

África Austral: Vulnerabilidad Estatal e Inseguridad Alimentaria

Isabel Moreno Carballal
Asistente de Investigación, Paz y Seguridad, FRIDE

Seis países del sur de África (Malawi, Zimbabue, Zambia, Mozambique, Suazilandia y Lesotho) se encuentran en una situación de crisis alimentaria grave. La escasez de lluvias del año pasado ha ocasionado la cosecha de maíz más pobre de los últimos diez años. El Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas prevé que más de doce millones de personas, hoy en situación de escasez de alimentos, morirán en los próximos meses a causa de una hambruna si no se reciben las ayudas necesarias.

Este comentario revisa las causas y las respuestas a esta crisis de inseguridad alimentaria que afecta a diversos Estados.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) de Naciones Unidas ha advertido durante los últimos meses sobre la emergencia humanitaria que está sucediendo en el sur de África. Se prevé que 12 millones de personas pueden morir víctimas de la desnutrición si no se actúa con celeridad. El PMA ha indicado que necesita US\$ 77 millones para alimentar a nueve millones de personas hambrientas en Lesotho, Suazilandia, Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabue.¹ Sin embargo, sufre un importante recorte de fondos para afrontar este problema tras la avalancha de emergencias ocasionada por el tsunami en Asia, los huracanes en EEUU y Centroamérica y las crisis alimentarias en Níger, Sudán y Etiopía.

La combinación de un clima imprevisible, la escasez de semillas y fertilizantes, así como el mortal impacto de la pobreza crónica y el sida han hecho de los países del África Austral una trampa para millones de personas cuyo destino se decidirá en los próximos meses. El caso de Malawi ha saltado a los medios de comunicación por la inminencia de su crisis, pero su gravedad no dista mucho del resto de los seis países en estado de emergencia. La época anual de hambrunas en Malawi suele comenzar en diciembre, alcanzando su punto álgido en enero-febrero antes de la recogida de la siguiente cosecha en marzo-abril, pero este año se ha adelantado varios meses y no se podrá recoger hasta junio de 2006. Además, el aumento de los precios del maíz combinado con el fortísimo impacto del sida en la zona, ha llevado a la población vulnerable al límite de la supervivencia. La recogida de la cosecha de la siguiente temporada suele marcar el fin de las hambrunas anuales, pero en esta ocasión hay escasez de semillas para la plantación, de fertilizantes para el éxito de la cosecha y de fuerza humana para llevar las tareas a cabo.

No es la primera vez que estos seis países del África Austral viven una situación semejante y las causas que se interpretan como absolutas no son sino factores catalizadores de una situación crítica previa. La sequía que ha azotado a estos países (un fenómeno cíclico para el que ya se podrían y deberían haber desarrollado mecanismos preventivos que garantizaran la seguridad alimentaria)² llega para desbordar el frágil equilibrio de unos Estados afectados de antemano por políticas agrícolas inadaptadas, la corrupción de las élites, la desigualdad social, los efectos del sida, la pobreza crónica y la falta de protección de la población por parte de la autoridad estatal.

¹ "Southern Africa's children face a new year of hunger", Comunicado de Prensa, PMA, Johannesburgo, 22 de diciembre de 2005. <http://www.wfp.org/english/?ModuleID=137&Key=1972>

² La *seguridad alimentaria* se define como "el acceso de todas las personas en todo momento a alimentos suficientes para llevar una vida activa y saludable" (Banco Mundial); "Seguridad alimentaria significa que se dispone de alimentos en todo momento, que todas las personas tienen medios para acceder a ellos, que estos alimentos son adecuados desde el punto de vista nutricional en términos de cantidad, calidad y variedad, y aceptables dentro de la cultura correspondiente" (FAO).

