

EL FUTURO DE LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE



Reflexiones de la campaña «Derecho a la alimentación. Urgente»
ante la próxima renovación de la dirección de la FAO

Autoría: Campaña “Derecho a la alimentación. Urgente”
Coordinación de la edición: Prosalus
Trabajo de edición: M^a Teresa de Febrer y José M^a Medina
Diseño y maquetación: estudio blg
Fecha de publicación: junio 2011

Este material ha sido producido con la cofinanciación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). Las ideas aquí reflejadas no pueden ser consideradas como opinión de la AECID.

www.derechoalimentacion.org



EL FUTURO DE LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE

Reflexiones de la campaña «Derecho a la alimentación. Urgente»
ante la próxima renovación de la dirección de la FAO

LA FINALIDAD DE LA FAO

Cuando en 1945 se creó la FAO, el mayor desafío que tenía por delante la nueva institución –que era entonces única en su naturaleza– era la lucha contra el hambre, colaborando para ello con los gobiernos para el aumento de la producción de alimentos: en aquel momento había en el mundo varios cientos de millones de personas viviendo en situación de hambre y se estimó que éste era un gran reto para la humanidad¹.

En los últimos 15 años la FAO y la comunidad internacional han fallado en la lucha contra el hambre ya que ha crecido el número de personas hambrientas casi un 18%, llegando a superar la cifra de mil millones, de las cuales, un 70% son mujeres².

En los últimos años la FAO ha reiterado su objetivo de liberar del hambre a la humanidad, y lo ha concretado en tres metas que están –o deberían estar– en la parte más alta de la jerarquía de medios y fines de la organización:

- Reducción del número de personas que sufren subnutrición crónica a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015.
- Contribución ininterrumpida de la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, con inclusión de la pesca y la silvicultura, al progreso económico y social y al bienestar de todos.
- Conservación, mejoramiento y utilización sostenible de los recursos naturales, con inclusión de la tierra, el agua, los bosques, las pesquerías y los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.

La Evaluación Externa Institucional (EEI) de la FAO, realizada en 2007, señaló que la FAO está en crisis y que *“el principal factor de la crisis de la FAO es el bajo nivel de confianza y entendimiento mutuo entre los propios Estados miembros y entre algunos de éstos y la Secretaría. Muchos altos funcionarios gubernamentales entrevistados por la EEI afirmaron que los niveles de confianza mutua en la FAO son inferiores a los de otras organizaciones de las Naciones Unidas. Uno de los requisitos previos para resolver la crisis que envuelve a la FAO es la generación de niveles mucho mayores de credibilidad, entendimiento mutuo y confianza”*. Por tanto, se trata de un problema de gobernanza.

En los últimos 15 años la FAO y la comunidad internacional han fallado en la lucha contra el hambre

La Evaluación Externa Institucional (EEI) de la FAO, realizada en 2007, señaló que la FAO está en crisis

EL PROBLEMA DE LA GOBERNANZA

El problema de la gobernanza tiene dos vertientes relacionadas: la gobernanza de la propia institución y la capacidad de ésta para ejercer una adecuada gobernanza de la seguridad alimentaria y de la lucha contra el hambre a nivel mundial.

Los datos reunidos por la EEI llevan a la conclusión de que la FAO tiene un grave problema de gobernanza

Los datos reunidos por la EEI a través de sus amplios estudios y análisis llevan a la conclusión de que la FAO tiene un grave problema de gobernanza –entendida como el ejercicio de la autoridad política por parte de las naciones miembros– y de que su sistema de gobierno no está dotado con medios adecuados para desempeñar sus funciones.

Alrededor de la mitad de los representantes permanentes consultados durante la EEI consideraron que los órganos rectores de la FAO generalmente no realizan sus funciones formales o informales y que la cultura organizativa de la FAO no se corresponde con las exigencias de una buena gobernanza:

- Hay una falta de transparencia en la gestión.
- El director general no comunica suficientemente y carece de capacidad de respuesta a los Estados miembros.
- El director general y la secretaría no rinden cuentas suficientemente a los órganos rectores.
- La politización es tal que, en la toma de decisiones, tiende a imponerse a los análisis basados en datos objetivos.

