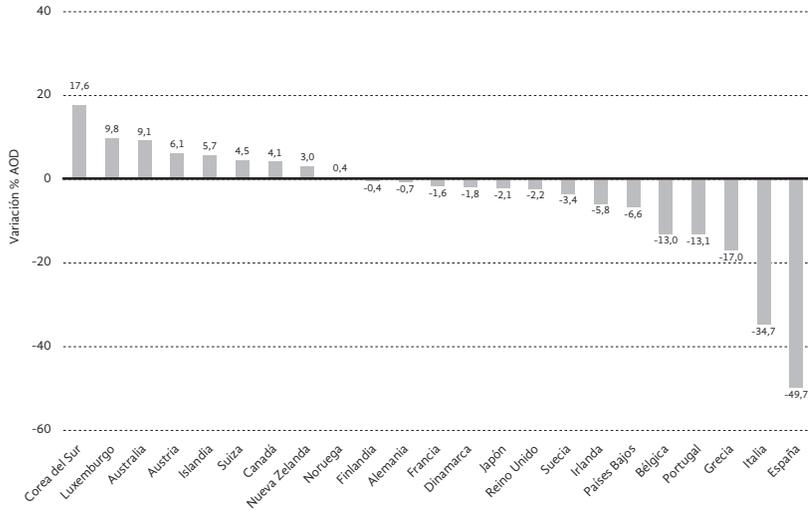
Fuente : OCDE (2013).

Gráfico 2. Ayuda Oficial para el Desarrollo con relación al Producto Interior Bruto (2012)



Fuente : OCDE (2013).

Gráfico 3. El ‘sube y baja’ de la Ayuda Oficial para el Desarrollo (2012)



Fuente: OCDE (2013).

A este respecto, resalta el hecho que solamente nueve de los 23 miembros del CAD aumentaron su AOD (en donde Corea del Sur resultó líder, con el 17,6%), mientras que los 14 restantes (el 60%) disminuyeron su respectiva AOD, siendo España el donante que más redujo su AOD al hacerlo en casi 50%⁴.

Más allá de las expresiones oficiales que justifican ya sea los aumentos o las disminuciones de AOD, el gráfico anterior demuestra, una vez más, el déficit que registra la conformación de una alianza global (y, por ende, gobernanza) a favor del desarrollo, en donde soberana o discrecionalmente (por las razones que cada país unilateralmente argumente) los países dedican determinados montos año tras año a este segmento de su política exterior.

Desde la perspectiva receptora, la propia OCDE acepta que el año analizado se registra una propensión a disminuir la AOD a los países más pobres, aumentándola a países de renta media alta (quienes constituyen aliados estratégicos para con los donantes). A este respecto, baste mencionar que en 2012 México fue beneficiado con un monto record de AOD cuya cuantía en montos netos alcanzó los 882 millones de dólares (haciéndolo ya el tercer receptor de ayuda en Latinoamérica); cifra que releja un incremento de 800% en tan solo cinco años, mientras que Brasil, potencia media regional, de igual forma fue beneficiada con 870 millones de dólares.

⁴ Es de resaltarse que la distancia entre Corea del Sur (el país que más aumento su AOD en términos porcentuales respecto al año anterior) y España (el que más disminución registró en el mismo rubro) fue de 67,3 puntos.

En síntesis, como ha ocurrido desde décadas atrás, las asignaciones de AOD ya sean desde la perspectiva donante o receptora continúan en buena medida respondiendo a intereses que en múltiples ocasiones escapan a las diversas resoluciones, convenciones, cumbres y demás resolutivos emanados de diversos ejercicios de gobernanza de CID. No sobra decir que tal situación afecta de forma negativa la expectativa y posibilidades en cuanto a que la ayuda al desarrollo en efecto atienda sus objetivos fundacionales, en términos de alojarse con base en criterios supeditados a la contribución del bienestar de aquellos países y personas con más necesidades del globo.

Consideraciones finales

Con el fin de enfrentar los grandes retos generados por los efectos negativos de la globalización, el libre mercado y el regionalismo, diversos actores internacionales a través de múltiples esquemas y mecanismos han intentado establecer procesos, normas y propósitos tendientes a regular y conducir a la CID; acciones encumbradas en la denominada gobernanza de su ejercicio.

Si bien tales esfuerzos en varios casos han denotado procesos proactivos a favor de tales propósitos, es evidente que en el primer semestre de 2013, caracterizado por la prevalencia de una crisis económica en el Norte y, de forma simultánea, del ascenso de diversos países emergentes en múltiples ámbitos de incidencia regional o global, la CID ha vuelto a enfrentarse a uno de sus retos más complejos: el cumplimiento por parte de la mayoría de sus promotores de aquellos compromisos en términos de que la ayuda al desarrollo constituya un instrumento conducido por criterios que velen por la atención a las grandes necesidades de los más necesitados.

En otras palabras, ello significa que hoy más que nunca, teniendo como escenario la actual crisis económica en varios países del Norte, el creciente protagonismo de varios países del Sur, así como el venidero cumplimiento de los ODM en el año 2015, sea fundamental reforzar acciones a favor del establecimiento de mecanismos correctores de las distorsiones inherentes de los ejercicios tendientes a otorgarle mayor gobernanza al sistema de CID.

Bibliografía

- KARNS, Margaret y MINGST, Karen A. (2004): *International Organizations. The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder y Londres, Lynne Rienner.
- MULDOON, J. P. (2004): *The Architecture of Global Governance*, Westview Press.
- ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (2013): "Aid to poor countries slips further as governments tighten budgets", París, DAC-OECD.

13

Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (enero a abril de 2013)

Monitoring South-South Cooperation (January-April 2013)

JAVIER SURASKY*



PALABRAS CLAVE

Cooperación Sur-Sur; Cooperación Triangular; América, África; Asia; Cumbres ASA.

RESUMEN El inicio de 2013 encuentra a la CSS en un momento de serenidad tras la agitación que atravesó en años anteriores, lo que posiblemente se deba a una consolidación de ciertos procesos que ocurren al interior de la misma y a los cambios en las agendas. En este contexto, América Latina sigue siendo, de lejos, la región donde se producen mayores avances y en que la CSS tiene una presencia más extensa en los debates y la práctica.

KEYWORDS

South-South Cooperation; Triangular Cooperation; America; Africa; Asia; ASA Summit.

ABSTRACT The beginning of 2013 finds the SSC in a moment of serenity after the turmoil he went through in previous years, possibly due to a consolidation of certain processes that occur within it and some changes in the agendas. In this context, Latin America continues to be, by far, a region where there are major advances and where the SSC has an extensive presence in debates and practices.

* **Javier Surasky** es profesor adjunto e investigador de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Magíster en Cooperación Internacional al Desarrollo y Acción Humanitaria (UNIA, España) y en Relaciones Internacionales (UNLP, Argentina). Coordinador del Departamento de Cooperación Internacional del Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata. (jsurasky@jursoc.unlp.edu.ar)

MOTS CLÉS

Coopération Sud-Sud; Coopération Triangulaire; Amérique; Afrique; Asie; ASA Sommet.

RÉSUMÉ

Le début de l'année 2013 trouve la CSS dans un moment de sérénité après la crise des années précédentes, peut-être, due à une consolidation de certains processus qui se produisent dans elle même et les changements des agendas. Dans ce contexte, l'Amérique latine reste, de loin, la région où des progrès importants sont produit et où la CSS a une présence importante dans les débats et les pratiques.

La CSS en el ámbito universal: primeros debates en la construcción de la agenda post-2015

Dentro del debate instalado en el ámbito de la CID sobre el diseño de la agenda que vendrá a suceder a los ODM una vez terminado el año 2015, la CSS va creando sus propios espacios de discusión.

Dentro de esa dinámica se destaca el encuentro realizado en Nueva Delhi los días 15 y 16 de abril de 2013 bajo el título de “Conferencia de Proveedores del Sur: Cooperación Sur-Sur: Temas y Desafíos Emergentes”¹, coorganizada por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el *Research and Information System for Developing Countries* (RIS) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de la India.

El trabajo de dicha conferencia se organizó a partir de cinco paneles temáticos dedicados a debatir la racionalidad, conceptos y contornos de la CSS; a la realización de análisis de la CSS basados en evidencias; a la evaluación de los *Development Partnership Programmes*; a la institucionalidad de la CSS en el ámbito regional y multilateral y a la CSS en el proceso post-Busan.

En la sesión inaugural de los debates Ranjan Mathai, Secretario de Asuntos Exteriores del Ministerio de Relaciones Exteriores de la India, marcó el espíritu de la reunión con algunos señalamientos duros: al referirse a la “asistencia que los países en Desarrollo ofrecen a otros países en Desarrollo” destacó que debe continuar siendo voluntaria y libre de imposiciones externas establecidas por la Cooperación Norte-Sur “Para ponerlo en términos simples, mientras la

¹ “Conference of Southern Providers. South-South Cooperation: Issues and Emerging Challenges.”

Cooperación Norte-Sur es una responsabilidad histórica, la Cooperación Sur-Sur es una asociación voluntaria”².

En expresa referencia al proceso de construcción de la agenda post-2015, Mathai remarcó que el énfasis excesivo que se está poniendo en la CSS debe ser resistido: “Debemos reforzar el argumento de que mientras la Cooperación Sur-Sur y los esfuerzos voluntarios de los países en Desarrollo como la India deben continuar jugando un rol importante, proyectarlos como el principal nuevo componente de una redefinida nueva Agenda de Asociación Global sería travestirlos”.