Es la fragilidad de los Estados, y no las inclemencias del tiempo, la que empuja a las poblaciones más pobres a situaciones límite como la que hoy afecta a 12 millones de personas. En muchas ocasiones la fragilidad deriva de gobiernos débiles o dictatoriales que impiden a la población un libre acceso a los bienes alimentarios o, en otras, es consecuencia directa de una gestión de posconflicto poco acertada. Así, en el caso de Mozambique, la desigualdad entre las comunidades rurales y urbanas es la razón de la extrema vulnerabilidad de las familias de las zonas rurales a las sequías e inundaciones cíclicas que padece el país. Siendo previsibles las condiciones naturales extremas a las que se ve sometida la zona, la razón de la crisis alimentaria no puede adjudicarse a la naturaleza, sino al reparto de los recursos y el uso de las inversiones en desarrollo.³

Vulnerabilidad Estatal

Las causas de esta vulnerabilidad se insertan en el marco de la existencia de aproximadamente 50 Estados postcoloniales del sistema internacional que pueden catalogarse como institucionalmente frágiles. Son Estados que, por imposibilidad o falta de voluntad política de los gobernantes, debilidad de las estructuras y falta de consenso y práctica democrática, no protegen ni salvaguardan la seguridad, los derechos ni el acceso a bienes de la mayoría de sus ciudadanos.⁴ Muchos se encuentran en África y sufren inseguridad alimentaria. Algunos informes han descrito a los países afectados por este tipo de inseguridad y específicamente por hambrunas como una subcategoría de los denominados Estados Frágiles.⁵

Estos Estados cuentan con sistemas deficitarios y son total o parcialmente incapaces de hacer frente a impactos externos, ya que la resolución de las propias crisis generadas por la inadecuación y las carencias de sus sistemas absorben la totalidad de su capacidad. En otros casos, ni siquiera existe la voluntad política de afrontar las dificultades que, como la sequía de este año, maltrata sólo la salud de las comunidades con menos recursos. La vulnerabilidad de estos Estados, entendida como la incapacidad de afrontar riesgos, amenazas y problemas de diversa naturaleza, los sitúa en condiciones de fragilidad que revierten en la población más pobre. Diversos estudios independientes y algunos gobiernos (Reino Unido, Alemania, Países Bajos y Canadá, entre otros) consideran esta categoría de Estados como primordiales para ocuparse de ellos a través de la cooperación, la ayuda humanitaria y programas de construcción de la paz, para el mantenimiento de la seguridad regional e internacional.⁶

La inseguridad alimentaria es sólo una de las formas de expresión del contexto en el que viven aproximadamente 870 millones de personas en el mundo (alrededor del 14% de la población mundial).⁷ Estas personas son víctimas de situaciones de inseguridad de diferente naturaleza: política, física, sanitaria, económica, cultural, medioambiental y alimentaria. La desigualdad social extrema genera un clima favorable para la violencia y la desestructuración social que acaba acompañando a estos Estados frágiles al límite del colapso. El análisis de las carencias de estos Estados y las propuestas de estrategias de desarrollo que disminuyan su vulnerabilidad se deben considerar por tanto medidas básicas para el mantenimiento o la consecución de la seguridad en las zonas afectadas. De otro modo, planes de desarrollo a medio plazo como los Objetivos del Milenio para el

³ Ver: Megan Burke, *Mozambique: ¿Hasta qué punto es un éxito?*, FRIDE, Comentario, Septiembre de 2005, <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=752>

⁴ Ver: Susan Woodward, *Fragile States: Exploring the Concept*, FRIDE, Comentario, Diciembre de 2005, <http://www.fride.org/File/ViewLinkFile.aspx?FileId=850>

⁵ *Synthesis Report on the Famine Forum*, FANTA Project (Food And Nutrition Technical Assistance), Mayo de 2004, http://www.fantaproject.org/downloads/pdfs/FamineForum_2004.pdf

⁶ Ver, por ejemplo, *Why we need to work more effectively on fragile states*, DFID, Enero de 2005. <http://siteresources.worldbank.org/INTLICUS/64137341-1094571451760/20356978/DFID%20Strategy.pdf>

⁷ Tobias Debiel, *What can be done with fragile states? Options for development policy and beyond*, Expert Opinion, Bertelsmann Stiftung, Experts Forum "Precarious Statehood and International Order" 20-21 Octubre 2005, Berlin.