Una adecuada gobernanza interna de la FAO debería llevar a:

- Establecer direcciones estratégicas claras, determinar prioridades, aportar una guía clara y asignar recursos de manera proporcionada a los objetivos y el programa de trabajo acordados.
- Garantizar la observancia de la ley, la ética y la gestión racional de los recursos financieros y humanos.
- Supervisar la aplicación de las decisiones y la evaluación de los resultados de las actividades de la organización.

Si la organización interna de la FAO fuera la adecuada, estaría en mejor situación para ejercer la gobernanza global de la seguridad alimentaria

Si la organización interna de la FAO fuera la adecuada, estaría en mejor situación para poder ejercer la gobernanza global de la seguridad alimentaria en el mundo. Precisamente fue el fracaso de la gobernanza mundial lo que, en primer lugar, llevó a la creación de las Naciones

Unidas y de la FAO. Según se definió en el proceso de la EEI, *“la FAO debe fortalecer su función en la gobernanza mundial, convocando, facilitando y sirviendo de fuente de referencia para unas políticas mundiales coherentes y para la elaboración de códigos, convenios y acuerdos a escala mundial. El objetivo estratégico de la organización debe ser reconstruir una voz que tenga autoridad y sea eficaz, que hable en nombre de la población del medio rural, de las personas que sufren hambre y de todos los que se puedan beneficiar de la función de la agricultura en la economía, incluyendo a los consumidores. La FAO es la única organización mundial que habla por estas personas”*.

De acuerdo al resultado de la EEI, en el mejor de los casos, la FAO presta una atención secundaria a sus responsabilidades de gobernanza a nivel mundial para armonizar las necesidades de acción colectiva para lograr el bienestar de la humanidad a través de la agricultura y la alimentación. En los años en que se ha producido un empeoramiento de la situación de hambre en el mundo, los órganos rectores de la FAO han tratado con poca frecuencia los grandes temas de la política mundial que podían estar incidiendo en su misión.

En buena medida, la complejidad del papel que la FAO debería desempeñar en la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria deriva de la complejidad de su propia gobernanza interna. En su propio interior, en su Asamblea –en la que se integran casi doscientas representaciones gubernamentales de sus Estados miembros– interactúan multitud de intereses diversos –en ocasiones contrapuestos–, con puntos de vista y prioridades divergentes. Quizás el objetivo último de lucha contra el hambre no es contestado ni cuestionado por nadie, pero los medios para acometerlo o la remoción de algunas de las causas que lo provocan, sí implica discrepancias. Se espera de la FAO que actúe como líder mundial, unificando los esfuerzos internacionales en pro del desarrollo y la seguridad alimentaria, pero no resulta fácil hacerlo teniendo que conjugar todas las fuerzas que operan internamente.

Además, el escenario internacional se ha hecho mucho más complejo. Cuando la FAO inició su camino era una institución única en su especie y tenía el monopolio de coordinar la seguridad alimentaria mundial. Sin embargo, el papel de la FAO en la gobernanza mundial ha disminuido, y existe el riesgo de que continúe reduciéndose, debido, en parte, a la aparición de nuevos actores institucionales, al aumento de la competencia y también por la falta de priorización, estrategia o consideración global seria por parte de los órganos rectores de la FAO en cuanto a su papel en la gobernanza mundial.

La complejidad del papel que la FAO debería desempeñar en la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria deriva de la complejidad de su propia gobernanza interna

UN ESCENARIO CON MUCHOS ACTORES

Uno de los rasgos más notables del actual escenario es el gran número de nuevos protagonistas con intereses y competencias considerables en sectores que afectan a la misión de la FAO.

Como señalaba la EEI hace ya varios años, uno de los rasgos más notables del actual escenario es el gran número de nuevos protagonistas con intereses y competencias considerables en sectores que afectan a la misión de la FAO.