En un tono diferente la reunión “Foro del Caribe: Definición de una Agenda para el Desarrollo Sostenible ante la Realidad de los Países del Caribe en el Siglo XXI” realizada en Bogotá los días 5 y 6 de marzo de 2013 bajo los auspicios de la CEPAL señaló en su documento de conclusiones que “al iniciarse un complejo proceso en el marco de las Naciones para definir una agenda para el desarrollo posterior a 2015 y posiblemente objetivos de desarrollo sostenible, la plena participación de los pequeños Estados insulares en desarrollo es imprescindible para que se tomen en cuenta las necesidades especiales de dichos países, así como los desafíos que enfrentan para alcanzar los distintos objetivos”.

No obstante el señalamiento de las particularidades de los pequeños Estados insulares en Desarrollo, el mismo documento propone que la agenda para el Desarrollo del Caribe en el siglo XXI se apoye en nueve lineamientos que no son más que trazos gruesos y para nada innovadores ni atienden a especificidades de la subregión, tales como la erradicación de la pobreza, con especial atención a los grupos vulnerables y la pobreza intergeneracional; la participación de todos los segmentos de la población; el crecimiento sostenido, inclusivo y equitativo, para beneficio de todos los ciudadanos; el Desarrollo centrado en las personas, la aplicación de programas regionales y mundiales o el establecimiento de una gobernanza inclusiva y mejorada.

Más interesantes nos parecen los aportes que surgen de la reunión conjunta que sostuvieron las Juntas Ejecutivas del PNUD, UNFPA, UNOPS, UNICEF, ONU-Mujeres y el PMA el día 4 de febrero de 2013 en la ciudad de Nueva York, del que resultó un breve documento titulado “¿Cómo aprovechar la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular?”, en el que se sostiene que “la cooperación Sur-Sur es a un mismo tiempo una realidad cada vez más sólida y una fuente de múltiples perspectivas prometedoras y de un vasto potencial en el ámbito del desarrollo y la acción humanitaria. Todo esto se deriva de distintos

2 El discurso completo puede leerse en <http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/21549/Keynote+address+by+Foreign+Secretary+at+Conference+of+Southern+Providers+SouthSouth+Cooperation++Issues+and+Emerging+Challenges> (consultada el 02/05/2013).

factores: los mayores recursos económicos de que disponen determinados países del Sur, cada vez más prósperos; el valor que se atribuye a las asociaciones de desarrollo fundadas en principios de solidaridad, y la semejanza de determinadas experiencias nacionales junto con un entendimiento común entre los países en desarrollo en materia de necesidades, con lo que pueden aumentar las probabilidades de alcanzar soluciones innovadoras adaptadas al contexto de cada país”.

Esta constatación lleva a los participantes del encuentro a plantear una serie de preguntas que permitan orientar en el futuro el apoyo a brindarse desde esas instituciones a la CSS y triangular, entre las que destacamos la siguiente: “Hay consenso sobre la necesidad de aplicar algún tipo de normas y principios a la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular, pero todavía no se ha acordado el contenido de esas normas. ¿Qué papel deben desempeñar los organismos de las Naciones Unidas en la promoción de esas normas y el fomento de su elaboración?”.

Esta pregunta, y la respuesta a la que se arriba, nos parecen cruciales al momento de situar las responsabilidades de las agencias y programas integrantes del Sistema de las Naciones Unidas en los debates en que se vea implicada la CSS dentro del marco de definición de una agenda de Desarrollo post-ODM.

Por su parte la OIT publicó su informe *Cooperación Sur-Sur y la OIT: extendiendo la Agenda del Trabajo Decente a través de la diseminación de buenas prácticas* en el que presenta una serie de experiencias exitosas de trabajo de la CSS en cuatro áreas vinculadas a la promoción del trabajo decente: principios fundamentales y derechos de los trabajadores; creación de trabajo y empleo; protección social; diálogo social.

La FAO, quien cuenta desde 1996 con una Iniciativa de Cooperación Sur-Sur, se asoció en enero de 2013 con la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) por el cual esta tendrá un experto en la sede de la FAO que tendrá la tarea de identificar programas y proyectos de cooperación en materia agrícola, gestión sostenible de recursos naturales y seguridad alimentaria en los que la experiencia de EMBRAPA pueda resultar útil, poniendo así en marcha una asociación que —de hecho— implica valerse de las posibilidades de la CSS del Brasil a favor de la labor del organismo internacional.

Ya fuera del sistema de las Naciones Unidas cabe subrayar la reunión del Panel de Alto Nivel de Personalidades Eminentes del G77 que tuvo lugar entre el 7 y el 9 de mayo de 2013 en Natadola, Fiji, para discutir la adopción de medidas que permitan mantener el impulso de la CSS entre sus miembros.

En su discurso de cierre del encuentro Josaia Voreqe Bainimarama, primer ministro de Fiji, aseguró a los presentes que la CSS “continuará representando la mejor forma de solidaridad, autoconfianza e interdependencia entre los miembros del Grupo de los 77 y China”.

Uno de los puntos que se trató específicamente en la reunión fue el de evitar que el crecimiento de la CSS sea presentado como un justificativo por los países del Norte para explicar la caída en la AOD que ofrecen, en lo que se perfila como una de las grandes preocupaciones de los países que realizan CSS frente a los debates por la agenda de la cooperación post-2015.

No podemos cerrar esta parte de nuestro seguimiento de la CSS sin hacer una breve referencia a lo ocurrido en la V Cumbre de los BRICS reunida en la ciudad de Durban el 27 de marzo de 2013.

En esta oportunidad Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica centraron su atención en la relación entre el grupo y África, resultando de su trabajo la “Declaración de eThekweni”, titulada “BRICS y África: Asociación para el Desarrollo, la Integración y la Industrialización”.

Lo primero que llama la atención de ese documento es la absoluta ausencia de referencias a la CSS, optando por presentar su rol en el sistema internacional como “basado en un enfoque inclusivo de solidaridad compartida y cooperación con todas las naciones y los pueblos”. Dicho en otras palabras: ni Cooperación Norte-Sur ni CSS sino la amorfa fórmula de solidaridad compartida y cooperación con todos.

También hallamos en esa Declaración una mención a la voluntad de los BRICS de aumentar sus compromisos en materia de cooperación, lo que se expresa en un léxico que se asemeja fuertemente al utilizado en las reuniones de los donantes del Norte: “Estamos abiertos a incrementar nuestro compromiso y cooperación con países no-BRIC, en particular con los Mercados Emergentes y los Países en Desarrollo (MEPDs) y con las organizaciones internacional y regionales relevantes”.

El IDH 2013: el Sur como promotor del desarrollo humano

Dentro del periodo reseñado merece destacarse el Informe de Desarrollo Humano 2013 del PNUD, presentado el 14 de marzo en la ciudad de México D.F., cuyo título este año es El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso que “analiza la geopolítica de nuestros tiempos, examinando cuestiones y tendencias emergentes, así como a los nuevos actores que están dando forma al paisaje del desarrollo” (PNUD, 2013: iv), sosteniendo que el trabajo realizado

“ofrece datos muy útiles para nuestro compromiso futuro en la cooperación Sur-Sur” (PNUD, 2013: v).

El Informe aborda cuestiones que van desde las inversiones y el comercio hasta las migraciones Sur-Sur.

Creemos que el siguiente párrafo refleja gran parte de las aportaciones de esta edición del Informe de Desarrollo Humano: “El mundo y el Sur se han transformado por completo en las últimas dos décadas. El Sur del siglo XXI está guiando a las economías de rápido crecimiento con billones de dólares de reservas de divisas extranjeras y billones más para invertir fuera de sus fronteras. Los negocios del Sur se cuentan entre los más grandes del mundo. Las posibilidades de acción colectiva nunca antes han tenido tal envergadura, pero los acuerdos al respecto no pueden darse por sentados. Las instituciones para la cooperación Sur-Sur, el Grupo de los 77, el Movimiento de Países No Alineados y las Cumbres del Sur se forjaron en el crisol de la descolonización, que creó fuertes lazos políticos, económicos, sociales y culturales entre los países emergentes del mundo en desarrollo. Esta experiencia formadora se encuentra cada vez más alejada de la generación actual, y el compromiso con la solidaridad del Sur común a sus mayores ahora está, en muchos casos, dando lugar a la búsqueda por conseguir los intereses nacionales” (PNUD, 2013: 118).

En uno de los recuadros en los que figuran aportes externos hallamos la opinión de Akihiko Tanaka, presidente de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, quien sostiene que “la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular han crecido rápidamente en los últimos años. Han dejado atrás su papel tradicional de complementos de la cooperación Norte-Sur y ahora son una fuente indispensable de intercambio de conocimientos e innovación para muchos países en desarrollo” (PNUD, 2013: 68). Se trata de una afirmación que regresa sobre la tensión del vínculo entre la cooperación tradicional y la CSS, y representa la tendencia contra la cual se han expresado los documentos señalados anteriormente, en el sentido que rompe con la hasta ahora aceptada posición de que una y otra cooperaciones son complementarias.

Evitando tomar parte de ese debate, el Informe sostiene al respecto que “un componente esencial de una gobernanza internacional más inclusiva estaría conformado por formas de cooperación para el desarrollo más inclusivas y eficaces. Cada vez más, los países en desarrollo proveen asistencia para el desarrollo e inversiones en forma bilateral y regional, a través de nuevos acuerdos de financiamiento y de la cooperación tecnológica que brindan alternativas o complementan los enfoques de los donantes tradicionales y refuerzan las opciones para los receptores de la ayuda” (PNUD, 2013: 108).