año 2015 o las recomendaciones de la Comisión para África del Gobierno del Reino Unido no tendrán ninguna posibilidad de hacerse realidad.⁸

Las causas que sitúan a los Estados institucionalmente débiles en una posición de vulnerabilidad son diversas: la inadecuación de su política agraria, la disfuncionalidad de los sistemas de regulación del mercado para mantener los precios accesibles a la población, políticas erróneas de posconflicto y/o desarrollo llevadas a cabo por agentes externos, el nivel subordinado de integración económica en el mercado global, la corrupción de las élites o el impacto del sida en las comunidades son algunos factores agravantes e incluso causantes en gran medida de la extrema fragilidad de estos Estados. Por otra parte, la herencia colonial y las políticas neoliberales que los organismos internacionales de crédito y las élites locales implementaron en los últimos veinte años son, también, inequívocas causas de la inestabilidad que sufren estos países.⁹

El ámbito de estas causas es interdisciplinar y el estudio para diseñar las normas que garanticen el derecho al alimento dentro del marco de un desarrollo sostenible se tiene que abordar tanto desde la perspectiva social, como la económica, antropológica, ética, jurídica y política.¹⁰

Hay sin embargo muchas causas de peso que podrían ser prevenidas dada la evidencia de su relación con los países que sufren la inseguridad alimentaria con frecuencia. Dejando de lado las explicaciones de las hambrunas como producto de la voluntad divina y yendo más allá de los enfoques tradicionales sobre las catástrofes climáticas y la superpoblación (o malthusianismo) que la propia historia se ha encargado de refutar, conviene centrarse en las reformas políticas y económicas que pueden introducir cambios esperanzadores en este problema tan arraigado y extendido.¹¹

Contando con que la muerte por inanición es un fenómeno fundamentalmente político y económico, es decir, que son la política y el poder adquisitivo quienes deciden quién come y quién muere de hambre, se concluye que la desigualdad social se presenta como la principal causa de las hambrunas y el primer problema a tratar.¹² La solución es combinar el desarrollo con la democracia. Es decir, el desarrollo como parte de un proceso de "expansión sustantiva de las libertades", lo que significa que debe haber una relación entre crecimiento económico, funcionamiento de instituciones sociales estatales y no estatales, y la formación y ascenso de valores de ética social, tal como lo sintetiza Amartya Sen.¹³

⁸ Comisión para África: "Our common interest": <http://www.commissionforafrica.org/>

⁹ Ver, por ejemplo, para el caso africano Alex Thomson, *An Introduction to African Politics*, Routledge, Abingdon, 2000.

¹⁰ Ver: Karlos Pérez de Armiño, "El derecho humano al alimento", en Bob Sutcliffe (Ed.), *El incendio frío: Hambre, Alimentación y Desarrollo*, Icaria, Barcelona, 1996.

¹¹ Ver: Frances Moore Lappé, Joseph Collins, Meter Rosset y Luis Esparza, *Doce mitos sobre el hambre: Un enfoque esperanzador para la agricultura y la alimentación del siglo XXI*, Icaria, Colección Antrazyt, Barcelona, 2005.

¹² Es importante diferenciar los conceptos de *desigualdad* y *pobreza*. Desigualdad "se refiere a la distribución de ciertos bienes, sobre todo el dinero: unos tienen más, otros menos, y la "distancia" entre unos y otros es la desigualdad entre los mismos". La pobreza "significa que las propias necesidades básicas quedan insatisfechas de forma permanente o voluntario". La pobreza y la desigualdad "guardan una relación empírica pero son independientes lógicamente y políticamente". La pobreza, en definitiva, "podría abolirse sin tocar para nada la desigualdad; se satisfacen las necesidades de todos, pero la distancia entre los de "arriba" y los de "abajo" se mantiene". Citas de José M. Tortosa, *La Pobreza Capitalista*, Tecnos, Madrid, 1993, p.27 y ss. Sobre el aumento de la desigualdad en las últimas décadas en paralelo con el crecimiento económico ver James K. Galbraith, "A Perfect Crime", *Daedalus. Journal of the American Academy of Arts & Science*, Invierno 2002, pp. 11.25. http://www.findarticles.com/p/articles/mi_qa3671/is_200201/ai_n9075395

¹³ Amartya Sen, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999, pp. 297-298. (Hay traducción en castellano en Editorial Planeta: *Desarrollo y Libertad*). También ver: Amartya Sen, *El Valor de la Democracia*, El Viejo Topo, Barcelona, 2006.

