

¿PROBLEMAS GLOBALES, RESPUESTAS GLOBALES? EL CASO DEL HAMBRE

María del Carmen Squeff



La presentación que sigue fue pronunciada por la autora, subsecretaria de Política Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina, en el seminario “Integración y modernización: un nuevo marco conceptual para entender la Unión Europea y el Mercosur ¿Viejas ideas para nuevos desafíos?”¹. Ha sido actualizada para incluir referencias a los últimos acontecimientos en el marco del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial al cual se refiere la Autora en la segunda parte de su intervención. El texto es una secuela de un artículo de reflexión más amplio que, bajo el título “Poder y escasez: la crisis alimentaria mundial”, fue publicado en el número especial de Puente@Europa de diciembre de 2008².

Nuestra aldea global ha afirmado mayoritariamente a la democracia como el mejor sistema político para ejercer el gobierno en la sociedad actual, e incluso ha incorporado sus instrumentos, cuerpos y formas de representación, a las instituciones multilaterales. Uno de los imperativos de este nuevo milenio parecería estar radicado en construir más y mejor ciudadanía en el mundo entero. Sin duda, éste es un concepto compartido.

Ahora bien: ¿en qué ciudadanos estamos pensando cuando pensamos en construir ciudadanía? ¿En el ciudadano de sectores medios de las sociedades desarrolladas, con nivel de escolaridad secundaria completa o con el ciclo universitario en curso o completado? ¿En los ciudadanos que están incorporados al mundo del trabajo regular, en blanco y con todos los beneficios del trabajo formal? ¿En los ciudadanos que pueden desplegar su humanidad a través de la construcción de sueños y deseos propios? Si esto fuera así, dejamos a un altísimo porcentaje de la población mundial al margen de esa posibilidad. La sola mención de los casi mil millones de hambreados en nuestro mundo actual es muestra de ello.

Se podrá sostener con esmero que hay planes y programas nacionales, internacionales, públicos o privados que dan respuesta a esta problemática. Es evidente que las respuestas no están siendo eficientes y además, son insuficientes porque el hambre, las hambrunas, y la desnutrición consecuentemente, siguen creciendo en el mundo.

Vivimos en un mundo injusto. La obiedad de tal aserto sólo se compensa con la necesidad de grabarlo a fuego, como un latiguillo, en cada oportunidad que tengamos.

Este enunciado que podría haber sido efectuado por un sabio chino, un filósofo ateniense, un poeta romano, un teólogo medieval, un pensador iluminista o un poeta romántico, adquiere su verdadera dimensión cuando, en el siglo XX, empezamos a cuantificar con mayor precisión algunos datos de y sobre la sociedad humana. En los años '70, por ejemplo, la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés) empieza a cuantificar los datos del hambre en el mundo. El índice del hambre es quizás el más espeluznante y gráfico para ejemplificar sobre la veracidad de aquel enunciado ya que, sin pudor, lo exhiben las estadísticas desde hace varias décadas.

Alrededor de mil millones de hambreados en el mundo³; unas sociedades que acumulan de manera grosera y en contadas manos, la renta mundial. Una distribución, por ende, cada vez más inequitativa de los bienes materiales y culturales parecen condenar a una buena parte de la humanidad al sin destino de vivir en condiciones infra-humanas y sin acceso a las más elementales cuestiones –las 1800 calorías diarias imprescindibles indicadas por FAO como consumo mínimo de energía, el agua potable o los servicios sanitarios.

En un mundo con notables desigualdades –algunas estadísticas indican que las tres personas más ricas poseen una fortuna total superior al producto bruto interno conjunto de los 48 países más pobres de ese mundo⁴ y en 70 países (esto es el 40% de los países del mundo) el ingreso por habitante es menor que hace 30 años en cifras constantes⁵–, el desafío es, para los estados y los organismos internacionales, pergeñar estrategias de intervención drásticas que permitan visualizar en el mediano plazo la solución a algunos de estos flagelos con los que nos castiga la injusticia intrínseca del mundo que vivimos. El del hambre es el prioritario.

El tema de esta mesa está vinculado a la cuestión acerca de si existen soluciones globales al problema del hambre. Como todas las cuestiones que atraviesan nuestras sociedades, lo global es un tema de amplias y paradójicas características. Por una parte, hay unas problemáticas generales, universales. Por otra, esas problemáticas toman formas específicas según las regiones, países o ciudades en las que se producen.