La CSS en América Latina y el Caribe: tiempo de afirmaciones

Un libro de reciente aparición coordinado por Bruno Ayllón y Tahina Ojeda reúne a un grupo de expertos que han analizado la actualidad de la cooperación que ofrecen nueve países de América Latina más el aporte de España a la cooperación triangular en la región.

El título de ese libro es *La cooperación Sur Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, y refleja el momento que vive la CSS en la región en el inicio de 2013 en el cual, tras años de un crecimiento desordenado, un debate permanente, una sucesión casi interminable de reuniones, programas e iniciativas América Latina ha logrado, a pesar de las diferencias y los desacuerdos que persisten a su interior, hacer de la CSS una señal de posicionamiento propio, más serena y afirmativa que turbulenta y reactiva.

De esta forma la CSS, convertida en una política de afirmación de la región, logra convertirse en una práctica que va transformando el conjunto de la CID, interactuando con otras formas y visiones que integran el sistema internacional de cooperación al Desarrollo.

En el periodo abarcado por este seguimiento encontramos una cantidad considerablemente menor que en las anteriores oportunidades de actividades vinculadas a la CSS en la región asunto que —en el contexto señalado— está lejos de poder ser interpretado como una disminución del interés o del trabajo de América Latina y el Caribe en la materia.

Las novedades de interés comenzaron junto con el año cuando los días 26 y 27 de enero de 2013 se reunieron en Santiago de Chile los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y de la Unión Europea (UE), y los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea en la Cumbre CELAC-UE cuyo lema fue “Alianza para el Desarrollo Sustentable: Promoción de Inversiones de Calidad Social y Ambiental”.

En el documento resultante de ese encuentro, la Declaración de Santiago, se hacen dos menciones a la CSS. En la primera de ellas se hace hincapié “en la importancia de la cooperación triangular, sur-sur y otras modalidades y mecanismos de cooperación” y se destaca que “En conformidad con los acuerdos alcanzados en esta Cumbre, esperamos que el próximo ciclo de programación de cooperación (2014-2020) tome en consideración las prioridades de los Estados de la CELAC y otorgue preferencia a proyectos que aborden las tres dimensiones del desarrollo sustentable” (punto 28).

Este párrafo, además de expresar el reconocimiento de la CSS y triangular, es un excelente ejemplo de cómo subsiste un espacio de colonización epistemológica

difícil de percibir y, en consecuencia, de desarticular: la teoría de las tres dimensiones del desarrollo sostenible ha sido adoptada de manera casi oficial por la UE en su Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001 donde Nicole Fontaine, su entonces presidenta del Parlamento Europeo, sostuvo “la voluntad de la Unión Europea a favor de un desarrollo sostenible, cuyas tres dimensiones, la económica, la social y la medioambiental, son indisociables”³.

En América Latina la teoría de las tres dimensiones del desarrollo sostenible, por el contrario, es contestada desde diferentes sectores entre los que destacan los pueblos originarios, donde las perspectivas son divergentes⁴.

La segunda referencia a la CSS es específica y referida al fortalecimiento del Mecanismo de Coordinación y Cooperación sobre Drogas entre la CELAC-UE a través del compromiso de establecer “un diálogo y cooperación continuados con miras a establecer metas medibles para reducir el impacto del problema mundial de drogas” fortaleciendo, entre otras medidas, toda “cooperación pertinente en los campos de aplicación de la ley; y, según corresponda, cooperación triangular y Sur-Sur” (punto 35)⁵.

Un tiempo después tuvo lugar la Conferencia sobre el Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda para el desarrollo post-2015 y Río+20, reunida en Bogotá entre el 7 y el 9 de marzo de 2013.

En el documento elaborado por la CEPAL para facilitar los debates se identifican siete mensajes centrales:

- 】 Es preciso mantener el foco en las brechas pendientes de los ODM;
- 】 La región está cambiando.
- 】 Para enfrentar nuevos y viejos desafíos se requiere un nuevo modelo de desarrollo basado en un cambio estructural para la igualdad y la sostenibilidad ambiental.
- 】 El umbral mínimo de bienestar se ha elevado.
- 】 La política y las instituciones importan.
- 】 Necesitamos medir mejor.
- 】 La gobernanza mundial para el desarrollo sostenible debe construirse.

3 El discurso completo está disponible en http://www.europarl.europa.eu/former_ep-presidents/president-fontaine/speeches/es/sp0087.htm (consultada el 30/03/2013).

4 Basta con ver las referencias a los “derechos de la Tierra” y al *sumak kawsay* y el *suma qamaña* —en las constituciones de Ecuador y Bolivia, respectivamente— para darse una idea completa de esas miradas diferentes de las que hablamos.

5 Como continuidad de los trabajos allí iniciados, los días 9 y 10 de mayo se reunió en La Habana la V Reunión de Coordinadores Nacionales de la CELAC que decidió crear un grupo para evaluar las modalidades de cooperación al interior de la CELAC y la que los países que la integran reciben de terceros. Este nuevo grupo iniciará su trabajo en septiembre de 2013 en la ciudad de Buenos Aires.

En el desarrollo de este último mensaje se subraya la importancia de fomentar la CSS, no obstante, el trabajo no hace consideraciones de relevancia respecto de ese tema en particular que apenas aparece mencionado en dos oportunidades a lo largo de más de 100 páginas.

Por su parte, el Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur (PFCSS) en Iberoamérica de la SEGIB, uno de las principales plataformas y origen de muchos de los progresos registrados en los últimos años en la región en la materia, ha atravesado una etapa de cambios: en la XXII Cumbre Iberoamericana reunida en España en noviembre de 2011 se decidió avanzar hacia una nueva etapa de posicionamiento político-estratégico del Programa y se abrió una convocatoria para seleccionar un gerente que lo encabece.

En marzo de 2013 se presentaron los términos de referencia para el cargo y se recibieron las postulaciones, que conformaron la tabla 1 de candidaturas ordenadas según el país de origen del postulante.

Tabla 1. Candidaturas ordenadas según el país de origen del postulante

País	Candidatos	País	Candidatos
Argentina	18	Guatemala	1
Bolivia	6	Honduras	1
Chile	7	México	3
Colombia	12	Nicaragua	1
Costa Rica	2	Panamá	2
Ecuador	20	Perú	8
El Salvador	2	Portugal	6
España	35	Total	124

Fuente: Programa de Fortalecimiento de la Cooperación Sur-Sur.

Esa lista se redujo a la de 25 candidatos y, al momento de escribir este informe de seguimiento, no hay información oficial sobre quién ocupará el cargo, aunque se especula con la posibilidad de que el mismo recaiga en la economista Mónica Páez, de nacionalidad ecuatoriana y con una importante trayectoria de trabajo en el campo de la CSS.

Mientras el proceso de elección de la persona que ocupará la gerencia del PFCSS se llevaba adelante, se realizó entre el 20 y el 22 de marzo en la ciudad de Buenos Aires el seminario-taller: “Cuestionario para el Informe de Cooperación Sur-Sur en Iberoamérica 2013: revisando el tratamiento de las cooperaciones triangular y regional” organizado por ese Programa, el Ministerio de Relaciones Exteriores de la Argentina y la SEGIB.

En el *Informe Final*⁶ del seminario-taller se explicitan las causas de la elección del tema, los objetivos del encuentro, los debates y consensos alcanzados. Sin desconocer la importancia del asunto plantado —diferenciar de manera clara y coherente la cooperación triangular de la regional y revisar las definiciones de una y otra con las que se trabajó hasta 2012— creemos que se corre el riesgo de dejar sin continuidad un proceso muy importante que se había iniciado en 2012 como lo era el de la definición y seguimiento de indicadores propios de la CSS.

Ese proceso avanzó, no en menor medida, por el apoyo que se le dio desde el PFCSS que lo hizo su eje durante 2012 pero aún no ha cristalizado y necesita seguir siendo apuntalado y acompañado. El desvío del foco de atención quizás pueda resultar, en este sentido, contraproducente y una pérdida de algunos de los progresos realizados en la materia.

Volviendo a los resultados del seminario taller se destaca una reformulación de los que el PFCSS entenderá de ahora en más por cooperación triangular, que ahora se define como una “modalidad de Cooperación Sur-Sur en la que participan un conjunto de actores que, pudiendo todos ellos realizar distintos tipos de aportes (técnicos, financieros u otros) se reparten en ejercicio de tres roles: el de los así denominados primer oferente y receptor (uno o varios países en Desarrollo, en cada caso), y el de segundo oferente (país en Desarrollo, país Desarrollado, organismo regional o multilateral, o alguna asociación de ellos). El rasgo diferencial está determinado por el rol del primer oferente, quien actúa como principal responsable del fortalecimiento de capacidades”.

De igual manera se revisó y modificó la definición utilizada por el PFCSS de la llamada “Cooperación Horizontal Sur-Sur Regional” que de ahora en más será la siguiente: “Modalidad de Cooperación Sur-Sur que tiene como objetivo el desarrollo y/o la integración de una región, entendiendo con ello que los países que la conforman (un mínimo de tres en Desarrollo) comparten y consensuan dicho objetivo. El carácter regional de esta cooperación queda recogido bajo un mecanismo institucional formalizado. Su ejecución se establece a partir de programas y proyectos”.

En ambos casos se trata de definiciones a las que se arriba por el acuerdo de los Estados que participan del PFCSS, lo que les otorga un valor agregado en tanto confluyen sobre ellas —se las comparte o no— la teorización y la práctica efectiva de gestión de la CSS.