Antecedentes de la crisis

La misma situación, con cifras muy parecidas y con los mismos países afectados, se dio en la primavera del año 2002. Si bien entonces la escasez de precipitaciones pudo considerarse el factor primordial para que la crisis se desatase, los análisis realizados posteriormente pusieron de manifiesto que, más allá de la sequía, la crisis se debía a una serie de factores humanos.¹⁴

Uno de ellos fue la herencia colonial que implantó el maíz como principal cultivo de la zona. Pese a presentar algunas ventajas (no requiere demasiados cuidados y las mazorcas protegen la cosecha), se trata de un cultivo excesivamente dependiente de la fertilidad de la tierra y, por tanto, en tierras como las de Malawi necesita de una gran inversión en fertilizantes que la mayoría de los campesinos no puede pagar y que el gobierno no proporciona. El resultado de esta combinación de factores son unas cosechas muy escasas y una vulnerabilidad absoluta a la imprevisibilidad meteorológica, que hace que los agricultores se vean obligados a plantar de dos a tres veces al año, al ser las primeras cosechas destruidas por la falta de lluvias. Otros optan por vender su fuerza de trabajo para luego comprar, visto que ni en los mejores años las cosechas de una familia logran cubrir sus necesidades alimentarias.

La crisis del 2001-2002 puso en entredicho las disfunciones de los sistemas de seguridad alimentaria gubernamentales de la zona. Al empezar a vender su fuerza de trabajo en vez de depender de sus propias cosechas, la población rural pasaba de depender de los caprichos del clima a los de un mercado muy variable. Los gobiernos implementaron sistemas de regulación del mercado para paliar la vulnerabilidad de la población consistentes en mantener los precios accesibles a través de importaciones y de distribuir los excedentes de zonas con superproducción a las zonas deficitarias a precios subvencionados. Pero estos mecanismos no se supieron gestionar bien por las autoridades locales y la población acabó a merced de la especulación, que terminó alzando los precios hasta hacerlos inaccesibles para la mayoría.

La mala gestión de estos mecanismos alimentó por tanto la crisis de 2001-2002. En el caso de Malawi, al vender el Estado la mayor parte de sus reservas a grandes comerciantes nacionales e internacionales justo en el momento en que las familias estaban agotando sus existencias antes de la siguiente cosecha (cada año de diciembre a marzo, menos este año en el que el período de sequía se ha adelantado tres meses), la escasez de alimentos abrió la veda para el libre funcionamiento de las leyes de oferta y demanda, multiplicándose así los precios y dejando a la gran mayoría de la población sin posibilidad alguna de adquirir alimentos. De todas formas, el inicio de esta mala gestión se debió a la inadecuación del modelo de mercado abierto ya que, pese a que las teorías liberales asegurasen que el mercado impediría las hambrunas al atraer la demanda importaciones de alimentos, es necesario establecer la radical diferencia existente entre los conceptos de demanda y necesidad.¹⁵ Los pobres, al no tener dinero para comprar, puede que no generen la demanda que el mercado necesita, pese a que exista la necesidad. La situación vuelve a repetirse en esta crisis del año 2005-2006 y la comunidad internacional no parece haber asimilado las lecciones que se derivan de estos antecedentes.

¹⁴ *Geopolítica del Hambre. Hambre: ¿Quién es responsable?. Informe 2003-2004*, Acción contra el Hambre, Icaria Editorial, Octubre de 2004, Barcelona.

¹⁵ Sutcliffe, *El incendio frío: Hambre, Alimentación y Desarrollo*, 1996.