- Un primer ámbito en el que la FAO ha tenido que compartir espacio es respecto a los otros dos organismos de Naciones Unidas con sede en Roma, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y Programa Mundial de Alimentos (PMA). No tienen la misma naturaleza, ya que la FAO es organización especializada, el FIDA es un fondo y el PMA es un programa, pero las tres ponen en práctica conjuntamente un enfoque de dos dimensiones de las cuestiones de seguridad alimentaria, proporcionando asistencia inmediata a los pobres y hambrientos y aplicando programas de desarrollo a largo plazo que aumentan la productividad, crean empleo y aumentan el valor de los bienes de las personas. Sin embargo, parece existir un desequilibrio entre el apoyo a las actividades humanitarias y la labor de desarrollo a favor de las primeras que, de alguna manera, apunta a una realidad inquietante: es más fácil movilizar recursos para aliviar los síntomas que para atacar las causas. En este sentido, en los últimos años parece que el PMA le está ganando la posición a la FAO.

LAS TRES HERMANAS			
	FAO	PMA	FIDA
Año de creación	1946	1962	1977
Naturaleza	Organismo especializado	Programa	Fondo, institución financiera internacional
Presupuesto anual aproximado (millones de dólares)	1.100	4.000	1.360
Personal	3.216	10.000	500
Enfoque prioritario de trabajo	Programas y proyectos de mejora de la producción agrícola y la alimentación	Ayuda alimentaria de emergencia	Financiación de desarrollo rural, créditos, alivio de deuda
Origen de sus recursos	Contribuciones obligatorias y voluntarias	Contribuciones voluntarias	Reposiciones de capital

- Las cuestiones relacionadas con el comercio de productos agrícolas y alimentarios han pasado a ser competencia, principalmente, de la Organización Mundial del Comercio (OMC), organización de derecho privado que no responde a criterios de interés público.
- La investigación agrícola en cuanto bien público internacional compete en la actualidad al Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional (CGIAR), creado en 1971 como una alianza estratégica de diversos donantes que respaldan a 15 centros internacionales de investigación que trabajan en colaboración con centenares de organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil, y empresas privadas de todo el mundo para contribuir a la reducción de la pobreza y del hambre, mejorar la salud y la nutrición humanas y aumentar la capacidad de adaptación de los ecosistemas a través de investigaciones agrícolas internacionales de alta calidad; el CGIAR aplica conocimientos científicos de vanguardia para promover un crecimiento agrícola sostenible que beneficie a los pobres.
- La iniciativa respecto de la legislación sobre sanidad animal, incluidas las enfermedades epidémicas que pueden propagarse a los seres humanos (zoonosis), corresponde principalmente a la Organización Mundial de Sanidad Animal (OIE), más antigua que la FAO, creada en 1924 a raíz de la peste bovina que se había manifestado unos años antes en Bélgica. Tras la creación de la FAO y de la Organización Mundial de la Salud (OMS) en la segunda mitad de los 40 se pensó que la OIE podía desaparecer, pero sus miembros prefirieron mantenerla y la organización ha sido muy activa a lo largo de los años para establecer acuerdos y convenios con multitud de instituciones internacionales y regionales.
- Asimismo, en las últimas décadas han surgido acuerdos medioambientales que pueden influir en la gobernanza de los recursos naturales para la alimentación y la agricultura, o foros alternativos a la FAO para debatir las políticas forestales internacionales, así como para la pesca en el marco de la Convención sobre el Derecho del Mar.
- El G-8 y el G-20 también vienen dedicando atención a la seguridad alimentaria en los últimos años, en esta dinámica preocupante de desarrollo de un multilateralismo paralelo al de Naciones Unidas que no tiene que rendir cuentas ante un sistema internacionalmente reconocido y estructurado, como puede ser la Asamblea General de la ONU, sino que sigue sus propios dictados e intereses.

La FAO debe ampliar su visión si desea influir en la gobernanza de la seguridad alimentaria en el siglo XXI. Debe delimitar con claridad cuál es su valor añadido y qué tipo de relaciones va a establecer con el resto de actores que operan en el sector de la seguridad alimentaria.

La FAO debe ampliar su visión si desea influir en la gobernanza de la seguridad alimentaria en el siglo XXI

UNA FAO INFLUYENTE EN OTROS SECTORES

El análisis de las causas subyacentes al fenómeno del hambre nos permite observar que hay multitud de temas que inciden en este campo y que van más allá de la agricultura –políticas energéticas, comerciales, financieras, migratorias, de respuesta a la desigualdad de género, de explotación de recursos naturales, de adaptación y mitigación del cambio climático, por citar algunas– influyen tanto o más que la producción agropecuaria.