La nueva definición de cooperación triangular aporta un elemento innovador que queremos resaltar en tanto el carácter triangular se apoya, definitiva e

⁶ Disponible en http://www.cooperacionsursur.org/portal/images/2013/descargas/Inf_Final_Taller_B_Aires_03_2013.pdf (consultada el 02/04/2013).

indudablemente, sobre los roles de quienes participan de ella, independientemente de que cada uno de esos roles pueda reunir a un conjunto de países, organizaciones internacionales o a un solo país u organización, con las salvedades de que aquellos que ocupen el espacio de receptor y de primer oferente deben ser países en Desarrollo, lo que liga la cooperación triangular con la CSS.

Por otra parte, de la definición dada resulta la posibilidad de que el primer oferente —necesariamente un país en Desarrollo— aporte recursos económicos, el segundo oferente —digamos para el ejemplo un país Desarrollado o un organismo internacional— aporte saberes técnicos y el receptor —nuevamente, por definición un país en Desarrollo— sea el destino del trabajo de esos esfuerzos combinados ¿un paso hacia la consideración de la CSS financiera al estilo de la que realiza Venezuela o en la que avanza Brasil? Habrá que verlo.

En cualquier caso en la interpretación de ambas definiciones no debe perderse de vista que se trata de conceptos creados por y para la CSS en la región.

Asia⁷

La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) se reunió en su 22^a Cumbre en Bandar Seri Begawan, Brunei Darussalam, los días 24 y 25 de abril de 2013.

Antes del encuentro Le Luong Minh, secretario general de la ASEAN, había afirmado que “a medida que nos acercamos al establecimiento de la Comunidad de la ASEAN en 2015, todos los Estados miembros de la ASEAN son conscientes de la necesidad de alcanzar los objetivos que nos fijamos [...] Nuestra capacidad para cumplir con los objetivos tendrá para la ASEAN efectos de largo plazo que irán más allá de 2015”⁸.

No obstante, en el informe final del encuentro titulado “Nuestros Pueblos, Nuestro Futuro Juntos”⁹ no hay referencias a la CSS, aunque sí a varias iniciativas de cooperación al interior de la ASEAN en materias como energía, seguridad y lucha contra el terrorismo y el narcotráfico.

7 Salvo mención en contrario, todos los textos citados en este título son traducciones propias de los originales en inglés y, por tanto, no deben considerarse textos oficiales.

8 “ASEAN Community 2015 is Top Priority at 22nd ASEAN Summit”, disponible en <http://www.asean.org/news/asean-secretariat-news/item/asean-community-2015-is-top-priority-at-22nd-asean-summit> (consultada el 28/03/2013).

9 Disponible en <http://www.asean.org/news/asean-statement-communicues/item/chairmans-statement-of-the-22nd-asean-summit-our-people-our-future-together> (consultada el 28/03/2013).

A pesar de la creciente participación de países de la región como Indonesia, Tailandia o Vietnam en esquemas de CSS, incluso en conjunto con socios de América Latina, la región asiática sigue sin producir avances relevantes en la materia.

África¹⁰

Si bien en el continente africano los debates vinculados a la CSS siguen ocupando un lugar secundario dentro de las agendas de cooperación de los gobiernos, la celebración durante 2013 del 50º aniversario de la fundación de la Organización para la Unidad Africana¹¹, hoy Unión Africana (UA), parece impulsar un fortalecimiento del encuentro entre sus miembros. De hecho el lema escogido para conmemorar el cincuentenario de la suscripción del tratado fundacional de la OUA es el de “panafricanismo y renacimiento africano”, un tributo a líderes como Haile Selassie, Kwame Nkrumah, Gamal Abdel Nasser, Amílcar Cabral, Agostinho Neto...

La misma ciudad que fue testigo del nacimiento de la OUA recibió el 28 de enero de 2013 la 20ª Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UA, donde se adoptaron una serie de Decisiones, algunas de ellas directamente vinculadas a promover la CSS intrarregional como las que disponen la creación de un Observatorio Africano de Ciencia, Tecnología e Innovación —cuya sede estará en Guinea Ecuatorial—, el establecimiento de la Organización Panafricana de la Propiedad Intelectual (PAIPO, por sus siglas en inglés), la coordinación entre gobiernos africanos de cara a 19ª Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (COP 19), la adopción de medidas para integrar la Nueva Estrategia de Asociación África-Asia en las estructuras y procesos de la UA, el establecimiento de un Instituto de Estadísticas de la UA —con sede en Túnez—, la promoción del conocimiento crítico para el Desarrollo acelerado y sostenible de África y —la más importante para nosotros— la propuesta de creación de una coalición de CSS y triangular de apoyo a África post-2015 para apoyar los esfuerzos de tres los países de la UA en el marco de los debates de la agenda global de Desarrollo post-ODM.

Poco después, los días 25 y 26 de marzo, la creación de esa coalición volvió a discutirse en el marco de los trabajos de la Sexta Reunión Anual Conjunta de la Conferencia de Ministros Africanos de Finanzas, Planeamiento y Economía de la Comisión Económica para África (UNECA, por sus siglas en inglés) y la Conferencia de Ministros de Economía y Finanzas de la UA.

¹⁰ Salvo mención en contrario, todos los textos citados en este título son traducciones propias de los originales en inglés y, por tanto, no deben considerarse textos oficiales.

¹¹ El tratado fundacional de la OUA fue firmado el 25 de mayo de 1963 en la ciudad de Addis Abeba, Etiopía.

En esa oportunidad el representante de Guinea Ecuatorial informó a sus pares que la CSS deberá apoyar la integración africana y la implementación del Plan de Acción de Estambul¹². La decisión final de puesta en marcha de la coalición deberá ser adoptada en una reunión extraordinaria de la AU y la UNECA a realizarse en mayo de 2013.

Vinculado a este tema, continuaron los avances en el diseño del futuro Fondo Monetario Africano (FMA), analizando las consecuencias que la crisis en la zona Euro trae aparejadas para su establecimiento y los debates sobre fuentes alternativas para el financiamiento de la CSS y triangular en África.

En consecuencia, es de esperar que en la segunda mitad de 2013 se produzcan novedades relevantes en la materia de nuestro interés en la región africana.

Por otro lado, el Crans Montana Forum sobre África y la Cooperación Sur-Sur de 2013 se reunió entre el 6 y el 9 de marzo en Bruselas bajo el título de “África en 2013: trastornos y desafíos”. Uno de los debates allí realizados tuvo como eje la cuestión de los países africanos como nuevos y fundamentales socios de CSS, donde se destacaron las posibilidades de la cooperación al interior de la región y con China.

América del Sur y África¹³

La III Cumbre América del Sur-África (Cumbre ASA) merece un espacio propio en este seguimiento como lugar de encuentro entre 2 grandes bloques del Sur.

Reunida en la ciudad de Malabo, Guinea Ecuatorial, entre el 20 y el 22 de febrero de 2013 bajo el lema “Estrategias y Mecanismos para fortalecer la Cooperación Sur-Sur” ya en el punto 2 de su documento final —la “Declaración de Malabo”— afirma el compromiso de los países allí presentes a desarrollar estrategias y mecanismos para el fortalecimiento de la CSS en beneficio de los pueblos de África y América del Sur.

Los lazos entre ambas regiones son recogidos en ese mismo documento de forma muy amplia mediante el reconocimiento de los lazos culturales, políticos e históricos que unen a ambas regiones.

¹² Adoptado por la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados realizada entre el 9 y el 11 de mayo de 2011 en esa ciudad.

¹³ Salvo mención en contrario, todos los textos citados en este título son traducciones propias de los originales en inglés y, por tanto, no deben considerarse textos oficiales.

A partir de esas dos aseveraciones se reconoce que “la Cooperación Sur-Sur es un importante objetivo para ambas regiones, en particular en lo que se refiere al fortalecimiento de las relaciones comerciales en todas las áreas de interés común y al intercambio de buenas prácticas, entre otros ámbitos, en materia de salud, medio ambiente, biodiversidad, energía, transporte y aviación, infraestructura urbana y cambio climático, ciencia y tecnología, comercio, inversión, industria y turismo; educación y cultura, agricultura y desarrollo rural, creación de empleo, promoción de la juventud y la equidad de género, paz y seguridad y destacando la necesidad de actuar de manera conjunta en estas áreas”.

Tras la identificación de esta “amplia agenda temática” se afirman una serie de principios que deben guiar la CSS entre ambas regiones: el recurso al multilateralismo, el respeto al derecho internacional, la democracia, los derechos humanos y el derecho humanitario, la promoción del desarme y la no proliferación, la libertad de flujos migratorios, la prevención y el combate al terrorismo, el tráfico ilícito de armas pequeñas, el tráfico de estupefacientes y de personas, los flujos de capitales financieros ilícitos y el logro de un desarrollo sostenible con justicia social, erradicación del hambre y la pobreza y protección del medio ambiente.

La Declaración de Malabo recorre luego un conjunto de áreas que se encuentran entre las señaladas, desarrollando el contenido de los compromisos que se asumen respecto de cada una. Las áreas analizadas son: paz y seguridad; asuntos políticos, democracia, buen gobierno y derechos humanos; los foros multilaterales de cooperación; inversión, comercio, industria y turismo; ciencia, tecnología y TICs.

Durante la Cumbre se aprobaron 27 acuerdos de cooperación sobre turismo, inversiones, comunicación y ciencia y tecnología, estableciéndose una estructura de seguimiento de los resultados de las Cumbres ASA, un Comité Estratégico Presidencial y una Secretaría Permanente.

Se decidió además crear un fondo de financiamiento para la implementación de programas y proyectos conjuntos que se espera quede operativo en septiembre de 2013. En la reunión se debatió la posibilidad de que países de América Latina y el Caribe que no integran las cumbres ASA puedan acceder a los recursos con que cuente ese fondo, cuestión que se dejó sin definir teniendo en cuenta las diferencias entre los participantes al respecto.