Causas y respuestas I

- **Cambio climático y determinismo geográfico**

Los puntos de vista para abordar esta extrema desigualdad potenciada por el sistema económico actual son variados. Desde el punto de vista del cambio climático, evidentemente, los Estados frágiles salen peor parados por carecer de las infraestructuras necesarias para afrontar los desastres naturales: sus economías y su infraestructura cuentan con una menor diversidad y son tan débiles que una catástrofe es capaz de destruir todo el proceso de desarrollo del país. La tendencia además no es esperanzadora ya que los desastres naturales son cada vez más frecuentes, más devastadores y más caros.¹⁶

En el caso del África Austral, la zona que sufre ahora la sequía causante de esta crisis alimentaria se ha visto siempre afectada tanto por sequías como por inundaciones anuales dada su situación geográfica, pero el calentamiento global del planeta está agravando los efectos de estos impactos climáticos extremos.

El cambio climático afecta a las crisis alimentarias de esta región africana, por tanto, desde una doble vertiente: por un lado la falta de lluvias en la zona destruye las cosechas y por otro, las tormentas tropicales, los huracanes y las inundaciones en otras partes del planeta hacen que los fondos de las ayudas internacionales se redirijan a las zonas catastróficas más mediáticas.

Las respuestas internacionales hacia el cambio climático se han materializado hasta el momento en dos instrumentos jurídicos: la "Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático" y el "Protocolo de Kyoto". Este último, firmado por 156 países, establece que los países firmantes reduzcan sus emisiones de gases contaminantes en el período 2008-2012 en un 5,2% respecto al año 1990. Las críticas sin embargo son muchas y poderosas, desde la puerta que se deja abierta a la compra-venta de emisiones de CO2 entre países que no llegan al límite máximo permitido y los que compran la excedencia de sus emisiones, hasta que países como EEUU, el mayor causante del efecto invernadero, y Australia no firmen el Protocolo ni reconozcan la gravedad del problema.

- **Integración en el mercado internacional**

El nivel de integración económica en el mercado tiene una repercusión directa en la generación de alguna o todas las formas existentes de inseguridad por falta de desarrollo. África, que cuenta sólo con un 2% de participación en el comercio mundial, es el continente con un mayor índice de Estados Frágiles del mundo, pero para la mejora de su desarrollo mediante la integración en el mercado internacional, no sólo son necesarios cambios estructurales internos en el seno de los países africanos, sino cambios en el sistema mercantil internacional.

Pese a que la importancia del acceso de estos países a los mercados mundiales esté hoy asumida tal y como se aprecia en las reuniones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el método mediante el cual deberían acceder y el tipo de sistema de mercado que sea capaz de traer beneficios para todos siguen estando sujetos a debate.

Observando los impedimentos impuestos desde fuera, las subvenciones agrarias en países industrializados dificultan enormemente la salida al mercado de los productos agrícolas de países en vías de desarrollo, cuestión que ha sido abordada en la última cumbre de la OMC en Hong Kong. Actualmente, la situación es bien distinta a la que se plantean en las declaraciones de buenas intenciones internacionales sobre la integración justa en el mercado de los países en vías de desarrollo ya que la dependencia de éstos de los mercados del Norte es hoy absoluta. Observado desde la perspectiva de la seguridad alimentaria, la supervivencia de los desfavorecidos depende de la demanda de los favorecidos por la distribución mundial de la riqueza. Asimismo, la distribución de la

¹⁶ Ver: *The State of Food Insecurity in the World 2005: Eradicating world hunger-key to achieving the Millenium Development Goals*, FAO, Roma, 2005.

tierra, un elemento fundamental para el reparto de los medios de vida y consecuentemente del alimento, se dispone supeditado al requerimiento de grandísimas extensiones de tierra para el ganado gestionado por multinacionales, que dejan sin tierra a campesinos que acaban finalmente cayendo en la pobreza.

La UE reconoce que existe una necesidad de “diversificar la producción para lograr una mayor adaptación en el mercado interregional que después facilite la integración en las transacciones internacionales”. Así, la nueva “Estrategia para África de la Unión Europea”¹⁷ hace hincapié en esta necesidad, recordando también el papel que la UE puede desarrollar para incentivar esta tendencia, al tratarse del socio comercial más importante para África.