Podemos afirmar que el hambre de casi mil millones de hombres, mujeres y niños, es un tema global. Ahora bien: ¿es posible resolver este problema de una sola manera, con una respuesta global, sin tener en cuenta las asimetrías, las diferencias, las especificidades que la problemática adquiere en cada territorio? Entendemos que no.

La globalización económico-financiera y cultural es una realidad indiscutible: las revoluciones científico-tecnológicas han posibilitado el acceso a la información y situación del mundo que nos rodea alterando definitivamente las coordenadas espacio-temporales clásicas y homogeneizando expectativas y deseos más allá de las diferencias políticas, étnicas o religiosas que caracterizaron al mundo durante buena parte del siglo XX. Por ello, las respuestas al hambre reclaman ser focalizadas, localizadas, particulares y flexibles según los grupos sociales y los territorios afectados si se espera lograr efectos eficientes y no parches coyunturales a través de ciertos modos de la caridad internacional que pueden servir para atender las urgencias pero que no resuelven el problema que está estrechamente vinculado a las posibilidades de desarrollo sustentable de comunidades diametralmente diferentes entre sí.

Esta situación no se genera espontánea ni rápidamente. Antes bien, es producto de años de olvido de parte de la sociedad política y de la sociedad civil; de décadas de políticas económicas regresivas o de alta concentración de la renta en sectores minoritarios; de la falta de credibilidad del capital en las posibilidades de las comunidades más pobres para alcanzar otro nivel de desarrollo, entre otras causas no menores.

Ahora bien: que el fenómeno no sea nuevo o que no seamos nosotros los directos responsables de su existencia, no nos redime de la urgencia de intervención por parte de los estados, y por ende, de toda la sociedad política representada en sus organismos y de la sociedad civil, a través de sus organizaciones.

Todos los daños que causan la pobreza y la indigencia son graves, ninguno, tal vez, tan definitivo por sus efectos destructivos, como el hambre y la desnutrición. La desnutrición puede comenzar en el vientre materno: a madre desnutrida o mal alimentada antes y durante el embarazo, bebé que nace con la afección. Un niño que en la primera infancia (0-6 años) sufre la desnutrición pierde toda oportunidad de desarrollo normal de sus capacidades físicas e intelectuales.

¿Qué significa esto? Un chico desnutrido tiene problemas de talla y de peso. El segundo puede ser recuperado con una buena alimentación. La talla no se recupera ni se compensa. Aparecen las anemias ocultas que, también, se pueden convertir en crónicas.

Pero a las nefastas consecuencias en la salud física y la imposibilidad de un desarrollo corporal normal, se suman los daños irreversibles de orden intelectual: no se trata sólo de los retrasos madurativos que se observan en los primeros años de escolarización y que impiden que estos chicos ‘aprendan’ lo que los sistemas educativos incluyen en la currícula para esos primeros años, y los notables índices de deserción y desgranamiento consecuentes. Si se tratara sólo de una mora madurativa, sería cuestión de dar otros tiempos a esos chicos para el logro de objetivos cognitivos. Pero en la mayoría de los casos no se trata de eso.

Se trata, especialmente, de la imposibilidad definitiva para desarrollarse como adultos libres y responsables, porque, en verdad, nunca podrán desarrollar las operaciones superiores del pensamiento: la conceptualización, la simbolización y la abstracción, es decir, todas las operaciones que permiten reflexionar sobre lo dado, entendido ésto como lo real material y lo real simbólico, y autorreflexionarse ante lo dado (condiciones sociales, económicas, culturales, familiares, etc.) para poner en crisis las propias condiciones de vida y convertirse en sujetos activos de transformación, que son las características de la libertad responsable, les están vedadas para el resto de sus vidas.

Pensemos que este proceso se viene repitiendo generación tras generación por centurias, pero adquiere volumen catastrófico en el siglo XX.

Sin lugar a dudas el estado, o mejor dicho, los estados nacionales tienen un rol fundamental en asumir el problema del hambre y definir sus políticas. Pero las organizaciones multilaterales, que forman esos mismos estados y que deben estar a su servicio, tienen mucho que decir y hacer al respecto. Y pueden hacerlo cuando hay disposición de esos mismos estados y de los actores involucrados en el tema.

En ese marco conceptual, es oportuno comentar que me tocó presidir en nombre de la Argentina el proceso de Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial en el seno de la FAO, y esta es la experiencia que quisiera comentarles respecto de lo que han sido la concepción y los modos de participación e intervención del Comité y las actuales posibilidades que tal reforma habilitó⁶.