Nos parece relevante hacer mención al punto 11 de la Declaración en tanto identifica a la UA y a la UNASUR como los procesos de integración regional que expresan a África y a América del Sur, y se hace una primera apuesta por hacer de ambos bloques parte del sostén de la estructura de las Cumbres ASA.

“Tomando la decisión de compartir experiencias y promover una cooperación estrecha y genuina entre nuestras regiones, con el apoyo de la Unión Africana

(UA) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) como pilares importantes en la cooperación entre nuestros pueblos, lo que ya se ha iniciado a través la contribución y el papel desempeñado por estas dos organizaciones en las reuniones preparatorias de la Tercera Cumbre.”

Conclusiones

El inicio de 2013 encuentra a la CSS atravesando un periodo de serenidad, donde la interminable seguidilla de reuniones para tratar el tema que tuvieron lugar en los últimos años, llegando al paroxismo en los meses previos a la reunión del Foro de Eficacia de la Ayuda de Busan.

Como suele suceder, algunos de los tópicos que parecían entonces ser trascendentales han sido dejados en el olvido: la propia agenda de Busan y su *Building Block* sobre CSS y triangular parecen no tener futuro, de lo que la CSS puede obtener algunas lecciones.

En primer lugar, este momento debe ser aprovechado para que los propios países del Sur avancen en definiciones sobre una agenda propia de la CSS que pueda plantearse como una contraparte de diálogo con la agenda de los donantes tradicionales. Dicho en otros términos, ya se ha dado el paso de consolidar a la CSS como un modelo de cooperación diferente al tradicional, es hora de avanzar en una agenda diferente de la que pueda plantear la cooperación tradicional y en la que se preste más atención a nuestras necesidades, definidas por nosotros a partir de nuestras propias historias y realidades.

No se trata de un asunto meramente teórico: en el marco de las discusiones para la construcción de una agenda de Desarrollo para las Naciones Unidas post-2015 plantear con firmeza las propias preocupaciones y temas considerados de mayor relevancia se torna un imperativo práctico.

De lo ocurrido en la primera parte de 2013, y en los meses anteriores, podemos señalar —aun a riesgo de equivocarnos— que dos asuntos están surgiendo como los ejes que podrían ordenar el debate entre agendas de cooperación al que estamos haciendo referencia.

El primero de ellos es el eje ambiental: la realización de la conferencia de Río+20 a fines del año 2012 y sus pobres resultados, las dificultades de lograr acuerdos jurídicos en materia de protección internacional del medio ambiente y los perceptibles cambios que se verifican en el clima de diferentes regiones del mundo hacen que la cooperación, que a diferencia del derecho internacional no genera obligaciones jurídicamente vinculantes respecto del cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes, se convierta en un campo propicio para lograr resultados que no

necesariamente van a redundar en interés de todas las personas ni de todos los países. ¿Por qué caminos “atacar” el deterioro ambiental? ¿Sembrar árboles? ¿Desarrollo de energías limpias? ¿Cambios en los patrones de producción y consumo globales? ¿Todos ellos a la vez? Habrá que buscar un equilibrio entre lo deseable y lo posible, por ello el Sur debe tener su agenda de deseos y posibilidades muy claras en esta materia.

El segundo eje está dado por el lugar que ocupa la CSS dentro del sistema internacional de cooperación al Desarrollo. El consenso que existía hasta hace poco tiempo a nivel general en el sentido de que la CSS era “complementaria” de la Norte-Sur (idea que ya hemos criticado en esta misma sección en oportunidades anteriores) parece estar resquebrajándose y crecen los discursos en que se sostiene que la CSS sería una “opción” a la cooperación tradicional.

Esta discusión va a llegar a los debates por la definición de la agenda post-2015 y habrá que ser lo más cautos e inteligentes posibles para no terminar asumiendo costes de la crisis financiera que, aún siendo global, afecta con especial virulencia a países del Norte.

En estos momentos es necesario recordar que, en términos generales, no existen “deudas históricas impagas” entre los países del Sur como conjunto como sí las hay entre los países del Norte y los del Sur. Como consecuencia de ello mientras la CSS es voluntaria, la Norte-Sur responde a una deuda histórica y social que se perpetúa hasta nuestros días en un mundo profundamente desigual.

Finalmente, la consideración de la CSS como una política afirmativa con alcances regionales no estará completa si no se construye esa agenda propia, que además se traduciría en el mayor aporte que desde la cooperación que se realiza entre países del Sur puede hacerse a la construcción de una agenda política mucho mayor pensada desde el Sur, por el Sur y para el Sur.

Bibliografía

- AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.) (2013): *La cooperación Sur Sur y triangular en América Latina: políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, Madrid, IUDC-La Catarata.
- CARDENAL, Juan Pablo y ARAÚJO, Heriberto (2012): *La silenciosa conquista china*, Buenos Aires, Crítica.
- CEPAL (2013): *Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe: seguimiento de la agenda para el desarrollo post-2015 y Río+20* (LC/L.3590), CEPAL, en http://www.cepal.org/rio20/noticias/paginas/5/48925/2013-122-Desarrollo_sostenible_en_America_Latina_y_el_Caribe_WEB.pdf (consultada el 7/04/2013).
- COMAROFF, Jean y COMAROFF, John (2013): *Teoría desde el Sur. O cómo los países centrales evolucionan hacia África*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores.
- PNUD (2013): *Informe sobre Desarrollo Humano 2013: El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, PNUD-Gilmore Printing Services Inc.
- TRES, Joaquim (2013): *El surgimiento de la cooperación Sur-Sur: Hacia un nuevo ecosistema de cooperación para el desarrollo*, Washington, IDB Policy Brief, BID.

reseñas

La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras

South-South and Triangular Cooperation in Latinamerica: Affiermative policies and transforming practices

BRUNO AYLLÓN Y TAHINA OJEDA (COORDS.)

Madrid, Los Libros de la Catarata/IUDC-UCM, 2013

Asolo tres años de distancia de la publicación de *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, el equipo investigador del IUDC-UCM acaba de editar *La cooperación Sur-Sur en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, texto imprescindible para el estudio de la cooperación Sur-Sur (CSS) en el espacio iberoamericano. En 2010, el análisis de la CSS era incipiente y sus definiciones poco consensuadas. Por aquel entonces, se hablaba de “estado embrionario de la CSS” y de “donantes emergentes” (177): definiciones que expresaban de lleno la idea de un proceso poco conocido, por el que los que emergían asomaban la cabeza en el mundo de la AOD de los donantes “tradicionales”; de reglas e instituciones definidas, pidiendo el reconocimiento de su experiencia histórica y de su proyecto renovador.

El equipo de investigadores coordinado por Ayllón y Surasky ofreció en 2010 una discusión crítica sobre la existencia y relevancia de dicho proyecto. Aportó valiosas reflexiones conceptuales para ubicar la dinámica de CSS y abordar la experiencia de Argentina, Brasil, Colombia, México y Venezuela.

En 2013, confirmándonos que la CSS “llegó para quedarse”, el equipo renovado, con la coordinación de Ayllón y Ojeda, hace una experiencia de ampliación (añadiendo los casos de Chile, Cuba, Ecuador, Uruguay y España), y profundización (consolidando el entendimiento teórico de la CSS y triangular), acompañando y encauzando la evolución de este objeto de estudio, de la “utopía” a las “prácticas transformadoras”.

Para ello, los diez autores se comprometieron a enfocar su estudio de caso en diversas cuestiones transversales, imprescindibles en el análisis de la CSS, con la finalidad de que tengamos una visión amplia de la diversidad que este levantamiento implica en cuanto a cuestiones tan relevantes como: las definiciones políticas de la CSS y triangular, su vinculación con la política exterior, su institucionalización y estandarización, la existencia de prioridades sectoriales y regionales, la participación de la sociedad civil, la triangulación con participación española, etc.

Es inevitable percibir el grado de diversidad que caracteriza las experiencias recogidas; algo que, en la perspectiva de quienes apuestan por la CSS como motor de cambio en la sociedad internacional, es valorado como riqueza y potencial innovador.

Potencial que, como afirma Sotillo en el prólogo de esta obra, dependerá de la voluntad política y de los diversos entendimientos y objetivos de inserción internacional, siendo que la CSS puede incorporarse al sistema tradicional de la ayuda, “o convertirse en un arma política al servicio de la solidaridad entre países que buscan otro modelo de desarrollo” (11).

El libro contribuye a ilustrar estos debates, evidenciando cómo, según los casos, estos países estén aportando entendimientos alternativos (aunque no siempre abiertamente críticos) y abriendo debates internacionales y domésticos sobre otros modelos de desarrollo. La posibilidad de que estos discursos conformen prácticas coherentes y se asienten en sistemas alternativos es ahora objeto de cuestionamiento.

Variaciones sustanciales existen en cuanto a los entendimientos de la CSS elaborados por los diversos países. Aun así, en todos los casos, la CSS es interpretada como dinámica más horizontal con potencial de cambio político. También se identifican variaciones en cuanto a la participación en la CSS de instituciones, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y sector privado, aunque la tendencia general es de monopolio por los núcleos ejecutivos y diplomáticos en la formulación de una CSS que concurra a objetivos de inserción internacional. Con respecto a las preferencias sectoriales y regionales de la CSS, se confirman: la persistencia de un núcleo duro de cooperación técnica, conviviendo con valiosas experiencias en otros sectores, y la consolidación de un patrón regional, conforme afinidades materiales y culturales. Finalmente, se registran grandes variaciones en cuanto al compromiso con la agenda de la eficacia del desarrollo inaugurada con la Declaración de París de 2005. No todos los países promotores de CSS elaboran un discurso abiertamente desafiante con respecto a la misma, pero todos vehiculan discusiones innovadoras.