Hasta ahora, muchos países subsaharianos no han variado su oferta de exportación, que actualmente suele consistir en un reducido número de materias primas sin procesar. El resultado inmediato es que la participación del África Subsahariana en el mercado internacional ha descendido del 3% que poseía en 1950 hasta el 2% de hoy.

La Estrategia para África de la UE sostiene también la importancia de “defender y promover el comercio como vía de desarrollo” que puede generar un beneficio mucho mayor que la ayuda. Evidentemente, que la UE tome medidas como la reducción de sus aranceles que permitan a los países en vías de desarrollo diseñar reformas dirigidas a sus propios intereses, supondría un avance destacable en el camino hacia la consecución de los Objetivos del Milenio.

- **Financiación internacional deficitaria**

Naciones Unidas dice estar encontrando dificultades en recoger fondos de una comunidad internacional saturada tras la avalancha de catástrofes naturales de los últimos meses del 2005. Los donantes que reaccionan ante las llamadas de emergencia de las Naciones Unidas suelen hacerlo de forma tardía y sus fondos suelen estar destinados a ayuda humanitaria de emergencia, en lugar de a programas de desarrollo a largo plazo.

El PMA, además, ha sufrido un importante recorte de fondos para afrontar sus programas de crisis alimentarias tras la avalancha de emergencias del Tsunami en Asia, los huracanes en EEUU y el Caribe y las crisis alimentarias en Níger, Sudan y Etiopía. Así, cuando los mecanismos de desarrollo a medio y largo plazo no están funcionando, prescindir de los recursos necesarios para una ayuda humanitaria de última hora, significa acabar con millones de muertos.

En recientes declaraciones, el PMA ha declarado la necesidad urgente de US\$ 77 millones para asistir a Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabue hasta la próxima cosecha de junio de 2006. Lesotho y Suazilandia recibirán también ayuda en el mismo periodo de tiempo en el contexto de una operación que pretendería llegar a nueve millones de personas de la región en situación de inseguridad alimentaria. El PMA trabaja desde el 1 de enero de 2005 contra la triple amenaza del sida, la inseguridad alimentaria y la debilitada capacidad de gobernabilidad en un programa que durará hasta diciembre del 2007, pero tiene un déficit de 299 millones de dólares (incluyendo los 77 millones para la asistencia de Malawi, Mozambique, Zambia y Zimbabue) para conseguir la totalidad de los 621 millones de dólares que prevé necesitar para implementar su programa con éxito y salvar las vidas de más de nueve millones de personas.

Las últimas noticias remiten a declaraciones hechas por el ex presidente Bill Clinton, ahora enviado especial de la ONU, que declaró que los fondos donados para la reconstrucción del Tsunami que no hayan sido utilizados tras haber terminado la tarea serán redirigidos a crisis africanas.¹⁸

¹⁷ Ver: *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee: EU Strategy for Africa: Towards a Euro-African Pact to Accelerate Africa's Development*, Bruselas, 12 de octubre de 2005.

¹⁸ Ver: *Unspent Tsunami Funds May Go to Africa Once Work is Done-Clinton*, REUTERS, 30 de noviembre de 2005. Sobre el tsunami y la ayuda internacional ver: <http://www.alnap.org/tec/>

Causas y respuestas II

- **Gobiernos autoritarios y corruptos**

El hambre se da en muchos países, entre otras razones ya citadas, por la incapacidad de los gobiernos de asegurar el acceso de sus ciudadanos a los bienes alimentarios, una de las características típicas del Estado frágil. De este modo podemos identificar los sistemas autoritarios de muchos Estados africanos como uno de los problemas a enfrentar en un plan para lograr el objetivo de la seguridad alimentaria.