Si la FAO quiere luchar contra el hambre, si quiere trabajar en serio por el respeto, protección y garantía del derecho humano a la alimentación, si quiere recuperar el liderazgo en la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial, su actuación tiene que ser más versátil y más estratégica.

Como ya hemos señalado, muchos de los aspectos que influyen en la realidad del hambre están fuera del sector agroalimentario. Señalamos tres como muestra.

Muchos de los aspectos que influyen en la realidad del hambre están fuera del sector agroalimentario

- El complejísimo ámbito de las negociaciones comerciales en el interior de la OMC requiere capacidades muy desarrolladas y recursos humanos muy cualificados. En este escenario, los países más pobres están en una situación de desigualdad cuando, con sus limitados recursos y capacidades, y en muchos casos con las deudas que arrastran, deben entrar a negociar con grandes potencias a las que, por encima de todo, les interesa el crecimiento de sus economías, la expansión de sus empresas, aunque sea a costa de generar graves problemas de pobreza y de inseguridad alimentaria en los países más pobres. La regulación del comercio agrícola dentro de la OMC –una institución que está fuera del sistema de Naciones Unidas, que no responde a criterios de interés público, que se rige por el derecho mercantil– quizás no sea la vía más adecuada para avanzar en la garantía de la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación. ¿Quién se va a preocupar, en el seno de la OMC, de velar por los intereses públicos, por el respeto, protección y garantía del derecho humano a la alimentación? Sería conveniente estudiar un posible tratamiento diferenciado para el comercio agrícola y de alimentos, regulado en un ámbito de Naciones Unidas.
- En los últimos años, el interés de los inversores financieros por las materias primas alimentarias ha crecido de forma exponencial. La organización GRAIN señalaba en un informe que, mientras en 2000 el monto global de inversiones financieras en este sector ascendía a unos 5.000 millones de dólares, en 2007 llegó a los 175.000 millones. Los movimientos especulativos sobre las materias primas alimentarias tienen mucho que ver

El interés de los inversores financieros por las materias primas alimentarias ha crecido de forma exponencial

con las subidas de precios de los alimentos que se produjeron en la crisis alimentaria de 2008 y que se han vuelto a repetir a final de 2010; el Parlamento Europeo señaló en una resolución de mediados de enero pasado que “los movimientos especulativos son responsables de casi el 50% de los recientes aumentos de precios”. El debate sobre la necesidad de algún tipo de regulación para las inversiones financieras especulativas sobre materias primas alimentarias ha sido manifestado en diversos momentos y ha vuelto a ser acallado, probablemente por los intereses internacionales contrapuestos.

- Las políticas energéticas a nivel global apuntan reiteradamente hacia la incorporación de energías renovables en el paquete energético y, entre las renovables, los biocombustibles han ido ganando espacio en los últimos años. Por ejemplo, la Unión Europea, a través de una directiva sobre energías renovables³, ha establecido la meta de que en 2020 al menos el 10% del combustible utilizado para transporte provendrá de fuentes renovables, pero en la práctica los planes nacionales de los Estados miembros para poner en marcha esta directiva se están traduciendo en que este 10% se alcanzará casi exclusivamente mediante el uso de biocombustibles. El auge de la producción de biocombustibles también tiene impacto en la seguridad alimentaria. En unos casos, porque se obtienen con materias primas alimentarias: en Estados Unidos, en 2010, se dedicó el 35% de la cosecha total de maíz a la producción de etanol, lo cual es muy relevante dado que este país produce el 40% del maíz mundial. En otros casos, los biocombustibles se obtienen de cultivos no alimentarios, pero éstos requieren grandes extensiones de tierra y significativos volúmenes de agua para su producción, por lo que compiten por los recursos productivos con los cultivos alimentarios e inciden igualmente en la subida de precios de los alimentos y en el incremento de desplazamientos forzados de población rural debido a apropiaciones de tierras fértiles de comunidades indígenas, que pierden así su hábitat y sus medios tradicionales de vida.
- No es casualidad que 7 de cada 10 personas que pasan hambre sean mujeres. Según la propia FAO, la desigualdad de género se manifiesta a lo largo de toda la cadena de producción de alimentos obstaculizando el logro de la seguridad alimentaria. Los recursos productivos y económicos están siempre más lejos de las mujeres; controlan mucha menos tierra que los hombres y la que controlan es menos productiva, y suelen carecer de seguridad sobre su tenencia. Lo mismo ocurre con los animales de trabajo, la mano de obra, los fertilizantes, el crédito, la tecnología o el acceso a los mercados. Sólo si se pudiesen eliminar algunos de estos obstáculos, los rendimientos de las tierras cultivadas por las mujeres aumentarían y la producción agrícola podría incrementarse entre un