Tras delimitar las tendencias actuales, los autores identifican perspectivas para el futuro de la CSS latinoamericana. En primer lugar, se constatan esfuerzos para una mayor institucionalización y previsibilidad de la CSS, a través de la creación o del fortalecimiento de instituciones dedicadas y de la medición y evaluación para producir informaciones más exhaustivas. Los actores sociales y las redes epistémicas que trabajan sobre CSS están propiciando activamente que se reduzcan las políticas *ad hoc* en favor de una mayor

estructuración de los proyectos de desarrollo implementados. Otro elemento interesante para estudios futuros es la relación de la CSS con la integración regional. Entendiendo a la CSS como dinámicas de intercambio de conocimiento y de experiencias de desarrollo, la esperanza es que sea funcional al desarrollo y a la generación de cadenas de valor y de solidaridades regionales. Estas cuestiones se cruzan con debates más amplios sobre los diversos modelos de desarrollo que conviven en América Latina, en la posible y viable superación de proyectos de regionalismo abierto, en favor de agendas postliberales de integración; además de la persistencia de contradicciones entre objetivos de emancipación regional y de inserción internacional de las potencias emergentes. Una ulterior ampliación cuantitativa de casos analizados y el enfoque en las prácticas de CSS multilateral y regional nos ofrecerán mejores entendimientos.

En cuanto a la cooperación Triangular (CTR), el análisis de Freres y Castillo nos ofrece la perspectiva de un Norte cuya cooperación vive redimensionamientos sustanciales, mirando hacia el Sur como desafío y oportunidad. La CTR es interpretada como valioso apoyo a una CSS aún incipiente, pero también como posible instrumento de cooptación de los países del Sur a agendas del desarrollo hegemónicas elaboradas en instancias poco representativas de gobernanza global. La obra identifica la percepción de los diversos países con relación a la CTR y a la agenda de la eficacia del desarrollo, evidenciando matices de un proceso de reubicación de jerarquías mentales. Otras cuestiones relevantes en la investigación de CSS encontraron espacio en este libro y serán discutidas con más detenimiento en el futuro: empezando por la transparencia, la evaluación y el seguimiento de la CSS, hasta llegar a las perspectivas de participación de las OSC como ejecutoras, fiscalizadoras y formuladoras. Se tratará de abordar el nuevo papel de sociedades civiles que tuvieron un (discutido) papel en los procesos de transición a la democracia representativa de América Latina, y que ahora deben renovarse en un contexto de “crisis de la ayuda” y de reformulación de los espacios políticos de interrelación entre Estado, mercado y sociedad.

En todos estos debates, se tratará de profundizar una agenda de investigación que implica cambiar de mirada y descolonizar nuestros patrones de pensamiento. El estudio de la CSS es una oportunidad única para dar un salto cualitativo en el debate más amplio de redefinición de los conceptos de cooperación y desarrollo; participación, soberanía e interés nacional. Problematizar las estructuras cognitivas y de poder inseridas en nuestros entendimientos (buscar los “nortes” y los “sures” en las mentalidades de la Academia), es una tarea imprescindible a la que este libro y su entendimiento de la CSS aportan una valiosa contribución.

Michele Dolcetti
Universidad Complutense de Madrid

Informe sobre Desarrollo Humano 2013: el ascenso del Sur

Human Development Report 2013: The Rise of the South

PNUD, 2013

El presente Informe, publicado por el PNUD para 2013, analiza de forma exhaustiva y detallada el avance en materia de desarrollo humano que se ha producido durante el último año a nivel global. En él se detallan los factores que han proporcionado el ascenso del Sur, explicando el rápido progreso de países que tenían un bajo nivel de IDH y la mayor convergencia en los valores de este indicador a nivel mundial, así como las estrategias que llevaron a esta situación y las proyecciones para el año 2020.

En primer lugar, el Informe comienza dando una visión del panorama general. En él se aborda la cuestión clave del ascenso del Sur y su repercusión en el devenir internacional. En el contexto en el que nos hallamos —donde el sistema global es cada vez más multilateral e interdependiente— marcado por una gobernanza mundial compleja y diversa, la importancia del proceso de cambio que se está produciendo en las estructuras, tanto económicas como políticas, ponen de manifiesto la necesidad de una readaptación por parte de las instituciones mundiales a las nuevas relaciones de poder.

La introducción plantea la situación actual como una oportunidad, ante la creciente demanda de una mayor igualdad y sostenibilidad, para la reformulación de los patrones de desarrollo que permitan una acción más flexible en el marco del diálogo y la innovación para abordar la reestructuración mundial. Mientras las nuevas asociaciones para el desarrollo han respaldado el ascenso del Sur, los regímenes internacionales se han realineado al mismo tiempo que las organizaciones internacionales han ido reorientándose ante los cambios provocados por este fenómeno en el poder económico mundial.

En el capítulo 1, “El estado del desarrollo humano”, se abordan tres cuestiones: el progreso de las naciones, la integración social y la seguridad humana. Tomando en retrospectiva la cuestión, y observando el avance logrado desde el primer informe publicado por el PNUD, podemos concluir que el ideario del desarrollo humano se ha visto modificado gracias a las políticas implementadas por países como Brasil, China, Sudáfrica e India. Estos países se han configurado como los motores del crecimiento económico a nivel internacional y, al mismo tiempo, han propiciado una convergencia notable en los valores de IDH a nivel global.

Continúa el Informe explicando en el capítulo 2 el incipiente ascenso del Sur en el actual contexto de globalización y cómo las medidas de desarrollo implementadas por

estos países —incluidos los mecanismos de integración y vínculos de cooperación Sur-Sur— han llevado a estos países a reconfigurarse como parte fundamental en la economía mundial, liderando el crecimiento de otros países en vías de desarrollo y, al mismo tiempo, contribuyendo a la recuperación económica del Norte, mediante acuerdos comerciales y las recientes tendencias de inversión. En este capítulo, titulado “Un Sur más global”, se desagregan los efectos y las causas que están proporcionando un nuevo orden geoeconómico, destacando las *nuevas formas de cooperación* (cooperación para el desarrollo, acuerdos financieros y comerciales, política migratoria y protección ambiental), la *innovación y emprendimiento en el Sur*, el *progreso sostenible en tiempos de incertidumbre*, el *ímpetu del desarrollo humano* y, por último, explicando el *reequilibrio en un mundo más global, de un Sur más global*.

En este contexto, los gobiernos desempeñan un importante papel como impulsores del desarrollo, ya sea por la importancia que estos den a su mercado interno y a la creación de industrias domésticas que permitan un crecimiento económico sostenido, así como por su deber de asumir la responsabilidad de proporcionar cohesión e integración social.

A lo largo del Informe también se destacan tres factores como impulsores del desarrollo humano en los países del Sur —mencionados en el capítulo tercero del mismo: “Impulsores de una transformación en el desarrollo”— que han ido surgiendo a lo largo de las distintas experiencias de estos países:

- ▮ En primer lugar, se habla de un *Estado desarrollista proactivo* que procure un enfoque del desarrollo consistente y equilibrado que, paralelamente, desarrolle políticas tanto para el sector público como el privado, con vistas a largo plazo, priorizando a los ciudadanos y promoviendo la inversión en las capacidades de las personas.
- ▮ En segundo lugar, el *aprovechamiento de los mercados mundiales* ha de ser una estrategia para el progreso de cualquier país, pero esta debe desarrollarse de forma paulatina y, al mismo tiempo, con una gran consideración del factor humano y una inversión en las instituciones e infraestructuras nacionales.
- ▮ Por último, la *fuerte innovación en políticas sociales* resulta de gran valor para una eficaz reducción de la desigualdad y en consecuencia de la pobreza y el conflicto social. Las políticas sociales deben promover la inclusión para respaldar el crecimiento económico a largo plazo de un país.

Asimismo, otro aspecto importante a mencionar, sería la garantía de un progreso continuado del desarrollo humano y su extensión a otros países en vías de desarrollo. A esta cuestión se refieren cuatro principios expuestos en el informe de manera sintética y que pueden resumirse en los siguientes principios: equidad —referido tanto a género, como a la diversidad entre grupos sociales—, libertad de expresión y participación, desafío ambiental y cambio demográfico —considerando diversos aspectos para el crecimiento de la población mundial, tales como la tasa de dependencia de un país o el nivel educativo de la población, entre otros—.

Más allá de estas asunciones, el informe del PNUD en su capítulo 4, “Mantener el impulso”, también expresa los desafíos y las oportunidades que el ascenso del Sur proporciona dentro del actual panorama global. En este sentido, la presencia de los países del Sur en los debates, tanto regionales como mundiales, es imprescindible. Así como su implicación en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana. La participación del Sur nos ofrece una valiosa aportación a la visión del Norte y a los acuciantes problemas compartidos que hoy en día se suceden de forma globalizada. Los gobiernos de estos países deben actuar de manera conjunta con instituciones de gobernanza internacional, organizaciones y redes de la sociedad civil para promover bienes públicos que ayuden a enfrentar las nuevas y cada vez más complejas realidades migratorias, comerciales y medioambientales.