Según el premio Nobel Amartya Sen, economista hindú de la Universidad de Oxford, existe un vínculo muy claro entre tiranía y hambre, democracia y prosperidad. En las democracias, escribe Sen, no hay hambruna: "los gobernantes autoritarios, que pocas veces pasan hambre (u otras calamidades económicas), no tienen el incentivo para tomar el tipo de medidas necesarias para que las hambrunas se prevengan".¹⁹ En las democracias, en cambio, los Gobiernos tienen un fuerte incentivo para mostrarse responsables ante las necesidades más elementales del electorado: si no lo son, la próxima vez que la gente vote es probable que pierdan el poder. Se puede partir de esta base para explicar la realidad del ineficaz reparto de recursos cuando la elite es corrupta y solamente se preocupa de su propio bienestar en lugar del de sus ciudadanos.

A este respecto, tanto la Estrategia para África de la UE, como la Comisión para África del gobierno británico han detectado la necesidad de promover el buen gobierno mediante el fomento de la paz y la seguridad y el apoyo a la gobernabilidad legítima y efectiva. Aún queda, sin embargo, mucho por hacer para trascender el ámbito de las buenas intenciones.²⁰

Contra la corrupción, por otro lado, existen múltiples iniciativas como la llevada a cabo por el Utstein Group (formado por Canadá, Alemania, Noruega, Holanda y Reino Unido en 1999) cuyo proyecto está orientado a combatir la corrupción tanto en sus programas de ayuda al desarrollo, como en sus países asociados y globalmente. Actualmente están en funcionamiento 201 proyectos dentro de la zona geográfica del África Subsahariana.²¹

- **Inadecuación de la política agraria**²²

La inadecuación de las políticas agrarias de los países que hoy sufren esta crisis en el África Austral es otro de los problemas que afectan directamente tanto a los mecanismos de seguridad interna como al nivel de integración económica en el mercado global de los seis Estados en crisis alimentaria. La limitada variedad de oferta para la exportación o, más exactamente, el monocultivo, aumenta enormemente la vulnerabilidad al no ofrecer un plan alternativo a las situaciones en las que el cultivo mayoritario queda destruido. La base de la que parten por herencia histórica estos países no es la ideal para poder integrarse de forma justa en el sistema internacional. A este respecto el maíz, prácticamente el único cultivo de los países del África Austral, fue introducido por los portugueses en el siglo XVII y se ha mantenido como la principal fuente de alimento para la mayor parte de la población hasta nuestros días. La incapacidad o la falta de voluntad gubernamental para alterar estas políticas pueden llegar a tener consecuencias tan graves como la crisis actual.

¹⁹ Citado en John Carlin, *Ocho razones por las que hay hambre en el mundo*, El País, 6 de diciembre de 2004.

²⁰ Sobre los límites y controversias del concepto de "buen gobierno" ver Martín Doornbos, *Global Forces and State Restructuring*, Palgrave, Hampshire, 2006.

²¹ El Grupo Utstein (<http://www.u4.no/about/u4partnership.cfm>) se formó en 1999 después de una reunión de las Ministras de Desarrollo Internacional de Alemania, Holanda, Noruega y el Reino Unido para coordinar sus políticas de ayuda al desarrollo. En 1994 se unieron Canadá y Suecia. De sus proyectos en el África Subsahariana, seis se llevan a cabo en Lesotho, 25 en Malawi, 20 en Mozambique, cuatro en Suazilandia, 29 en Zambia y 12 en Zimbabue.

²² Ver el punto sobre "Integración en el mercado internacional" para las respuestas internacionales hacia la inadecuación de la política agraria.

- Epidemia de sida

La importancia de la relación entre sida y seguridad alimentaria se ha hecho más evidente a medida que se han ido sucediendo las crisis en el África Austral, una de las zonas del mundo más afectadas por la epidemia. El sida es un peligro para la seguridad alimentaria porque la pérdida de personas en edad de trabajar en la sociedad afecta la capacidad de las familias de adquirir alimentos y producirlos, así como a la capacidad de desarrollo, ya que acaba con las vidas de muchas personas que no traspasan sus conocimientos a las generaciones posteriores.