En el año 2009 la reforma del Comité resultaba imperiosa. Veníamos de la crisis del precio de los alimentos de 2008. En esa oportunidad, *Puente@Europa* me invitó a participar en su publicación. Resultaba claro que el precio de los productos básicos se había disparado en forma considerable. Pero no era sólo una cuestión de precios altos. Ello fue el disparador que puso al descubierto la imposibilidad de numerosos países⁷ para resolver la cuestión de fondo: el desarrollo y el acceso a las mínimas condiciones de vida de sus poblaciones. Estaba claro también que un problema tan arduo no puede ser resuelto hoy por un solo actor, el estado nación, sino que requiere del accionar y el compromiso de una serie de actores involucrados.

El objetivo perseguido fue aumentar la eficacia del Comité mediante la inclusión de un grupo más amplio de interesados directos y el aumento de su capacidad para generar y promover políticas que redujeran la inseguridad alimentaria⁸.

Es por ello que el proceso de reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial implicó un fuerte reto a la creatividad y al reconocimiento de los esfuerzos locales y sus luchas en el terreno, para empezar a dar nuevas respuestas. Las propuestas de reforma formuladas en el documento que se terminó aprobando fue el resultado de las deliberaciones entre la presidencia y la mesa del comité y un grupo de contacto abierto establecido para asesorar a la mesa sobre todos los aspectos de la reforma del cuerpo. Este proceso abierto y participativo incluyó a representantes de los miembros de la FAO, así como a representantes del Programa Mundial de Alimentos, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, Bioversity International, el Grupo de acción de alto nivel de las Naciones Unidas sobre la crisis de la seguridad alimentaria mundial, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, y representantes de las organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil y el sector privado. Durante diez meses el grupo de contacto se reunió en ocho oportunidades con un promedio de 200 participantes en cada encuentro. Este proceso fue sumamente rico, interactivo y permitió que todos y cada uno de los participantes se sintiera dueño de la reforma.

Esta fue aprobada por el comité y ratificada por la Cumbre sobre la Seguridad Alimentaria Mundial que tuvo lugar en Roma en noviembre de 2009 y por la Conferencia de la FAO celebrada el mismo año⁹.

Los cuatro aspectos fundamentales de la Reforma son: la gobernanza, el trabajo en el terreno, el panel de expertos y la movilización de recursos, atravesados por ideas-fuerza, tales como la búsqueda de mayor transparencia, flexibilidad y participación.

Estos aspectos se afirman en algunos pilares centrales que procuran mejorar el histórico desempeño del comité. En primer lugar, y el orden no es prioritario sino enunciativo, propone una ampliación de los actores involucrados en la respuesta a la creciente demanda que el hambre genera. Esto significa la participación no sólo de los estados nacionales, principal actor en el tema, y de los organismos internacionales, sino también una activa participación e involucramiento en el proceso de producción de decisiones, de las organizaciones sociales y las entidades de la sociedad civil que exhiben logros focalizados en diferentes lugares del mundo. Hay en esas organizaciones una batería de experiencias, instrumentos y estrategias exitosas que, sin duda, están enriqueciendo la búsqueda de soluciones más eficientes, más eficaces y, particularmente, más permanentes.

En segundo lugar, se incluye la incorporación de diversas agencias internacionales a los fines de producir respuestas integrales y pluridisciplinarias. En un mundo de alta especialización científica, se suele olvidar que lo real es un todo integrado y que, ante el hambre, por ejemplo, las respuestas deben apuntar a la promoción de un desarrollo sustentable en las comunidades más necesitadas.

La tarea entre agencias es un verdadero reto, tal como se ha venido dando históricamente el trabajo de cada una de ellas: todas han desarrollado un altísimo nivel de *expertise* y entendemos que la coordinación, complementación e interacción entre las mismas redundará en la generación de alternativas superadoras de las que, aisladamente, cada una por su parte puede generar. Tal es el caso de las tres agencias de Roma: la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA).

En este caso se trata también, de lograr los máximos niveles de rendimiento, tanto del capital humano como de los medios de financiamiento y dirección política global de los planes y programas que se generen.

En tercer lugar, una iniciativa importante que trajo la reforma es la de atender especialmente al desarrollo en el terreno de las acciones que se encaren. Durante muchos años usamos la idea de que a quien tiene hambre no hay que darle el pescado sino enseñarle a pescar. Y estuvo bien, como fundamento. El tema es si hay algo para pescar y de qué modo cada comunidad en particular puede aprender a pescar. Creo que hemos aprendido que globalizar las respuestas no implica erradicar la demanda.