En el último capítulo, “Gobernanza y asociaciones en una nueva era”, se aprecia cómo el ascenso del Sur ha incrementado la diversidad de opiniones en la escena internacional, lo que podría verse aprovechado para desarrollar instituciones de Gobierno más representativas del electorado que, a su vez, puedan ayudar a afrontar los problemas que surgen en el nuevo panorama global mediante mecanismos y organizaciones que incorporen nuevos lineamientos extraídos de su propia experiencia en el desarrollo. Dentro de las áreas más necesitadas de una acción urgente en el ámbito internacional —destacándose el comercio, la migración, el cambio climático y el desarrollo—, se ha visto un cambio significativo de planteamiento, al igual que en la misma forma de gobernanza para abordar cada una de ellas en el reciente contexto del ascenso del Sur. Un ejemplo importante de esta postura es el nacimiento del Grupo de los 20 (G20) que, al mismo tiempo, debe dejar constancia de la falta de una representatividad equitativa de estos países dentro de instituciones de gran peso internacional, como lo son las instituciones Bretton Woods y la ONU, por citar algunas.

De igual forma, el informe resalta la vital importancia del progreso en el desarrollo humano a través del beneficioso impacto de medidas, diálogos e instituciones, tanto a nivel mundial como nacional. En un contexto global, es necesario proteger y promocionar bienes públicos mundiales, para lo que se deben reformar y actualizar las instituciones. Dentro de éstas, es importante alentar el multilateralismo para reorientar su representación y sus principios rectores en los siguientes aspectos: voz, liderazgo, bienes públicos, convocación, información y recursos, y participación ciudadana. Mientras que en un contexto nacional, el compromiso de los estados con la justicia social —en educación, salud y protección social— debe ser tan importante como la responsabilidad que deriva de la soberanía nacional.

En definitiva, en este actual sistema multilateral en el que se ha producido el ascenso del Sur, el desafío en cuanto a la inversión en desarrollo humano, debe verse como una relación entre integración social y progreso sostenible. La emergencia del Sur y las relaciones Sur-Sur, han impulsado de manera definitiva los intercambios a nivel global, generando una comunicación cada vez más horizontal en contraposición al tradicional eje Norte-Sur.

Los países en desarrollo han reconocido la favorable relación entre el progreso alcanzado del IDH y la inversión pública, por lo que han invertido a largo plazo en ello y deben seguir por el mismo camino continuando la trayectoria iniciada en el primer paso hacia

un “pluralismo coherente” que busca una conciliación equilibrada entre la integración, la coordinación e, incluso la reforma de las instituciones, además de la construcción de normas y objetivos compartidos, para lograr de forma eficaz dar un nuevo impulso a la gobernanza multilateral que proporcione políticas asertivas, tanto a nivel regional como internacional. Por primera vez en siglos, el Sur está impulsando cambios sociales y, al mismo tiempo, impulsando un crecimiento económico global que hacen que cada vez más el Norte precise del Sur, al igual que el Sur precisa del Norte.

Lia A. Andreasen Riveras
Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

NORMAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ORIGINALES

Los artículos enviados para su publicación en la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* deberán cumplir con las normas que se enumeran a continuación. Todos los artículos serán evaluados por dos expertos independientes y anónimos, designados por el consejo de redacción, que podrán aconsejar la aceptación del artículo sin cambios, formular sugerencias al autor o los autores, o bien desaconsejar su publicación.

- 】 Los artículos deberán ser originales e inéditos, y no debe estar comprometida su publicación en otro medio.
- 】 La extensión del trabajo será de entre 4.000 y 4.500 palabras. No deberán sobrepasar las 10 páginas en papel DIN A 4, en Times New Roman 12, a un espacio, incluyendo gráficos, cuadros y bibliografía.
- 】 En la primera página se indicará: título del artículo (en español y en inglés), nombre y apellidos del autor, dirección, teléfono y fax y correo electrónico, así como la filiación institucional del autor y la forma en que desea que aparezca. Se debe también incluir un breve Currículo Vitae.
- 】 Todos los artículos deberán incluir un resumen del contenido, en español, en inglés y en francés, que no excederá de 5 líneas, así como una enumeración de las palabras clave.
- 】 Cuando haya que reproducir gráficos, estos deberán estar acompañados de los datos que sirven de base para su diseño. Todos los gráficos deben estar numerados correlativamente, llevar título y la fuente correspondiente. Los mismos requisitos son aplicables para cuadros y tablas. En el texto se deberá indicar la referencia concreta acerca del lugar en el que debe incluirse el gráfico, el cuadro o la tabla.
- 】 Las notas irán siempre a pie de página.
- 】 Las notas a pie de página y las referencias bibliográficas tendrán el siguiente formato:

LIBROS: APELLIDOS del autor, nombre: Título del libro, editorial, ciudad, año y página/s. Ejemplo: BRUNA, Fernando: La encrucijada del desarrollo humano, IUDC-Los libros de la Catarata, Madrid, 1997, p. 128.

ARTÍCULOS: APELLIDOS del autor, nombre: "Título del artículo", Nombre de la revista, número, fecha, páginas. Ejemplo: PIPITONE, Ugo: "Comercio e integración regional: tendencias y problemas para América Latina", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, nº 0, primavera/verano 1997, pp. 5-16.

- 】 Las siglas irán acompañadas del nombre completo la primera vez que se citen en el texto, y entre paréntesis. Ejemplo: Organización de Estados Americanos (OEA).

PUBLICACIONES DEL IUDC

Serie “Desarrollo y Cooperación” *Coediciones IUDC - Los Libros de la Catarata*

- AYLLÓN, Bruno y OJEDA, Tahina (coords.): *La cooperación Sur-Sur y triangular en América Latina. Políticas afirmativas y prácticas transformadoras*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- SANTAMARÍA, Antonio y GARCÍA BURGOS, Jorge (coords.): *Regreso al futuro. Cultura y desarrollo en África*, IUDC-UCM y Los Libros de la Catarata, Madrid 2013.
- POSTEL-VINAY, Karoline: *G-20. Laboratorio de un mundo emergente*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- PÉREZ GALÁN, Beatriz (ed.): *Antropología y desarrollo. Discurso, práctica y actores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- CAPARRÓS, Neus; RAYA, Esther; LARRAZ, Irene, PEÑA, Giovanna Brito: *La experiencia de la cooperación al desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- Evaluación de proyectos de Ayuda al desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- LEYRA, Begoña: *Las niñas trabajadoras. El caso de México*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2012.
- SOTILLO, José Ángel: *El sistema de cooperación para el desarrollo. Actores, formas y procesos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2011.
- DE LA FUENTE, Rosa (coord.): *Los nuevos actores en la cooperación internacional: El papel de los Gobiernos locales y regionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- ECHART, Enara, CABEZAS, Rhina y SOTILLO, José Ángel (coords.): *Metodología de Investigación en Cooperación para el Desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- AYLLÓN, Bruno y SURASKY, Javier (coords.): *La Cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- FONSECA JR, Gelson: *El interés y la regla, Multilateralismo y Naciones Unidas*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2010.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene y TEIJO GARCÍA, Carlos (eds.): *Ayuda al desarrollo: piezas para un puzzle*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.
- CÁRDENAS, Laura.: *Comunicación y construcción de ciudadanía. Aportes para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2009.
- TOLEDANO, Juan Manuel; GUIMARAES, João; ILLÁN, Carlos; FARBER, Vanina: *Buenas prácticas en la cooperación para el desarrollo. Rendición de cuentas y transparencia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.

-
- ECHART, Enara: *Movimientos sociales y relaciones internacionales. La irrupción de un nuevo actor*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- COSCIONE, Marco: *El comercio justo. Una alianza estratégica para el desarrollo de América Latina*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- PUERTO, Luis Miguel (coord.): *Economía para el desarrollo. Lecturas desde una perspectiva crítica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- RODRÍGUEZ MANZANO, Irene: *Mujeres y Naciones Unidas. Igualdad, desarrollo y paz*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2008.
- DÍAZ ABRAHAM, Leonardo: *La cooperación oficial descentralizada. Cambio y resistencia en las relaciones internacionales contemporáneas*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2008.
- DERVIS, Kemal y PAJÍN, Leire: *Un mundo en cambio. Diálogos para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio e IZQUIERDO, Ferran: *¿Por qué ha fracasado la paz? Claves para entender el conflicto palestino-israelí*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- CAIRO, Heriberto; PRECIADO, Jaime; y ROCHA, Alberto (eds.): *La construcción de una región. México y la geopolítica del Plan Puebla-Panamá*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2007.
- SOTILLO, José Ángel y AYLÓN, Bruno: *América Latina en construcción. Sociedad, política y relaciones internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- BERNABÉ, Javier (coord.): *Periodismo preventivo. Otra manera de informar sobre las crisis y los conflictos internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara y SANTAMARÍA, Antonio (coords.): *África en el horizonte. Introducción a la realidad socioeconómica del África Subsahariana*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- CARBALLO DE LA RIVA, Marta (coord.): *Género y desarrollo. El camino hacia la equidad*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel: *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2006.
- ECHART, Enara, LÓPEZ, Sara y OROZCO, Kamala: *Origen, protestas y propuestas del movimiento antiglobalización*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *El impacto económico y social de la cooperación para el desarrollo*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- FELIÚ, Laura: *El Jardín Secreto. Los Defensores de los Derechos Humanos en Marruecos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- LACOMBA, Joan: *Migraciones y Desarrollo en Marruecos*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- CHANG, Ha-Joon: *Retirar la escalera. La estrategia del desarrollo en perspectiva histórica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2004.
- DE RIVERO, Oswaldo: *Los Estados Inviabiles. No desarrollo y supervivencia en el siglo XXI*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2003.
- BUSTELO, Pablo y SOTILLO, José Ángel (comps.): *La cuadratura del círculo: posibilidades de triangulación España-América Latina-Asia Pacífico*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2002.
- RIST, Gilbert: *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2002. (Agotado)
- ÁLVAREZ-OSSORIO, Ignacio: *El miedo a la paz. De la Guerra de los Seis Días a la Segunda Intifada*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2001. (Agotado)