El auge de la producción de biocombustibles también tiene impacto en la seguridad alimentaria

La desigualdad de género se manifiesta a lo largo de toda la cadena de producción de alimentos obstaculizando el logro de la seguridad alimentaria

2,5 y un 4% en los países en desarrollo, traduciéndose en una reducción de casi 150 millones de las personas que viven en situación de hambre. Los anteriores obstáculos, relacionados con la producción agropecuaria, son un mero reflejo de la desigualdad que repercute en todos los aspectos de la vida, como en el acceso a la educación, a servicios de salud o a su propio rol en la sociedad, supeditado la mayoría de las veces al control por parte de los hombres. La FAO ya ha puesto en marcha procesos para combatir las desigualdades, como el plan de acción sobre género y desarrollo para 2008-2013 que refleja la determinación de la organización “de promover la igualdad entre hombres y mujeres y de incorporar cuestiones de género en la labor de la Organización”⁴, pero la lucha contra la desigualdad de género se tiene que hacer desde todos los frentes y en coordinación con todas las agencias y todos de actores.

Si la FAO quiere ser realmente referente para la seguridad alimentaria mundial debe desarrollar capacidad de análisis, propuesta e influencia no sólo en el ámbito de la agricultura y la alimentación

Si la FAO quiere ser realmente referente para la seguridad alimentaria mundial debe desarrollar capacidad de análisis, propuesta e influencia no sólo en el ámbito de la agricultura y la alimentación sino también en otros sectores que tienen incidencia en la seguridad alimentaria. En este sentido, los órganos rectores de la FAO deberían examinar los instrumentos y acuerdos internacionales que están en fase de elaboración en otros ámbitos, para influir en los foros de toma de decisiones.

La EEI señalaba que los órganos rectores de la FAO no han examinado en ningún momento los borradores de tratados y acuerdos que se negociaron fuera de la propia FAO aunque pudieran tener impacto en la seguridad alimentaria. Por un lado, esto priva, tanto a los gobiernos nacionales como a las secretarías de otras organizaciones que elaboran tratados, de observaciones útiles desde la perspectiva de la agricultura, la alimentación y la lucha contra el hambre. Y por otro lado, limita la capacidad de la FAO de tener un liderazgo efectivo sobre la seguridad alimentaria mundial.

En los últimos 30 años se ha desarrollado un modelo agrícola intensivo, competitivo, orientado al mercado que promueve reglas desiguales entre países y entre hombres y mujeres

EL MODELO DE DESARROLLO POR EL QUE APOSTAR

La misión de la FAO, como hemos señalado, se orienta hacia la erradicación del hambre en el mundo. Ante ello cabe preguntarse si es válido cualquier modelo para ser eficaces en la lucha contra el hambre.

En los últimos 30 años se ha desarrollado fundamentalmente un modelo agrícola intensivo, competitivo, orientado al mercado que promueve reglas desiguales entre países y entre

hombres y mujeres. Mientras que en los 60 y 70, a través del acompañamiento del campesinado con programas de extensión agrícola, se produjeron mejoras en la reducción del hambre en el mundo, a partir de los 80, con la aplicación de las recetas neoliberales por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, prácticamente desapareció este tipo de trabajo de extensión rural, de apoyo al pequeño campesinado. Los ministerios de agricultura de los países en desarrollo perdieron peso, perdieron presupuesto, perdieron personal, perdieron contacto directo con las comunidades campesinas, y ahora estamos recogiendo los resultados.