Por otra parte, ante las crisis, caímos en las viejas soluciones asistencialistas: distribuimos alimentos, cosa obviamente imprescin-

Todos los daños que causan la pobreza y la indigencia son graves, ninguno, tal vez, tan definitivo por sus efectos destructivos, como el hambre y la desnutrición. La desnutrición puede comenzar en el vientre materno: a madre desnutrida o mal alimentada antes y durante el embarazo, bebé que nace con la afección. Un niño que en la primera infancia (0-6 años) sufre la desnutrición pierde toda oportunidad de desarrollo normal de sus capacidades físicas e intelectuales.

Durante muchos años usamos la idea de que a quien tiene hambre no hay que darle el pescado sino enseñarle a pescar. Y estuvo bien, como fundamento. El tema es si hay algo para pescar y de qué modo cada comunidad en particular puede aprender a pescar. Creo que hemos aprendido que globalizar las respuestas no implica erradicar la demanda.

dible, y nos volvimos a casa.

Las acciones deberían responder entonces a una doble finalidad temporal: acudir a dar respuesta urgente para el aquí y el ahora y, a la vez, sostener el trabajo en el terreno para que las comunidades aludidas puedan desarrollar medios y modos de producción, al menos, para la autosustentación futura.

Y para ello, es insoslayable la activa participación de los estados nacionales que siguen definiendo sus prioridades, pero también, de los actores locales: las organizaciones de la sociedad civil, los líderes de las pequeñas comunidades, la inclusión de los actores sociales relevantes de los más diversos modos de agrupamiento social que hoy se dan en el mundo entero.

A partir de la reforma, el enfoque es de abajo hacia arriba (*bottom up*), del terreno hacia la aldea global, para promover la coordinación en los planos nacional y regional; también debe promover la rendición de cuentas, compartir las mejores prácticas en todos los niveles y debe elaborar un marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición.

La visión del Comité reformado es la de un órgano que constituya la principal plataforma internacional e intergubernamental incluyente para el trabajo conjunto de todas las partes interesadas con miras a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional para todos. El Comité, a partir de su reforma, procura desarrollar una actividad coordinada en apoyo de los procesos dirigidos por los países que conducen a la seguridad alimentaria. Mediante la adopción de un enfoque que procurará:

- coordinar un enfoque mundial de la seguridad alimentaria;
- promover la convergencia de las políticas;
- brindar apoyo y asesoramiento a los países y regiones;
- asegurar la coordinación en los planos nacional y regional;
- promover la rendición de cuentas y compartir las mejores prácticas;
- desarrollar un marco estratégico mundial para la seguridad alimentaria y la nutrición.

Qué es lo que ha hecho hasta el momento: ha implementado un sistema de gobernanza altamente participativo, ha concluido la negociación de las *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*¹⁰ y ha avanzado para la definición una primera versión del Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición¹¹.

La reforma del comité constituye un instrumento insoslayable para el cambio de perspectiva que se evidencia en el enfoque de la nueva conducción de la FAO a cargo de un brasileño, el José Graziano da Silva. Él sostiene que erradicar el hambre no es necesariamente un proceso gradual. Por el contrario, y en virtud de su experiencia con el programa “Hambre cero” en Brasil, está convencido de que con decisiones de alto nivel, nacionales y multilaterales, el hambre

global se puede resolver en lo inmediato. Esto produce sin duda un optimismo en quienes estamos preocupados y ocupados por esta problemática porque supone, entre otras cuestiones, eficientizar la inversión mundial en la materia. Para ello sería imprescindible reducir los costos de las respectivas tecnoburocracias y aumentar drásticamente la inversión directa en el terreno.

Para finalizar y en respuesta a la cuestión de la existencia o no de soluciones globales, decimos que lo que necesitamos es:

- Flexibilidad para entender que no hay *un programa* mágico que produzca soluciones globales.
- Flexibilidad para anuar los esfuerzos y recursos de todo tipo de las más diversas agencias.
- Flexibilidad para incorporar, no sólo a la acción que de hecho ya vienen desarrollando, sino al proceso de construcción de respuestas, a las organizaciones sociales que sin duda colaborarán en la realización de lecturas desde diversas perspectivas técnicas e inclusive, ideológicas, lo que deberá resultar en un mejoramiento concreto de las acciones en el terreno.