-
- NIETO PEREIRA, Luis (Ed.): *Cooperación para el desarrollo y ONG. Una visión crítica*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2001.
- PIPITONE, Ugo: *Reflexiones sobre un presente acelerado. Regiones económicas, subdesarrollo e izquierda*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 2000.
- PEREDO POMBO, José María: *Opinión pública y desarrollo. La respuesta social a las ayudas internacionales*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- LÓPEZ-MÉNDEZ, Irene y ALCALDE, Ana Rosa: *Relaciones de género y desarrollo. Hacia la equidad de la cooperación*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999. (Agotado)
- MORA, Luis M^a y PEREYRA, Verónica: *Mujeres y solidaridad. Estrategias de supervivencia en el África Subsahariana*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- GIMENO, Juan Carlos y MONREAL, Pilar: *La controversia del desarrollo. Críticas desde la Antropología*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- ROY, Joaquín: *La siempre fiel. Un siglo de relaciones hispano-cubanas (1898-1998)*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1999.
- VILLENA, Miguel Ángel: *Espanoles en los Balcanes. Misiones civiles y militares en la Antigua Yugoslavia*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998. (Agotado)
- TAIBO, Carlos: *Las transiciones en la Europa Central. ¿Copias de papel carbón?*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.
- SANAHUJA, José Antonio y SOTILLO, José Ángel: *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.
- GONZÁLEZ PARADA, José Ramón: *Cooperación descentralizada. ¿Un nuevo modelo de relaciones Norte-Sur?*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1998.
- MÉNENDEZ DEL VALLE, Emilio: *Islam y democracia en el mundo que viene*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1997.
- PÉREZ-SOBA, Ignacio, GONZÁLEZ, María y MARTÍNEZ, Antonio: *Juventud española y Cooperación al Desarrollo. Informe sobre recursos, posibilidades y estado de la participación juvenil en tareas de cooperación e interdependencia global*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid, 1997.
- PIPITONE, Ugo: *Asia y América Latina. Entre el desarrollo y la frustración*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
- DE LEÓN, Omar: *Economía informal y desarrollo. Teorías y análisis del caso peruano*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
- GÓMEZ GIL, Carlos: *El comercio de la ayuda al desarrollo. Historia y evolución de los créditos FAD*; IUDC-Los Libros de la Catarata-Consejo Local para la Cooperación y la Solidaridad de Getafe, Madrid 1996.
- HERNANDO DE LARRAMENDI, Miguel y NÚÑEZ, Jesús A.: *Política exterior y de cooperación de España en el Magreb (1982-1995)*. IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1996.
- VV AA: *La responsabilidad social corporativa de la empresa española en Latinoamérica. El caso del sector financiero*, IUDC-Entinema, Madrid, 2006.
- BRUNA, Fernando: *La encrucijada del desarrollo. Una visión económica de los cambios pendientes sobre la ayuda al desarrollo y el 0,7 del PIB*, IUDC-Los Libros de la Catarata, Madrid 1997.

Otras publicaciones del IUDC-UCM

- ECHART, Enara, PUERTO, Luis Miguel y SOTILLO, José: Ángel (coords.): *Globalización, pobreza y desarrollo. Los retos de la cooperación internacional*, IUDCUCM- Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
- ALONSO, José Antonio, y GARCIMARTÍN, Carlos (eds.): *Comercio y desigualdad internacional*, Los Libros de la Catarata, Madrid 2005.
- PLATAFORMA 2015 Y MÁS: *La palabra empeñada. Los objetivos 2015 y la lucha contra la pobreza*, Los Libros de la Catarata, Madrid 2004. (Agotado)
- CD-ROM *Propuestas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, IUDC-UCM, Madrid, 2004.
- FUNDACIÓN IPADE: *Contando hasta el 2015. Relatos y ensayos por el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Internacional*, IPADE-IUDC, Madrid, 2003.
- IGLESIA-CARUNCHO, Manuel: *Acabar con la Pobreza, un reto para la Cooperación Internacional*, Comunidad de Madrid-Fundación IPADE- IUDC, Madrid 2003. (Agotado)
- LÓPEZ, I. y SIERRA, B.: *Integrando el análisis de género en el desarrollo. Manual para técnicos de cooperación*, IUDC-UCM, Madrid 2001.
- MERLINI, Marco y otros: *Productos financieros éticos para la Cooperación al Desarrollo. La experiencia internacional*, IUDC-Cedeal, Madrid 1997.
- NORAD: *El enfoque del marco lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, IUDC, 2004.
- IUDC-CEDEAL: *El Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos orientada mediante objetivos*, Madrid 1993.
- IUDC-CEDEAL: *Evaluación de Proyectos de Ayuda al Desarrollo. Manual para evaluadores y gestores*, Madrid 1997.
- CD-ROM: *Evaluación y participación en la cooperación internacional para el desarrollo*, IUDC, Madrid 2000.

Números anteriores de la REDC

- REDC 31 - Invierno 2013:** Tema Central: Desarrollo urbano sostenible: hacia la nueva agenda urbana del siglo XXI
- REDC 30 - Verano 2012:** Tema Central: Integración y desarrollo en Centroamérica.
- REDC 29 - Invierno 2012:** Tema Central: FONPRODE y la cooperación financiera para el desarrollo.
- REDC - 2011:** Número monográfico extraordinario: *Microfinanzas y desarrollo: reflexiones en el marco de la cumbre mundial del microcrédito.*
- REDC 28 - Primavera-verano 2011:** *La cooperación internacional para el desarrollo de México: perfiles, retos y perspectivas.*
- REDC-2011:** Número monográfico extraordinario: *25 años del Magíster en Cooperación Internacional.*
- REDC 27 - Invierno 2011:** Tema Central: *Argentina: horizontes y oportunidades de la Cooperación Sur-Sur en el año del Bicentenario.*
- REDC 26 - Verano 2010:** Tema Central: *Seguridad y desarrollo.*
- REDC - 2010:** Número monográfico extraordinario: *VI Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.*

revista española de
**desarrollo
y cooperación**

nº 32

Verano de 2013

**DERECHO A LA ALIMENTACIÓN, COOPERACIÓN Y
SOBERANÍA ALIMENTARIA EN TIEMPOS DE CRISIS GLOBAL**

Presentación	B. BRINGEL Y J. STRONZAKE
La financiación del sistema alimentario: actores, orígenes e implicaciones	J. CLAPP
La OMC, los derechos humanos y el hambre	P. ZARALO
El hambre y la alimentación en perspectiva histórica	J. STRONZAKE
Soberanía alimentaria y reforma agraria: perspectivas a partir de los movimientos sociales	J. STRONZAKE, M. DOS SANTOS Y N. R. SILVA
Dimensión ambiental de la soberanía alimentaria	L. GAFORIO Y L. CRUZ
Enseñanzas de la permacultura	D. BOVANO
Cooperación Sur-Sur y derechos humanos: el derecho a la alimentación en la cooperación brasileña y argentina	B. BRINGEL, E. ECHART, J. GILSANZ Y J. SURASKY
Bienes públicos globales y seguridad alimentaria: una combinación necesaria en la nueva agenda política de desarrollo	K. CASCANTE
La coherencia de políticas para el desarrollo y la seguridad alimentaria global: la Estrategia de la OCDE sobre Desarrollo y la configuración de nuevos enfoques	J. BROOKS Y E. SORIA
Creando nuevas alianzas por la seguridad alimentaria y la buena gobernanza de los recursos naturales: la experiencia del Convenio SAGE	A. MORENO
Creando red para garantizar la seguridad alimentaria en el marco post-2015	J. NAVACERRADA
La Agenda de Cooperación al Desarrollo en el primer semestre de 2013: la gobernanza de la ayuda a prueba	J. P. PRADO
Seguimiento de la cooperación Sur-Sur (enero a abril de 2013)	J. SURASKY

Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación

BOLETÍN DE SUSCRIPCIÓN

Suscripción anual a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (2 números anuales)

Cuotas anuales

- | | |
|--|----------------|
| <input type="checkbox"/> España (suscripción normal) | 25 euros |
| <input type="checkbox"/> España (suscripción de apoyo) | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Europa | 30 euros |
| <input type="checkbox"/> Resto del mundo | 40 dólares USA |

Datos Personales

Nombre y apellidos _____
Empresa / Institución _____
Dirección _____ Tel. _____
Código postal _____ Ciudad _____
Correo electrónico _____ Factura: Sí No CIF _____

La modalidad elegida para abonar el importe de la suscripción será:

- Transferencia bancaria
 Cheque adjunto a nombre de: Desarrollo y Cooperación
 Domiciliación bancaria

Nombre del Banco/Caja _____
Dirección de la Agencia _____
Código postal _____ Ciudad _____ Provincia _____

Código entidad Código sucursal Dígito control Número de cuenta

Muy Señores Míos:

Les ruego que a partir del día de la fecha y con cargo a la cuenta corriente cuyos datos figuran arriba, abonen el recibo de suscripción a la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* que se les presentará a nombre, por un valor de **Atentamente,**

Fecha _____ Firma _____

Enviar a:
IUDC-UCM. DONOSO CORTÉS, 65. 6ª PLANTA. 28015 MADRID. ESPAÑA
TELÉFONO: (34) 91.394.64.09 FAX: (34) 91.394.64.14