Si lo que la FAO realmente quiere es ser eficaz en la erradicación del hambre en el mundo, seguramente no va a valer cualquier incremento de la disponibilidad de comida ni va a servir cualquier modelo de agricultura, porque el principal problema no es la producción –siendo importante– sino la distribución y el acceso. Si se quiere luchar contra el hambre, quizás, la receta más adecuada no es primar la agricultura orientada al mercado sino la agricultura familiar que pone en primer plano la alimentación de las familias campesinas.

Hasta el final de la década de 1970, la atención de la FAO se concentraba en los agricultores a mediana y gran escala porque se consideraba que tenían más posibilidades de producir. La Conferencia Mundial de la Alimentación, celebrada en 1974 a raíz de una hambruna, coincidió con un cambio en el pensamiento y con un aumento de la importancia de los pequeños agricultores y agricultoras como productores de alimentos así como de las cuestiones de pobreza rural. Por tanto no es un planteamiento nuevo, pero es un enfoque y una apuesta que la FAO debe confirmar día a día en sus decisiones concretas.

Este modelo de agricultura, menos atractivo para las economías desarrolladas y para las grandes empresas que consiguen pingües beneficios a través de la agricultura industrializada, puede ser mucho más efectivo en términos de lucha contra el hambre y de sostenibilidad medioambiental. La FAO debería apostar por dar apoyo al campesinado para que desarrolle su capacidad de producir alimentos de forma sostenible y tener así una nutrición adecuada.

La economía y modo de vida campesina se ha desvalorizado con el modelo de desarrollo basado en el crecimiento del consumo a toda costa. Por eso el hambre y la inseguridad alimentaria afectan tanto a la población campesina (agricultores/as a pequeña escala), hasta el punto de que el 70% de las personas que viven en situación de pobreza se encuentran en el medio rural, y aproximadamente el 75% de las personas en situación de hambre son campesinos y campesinas. Se requiere una revisión del rol social de la agricultura campesina y su inserción en las matrices económicas nacionales e internacionales.

Si se quiere luchar contra el hambre, quizás, la receta más adecuada no es primar la agricultura orientada al mercado sino la agricultura familiar

La FAO debería apostar por dar apoyo al campesinado para que desarrolle su capacidad de producir alimentos de forma sostenible

LOS PROBLEMAS DE GESTIÓN DE LA FAO

La FAO ha desarrollado una cultura de gestión jerárquica, centralizada y rígida y sus canales de comunicación son principalmente verticales

Como señaló la EEI, la FAO ha funcionado desde sus comienzos como organización de arriba abajo; frente a la fuerte tendencia hacia modelos de gestión y liderazgo participativos en el mundo de hoy, la FAO ha desarrollado una cultura de gestión jerárquica, centralizada y rígida y sus canales de comunicación son principalmente verticales. Debido a que el poder está altamente centralizado y sólo se delegan facultades de nivel relativamente bajo, la FAO se ha vuelto reacia al riesgo, lenta en aprovechar las oportunidades y en reaccionar a los cambios.

En el proceso de evaluación, el personal consideró al director general distante e inaccesible. Muchos otros jefes ejecutivos de otras organizaciones trabajan en un ambiente más abierto e interactúan con el personal más activamente de lo que se observa en la FAO.

La burocracia de la FAO es muy costosa

Además, la burocracia de la FAO es muy costosa y farragosa y se caracteriza por procesos con excesivo control, elevados niveles de superposición y duplicación de esfuerzos y escasa delegación de autoridad, lo que crea y refuerza una cultura institucional rígida y centralizada, con escasos vínculos y comunicación horizontales, que limita en gran medida el potencial de la FAO con respecto a la eficacia en la promoción del desarrollo.

Los procedimientos administrativos deberían ser revisados, simplificados y reorientados radicalmente para que estén "centrados en los destinatarios", alentando y apoyando al personal para que su labor sea eficaz y responsable a fin de lograr en forma eficiente los resultados acordados.