Es notorio y evidente que algo no hicimos bien porque recursos, pocos o muchos según los momentos, los estados en general y los organismos internacionales en particular, han destinado al problema.

Lo que no podemos hacer es conformarnos con exhibir la inversión que los estados nacionales, los organismos internacionales y los entes privados han destinado y siguen destinando para la solución del flagelo del hambre porque esa inversión no ha logrado, ni lejanamente, operar seria y sostenidamente en la lucha contra esta pandemia que condena año a año y generación tras generación a la inequidad, a la infrahumanidad y a la humillación a alrededor de mil millones de hombres, mujeres y niños en todo el mundo.

Hoy las respuestas a los grandes problemas no pueden provenir de un solo actor. Las situaciones son tan complejas que muchos son los que están en condiciones de aportar conocimiento y acción, según sus competencias y responsabilidades.

Notas

¹ El seminario tuvo lugar los días 7, 8 y 9 de mayo de 2012, respectivamente en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en el Auditorio del Istituto Italiano di Cultura y en la Universidad Nacional Tres de Febrero (Centro Cultural Borges). Para más información, véase <http://www.ba.unibo.it/BuenosAires/Extension/PuntoEuropa/integracionmodernizacionmay12.htm>. Nota del Coordinador Editorial (N.C.E.).

² Véase <http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/C701C6A6-6ED1-4385-9263-0DC754356654/137759/PuenteEuropaEspA6Squeff.pdf>

³ Las cifras del índice del hambre a nivel mundial o regional se encuentran en el sitio <http://www.fao.org/hunger/hunger-home/es/>. Asimismo se puede visualizar el “mapa mundial del hambre” de la FAO, ubicado en el sitio FAOSTAT:<http://faostat.fao.org/site/563/default>.

aspx. En su versión más actualizada, se podrán extraer datos en el sitio http://faostat3.fao.org/home/index_es.html?locale=es#VISUALIZE_BY_DOMAIN.

⁴ Véase Commission on Women and Development, *Taking One Step Closer To Equality Between Women and Men* [disponible en http://diplomatie.belgium.be/en/binaries/step_closer_equality_women_men_tcm312-78770.pdf].

⁵ Véase la variación por países del PBI per capita entre 1980 y 2011, según las estadísticas del Banco Mundial [disponibles en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD/countries/1W?display=default>].

⁶ La Autora se encontraba en aquel momento en Roma como representante permanente alterna de la Argentina ante FAO, FIDA y PMA, cargo al cual, a partir de 2008 y hasta 2011, añadió aquello de encargada de negocios *a.i.* de las mismas organizaciones. El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial fue establecido por la Conferencia de la FAO en su 18º período de sesiones (1975, Resolución 21/75) como Comité del Consejo (el órgano ejecutivo de la Asamblea). Se trata de un órgano intergubernamental destinado a servir de foro para revisar las políticas de seguridad alimentaria y realizar el seguimiento de estas. Según la descripción presente en su sitio web institucional:

[...] pueden ser miembros del Comité todos los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como los Estados no miembros de la FAO que sean Estados miembros de las Naciones Unidas. Se alienta a los Estados miembros a participar en los períodos de sesiones del Comité al más alto nivel posible. Los participantes pueden ser representantes de organismos y órganos de las Naciones Unidas,

de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y sus redes, de sistemas internacionales de investigación agrícola, de instituciones financieras internacionales y regionales, así como de asociaciones del sector privado o de fundaciones benéficas privadas.

[Disponible en <http://www.fao.org/cfs/cfs-inicio/es/>].

⁷ Países tales como Haití, Mauritania, Yemen, Filipinas, Egipto, Bangladesh, Indonesia, Marruecos, Burkina Faso y Pakistán.

⁸ El concepto de seguridad alimentaria, tal como es definido en la versión final de la Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, CFS, (Roma, 14, 15 y 17 de octubre de 2009), es el siguiente:

Hay 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. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria y del trabajo del CFS.

[Disponible en <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/018/k7197s.pdf>]

⁹ El texto de la reforma se encuentra en *Ivi* (N.C.E.).

¹⁰ Las directrices fueron aprobada el 11 de mayo de 2012. Su texto se encuentra en http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG_Final_SP_May_2012.pdf (N.C.E.).

¹¹ Aprobada en el 39º período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, 15-20 de octubre de 2012 [disponible en <http://www.fao.org/docrep/meeting/026/mf115s.pdf>].