La realidad del sida afecta así tanto a los aspectos sociales como a los económicos de las comunidades afectadas, fundamentalmente rurales, por varias razones. Por un lado, uno de los grupos más afectados por el sida es el de las mujeres y las adolescentes, lo cual repercute directamente sobre la producción alimentaria, al ser las mujeres las encargadas del trabajo de la tierra en esta zona. Del mismo modo, el sida provoca la desintegración del núcleo familiar y provoca el trabajo de los niños que a menudo acaban desarrollando labores de cabeza de familia en detrimento de su educación escolar. Además, la disminución de la mano de obra afecta al cuidado de las tierras que se vuelven yermas y terminan siendo destinadas a cultivos que precisen menos dedicación. Por otro lado, la economía de las familias se ve enormemente afectada tanto por la baja de los enfermos, como por la necesidad de dedicar tiempo a cuidarlos, pagar la atención médica y, en última instancia, el tiempo o el dinero dedicados a los funerales. Muchas familias acaban en la ruina tras sufrir este proceso.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) fomentó, en colaboración con ONUSIDA, la iniciativa "Tres millones para 2005" que pretendía suministrar tratamientos antirretrovirales (TAR) a tres millones de personas antes del fin del año 2005. Esta meta no se ha llegado a alcanzar y las últimas cifras hechas públicas por la OMS datan de junio de 2005 y hablan de un millón de personas en tratamiento. Sin duda se trata de un avance, ya que en junio de 2004 eran aproximadamente 600.000 personas menos las que estaban en tratamiento. Sin embargo, esta iniciativa que comenzó a implementarse en diciembre de 2003 no ha alcanzado en la fecha prevista ni a la mitad de las personas a las que pretendía tratar.²³ La OMS calcula que en el África Subsahariana aproximadamente 500.000 personas reciben hoy el TAR, pero se trata también de la zona con mayor carga de morbilidad y, pese a representar tan sólo el 10 por ciento de la población mundial, alberga más del 60 por ciento de los enfermos de sida del mundo.

Respecto a las donaciones para combatir la enfermedad, la OMS declaró el pasado junio que, pese a ser menos de lo que se necesita, es una buena noticia saber que ya se han facilitado o prometido US\$ 27.000 millones para combatir el VIH/SIDA a escala mundial en el período 2005-2007.

El derecho al alimento

El derecho al alimento es uno de los derechos humanos a los que más se recurre en los documentos internacionales. Sin embargo se trata de uno de los más frecuentemente violados en los últimos tiempos y cuyos contenidos precisos están menos desarrollados. Junto al derecho al alimento, perteneciente a los denominados derechos de segunda generación con el derecho a la vivienda, la salud y el empleo, está otro derecho intrínsecamente ligado a éste que es el derecho al desarrollo, que interpreta el desarrollo como la progresiva satisfacción de los derechos humanos. La garantía del cumplimiento del derecho al alimento se encuentra por tanto en el marco del desarrollo, pero requiere el establecimiento de normas específicas que obliguen a su cumplimiento, lo cual sólo es posible mediante un estudio global que analice en profundidad las verdaderas causas del problema.

²³ Ver: "3 by 5": <http://www.who.int/3by5/en/>

La Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación (*Food and Agriculture Organization*, FAO) es la mayor autoridad en los temas relacionados con el hambre, y contribuye de forma loable a la difusión de datos sobre la situación alimentaria de las diversas zonas del mundo y a la sensibilización pública sobre la violación del derecho al alimento. Ostenta méritos como la formulación del Artículo 11 del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la propuesta formal de su inclusión en el Pacto. El Artículo 11 señala la obligación por parte de los Estados de tomar "medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho [de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia], reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento". Sin embargo, y pese a su importante labor al destacar estas responsabilidades estatales, muchos dudan si la FAO realmente previene de forma efectiva el hambre mediante sus políticas, más allá de las afirmaciones retóricas.²⁴

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:
 - a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;
 - b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

²⁴ Véase la revista *The Ecologist*, vol.21, julio de 2005, que acusa a las políticas de la FAO de promover el hambre.

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org. / The views expressed by the authors of the documents published on this website do not necessarily reflect the opinion of FRIDE. If you have any comments on the articles or any other suggestions, please email us at comments@fride.org.