Otro aspecto que está afectando la gestión de la FAO es su esquema presupuestario. La FAO realiza parte de sus actividades por medio del presupuesto del programa ordinario y otra parte utilizando fondos extrapresupuestarios procedentes de aportaciones voluntarias de diversas organizaciones gubernamentales y fuentes privadas. Los recursos extrapresupuestarios de la organización han ido creciendo y ascienden en la actualidad a más del 57% de su financiación total, lo que ha venido afectando a los principios básicos presupuestarios y de planificación, ya que la utilización de fondos extrapresupuestarios no ha estado siempre en consonancia con las prioridades de la organización sobre los resultados y objetivos, y ha podido distorsionar las prioridades al canalizar más recursos a actividades de interés para determinados donantes, lo que resta también eficacia a la planificación del programa financiado con cargo al presupuesto ordinario. El aumento de las contribuciones voluntarias ilustra la confianza que los donantes tienen en la organización, pero la carencia de fondos del programa ordinario hace difícil construir capacidades sostenibles.

EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Desde el punto de vista de la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” el enfoque más adecuado para afrontar la gobernanza de la seguridad alimentaria es el enfoque de derechos humanos. Todas las personas, independientemente de su nacionalidad, raza, credo, sexo, ideas políticas... tienen derecho a una alimentación adecuada y suficiente. Los Estados, al menos aquellos que son partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales⁵, tienen las obligaciones de respetarlo –no tomar ninguna decisión o adoptar ninguna actitud que implique limitar o impedir el derecho a la alimentación de las personas–, de protegerlo –adoptar las medidas adecuadas para evitar que ningún tercero, ya sea persona particular, colectivo o empresa, impida o limite el derecho a la alimentación de ninguna persona en su territorio– y de garantizarlo –desarrollar acciones que faciliten la realización del derecho a la alimentación de su ciudadanía y, para el caso de aquellas personas que están en tanta vulnerabilidad que no pueden acceder a alimentos por ninguna otra vía, deben facilitarles el alimento–.

La búsqueda de coherencia en la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial debería construirse en torno al derecho humano a la alimentación: qué acciones son coherentes con el derecho humano a la alimentación y cuáles no, qué políticas son coherentes y cuáles no, qué acuerdos internacionales son coherentes y cuáles no. El derecho humano a la alimentación debería dotar de mayor consistencia jurídica –y por tanto, debería reforzar la exigibilidad de determinados compromisos– a la gobernanza de la seguridad alimentaria en los niveles mundial, regional, nacional y familiar.

De acuerdo a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, al PIDESC y a otros instrumentos del derecho internacional, las situaciones de inseguridad alimentaria que se están viviendo hoy día en el mundo pueden ser consideradas vulneraciones del derecho humano a la alimentación.

El Consejo de la FAO aprobó en noviembre de 2004 las Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, que han proporcionado otro puntal para un enfoque del desarrollo basado en los derechos, pero no han sido todavía una referencia clara para la acción.

El derecho a la alimentación se definió en la documentación de programación como una de las nueve prioridades de la FAO y se creó a estos efectos una dependencia del derecho a la alimentación (grupo de personal de proyectos con diferente formación que comprende un asesor de derechos humanos, un asesor de formación en el derecho a la ali-

Desde el punto de vista de la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente” el enfoque más adecuado para afrontar la gobernanza de la seguridad alimentaria es el enfoque de derechos humanos

Las situaciones de inseguridad alimentaria que se están viviendo hoy día en el mundo pueden ser consideradas vulneraciones del derecho humano a la alimentación

La FAO debería incorporar de una forma profunda y capilar el enfoque de derechos humanos en toda su actividad

mentación, un asesor de comunicación para los derechos humanos, un economista y un oficial jurídico). Sin embargo, a lo largo de los últimos años ha habido momentos en que la continuidad de este equipo no ha estado clara, por una falta de asignación presupuestaria ordinaria y una casi total dependencia de financiación voluntaria, evidenciando la limitadísima apuesta estratégica del personal de dirección de la FAO respecto a este enfoque.

La FAO debería incorporar de una forma profunda y capilar el enfoque de derechos humanos en toda su actividad. El respeto, protección y garantía del derecho de hombres y mujeres por igual a una alimentación adecuada debería ser la nueva forma de acometer la lucha contra el hambre.

EL ENFOQUE DE GÉNERO

El disfrute real del derecho a la alimentación, frecuentemente, está marcado por la discriminación de género

Aunque la igualdad de género está contemplada en el derecho internacional y en gran parte del cuerpo legislativo de muchos Estados a través de las constituciones y de las leyes que las desarrollan, el disfrute real del derecho a la alimentación, frecuentemente, está marcado por la discriminación de género. Cuando existen violaciones o se pone en peligro el derecho a la alimentación, las mujeres y niñas son las afectadas de forma más severa.

Las razones que explican la discriminación de las mujeres en el disfrute –en pie de igualdad respecto a los hombres– de derechos tales como la educación, la salud, el empleo o la participación política, son las mismas respecto al disfrute del derecho a la alimentación. El acceso limitado a los recursos y el control restringido sobre los mismos, los salarios más bajos, las condiciones laborales inseguras e inestables, los mercados laborales que penalizan a las mujeres, la discriminación en las leyes, regulaciones y programas sociales y económicos, su disfrute limitado del derecho a la educación, la seguridad social y su exclusión de los procesos de toma de decisiones las hacen mucho más vulnerables al hambre que los hombres. La discriminación en materia de alimentación en el seno familiar prevalece en muchas regiones del mundo. A menudo no se da respuesta a las necesidades específicas de las mujeres que precisan protección, por ejemplo, en el caso de trabajadoras embarazadas, bajas por maternidad... El informe sobre el Estado de la Agricultura y la Alimentación 2010-11 documenta estas desigualdades y llama la atención sobre la necesidad de aplicar el enfoque de género si se quieren conseguir logros en la agricultura y la alimentación.

Es imprescindible por tanto tener presente que para garantizar la seguridad alimentaria en el mundo se hace necesario corregir las desigualdades de género, ya que “las evidencias

muestran que los mayores niveles de hambre están relacionados con menores tasas de alfabetismo y de acceso a la educación para las mujeres”⁶. Incrementar no sólo el acceso de las mujeres a la educación, sino también su participación económica y su empoderamiento político, así como su estado de salud, supone mitigar el impacto del hambre sobre la población más vulnerable, la población femenina, y, dado su crucial papel en la seguridad alimentaria, es vital para toda la sociedad.

El plan de acción sobre género y desarrollo (2008-2013) de la FAO refleja la determinación de la organización de promover la igualdad entre hombres y mujeres y de incorporar cuestiones de género en su labor. Según se establece, el plan pretende ser el instrumento político principal de la FAO para el seguimiento de la Plataforma de Acción de Beijing y el examen de Beijing + 5, y también representa una aportación directa para avanzar en los compromisos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y de otros acuerdos internacionales como los ODM.

Para que las acciones de la FAO tengan un impacto real sobre las mujeres –que representan la mayoría de los pequeños campesinos que producen alimentos para los países en desarrollo– es crucial la articulación de la organización con el nuevo organismo de Naciones Unidas ONU Mujeres que reúne y fusiona el trabajo de la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género (OSAGI) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Para garantizar la seguridad alimentaria en el mundo se hace necesario corregir las desigualdades de género

NOTAS

1. Las primeras series de datos recogidas por FAOSTAT corresponden al período 1969-71, y señalan para esa época un total de 956 millones de personas en situación de hambre. 40 años después las cifras han empeorado.
2. Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos.
<http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrCouncil/advisorycommittee.htm>
3. Directiva 2009/28/EC sobre la Promoción del uso de energía procedente de fuentes renovables. 5 de junio 2009. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:140:0016:0062:EN:PDF>
4. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/012/k0721s.pdf>
5. El número de Estados parte del PIDESC es de 160 en la actualidad
6. VV.AA., *Índice Global del Hambre 2009. El desafío del hambre: énfasis en la crisis financiera y la desigualdad de género*, IPFRI, 2009, p.7.

DECÁLOGO PARA EL NUEVO DIRECTOR GENERAL

- 1** El nuevo DIRECTOR GENERAL deberá mejorar el nivel de confianza de los Estados miembros de la FAO y la gobernanza interna de la organización para poder cumplir su misión.
- 2** El nuevo DIRECTOR GENERAL deberá restablecer la erradicación del hambre como objetivo primordial de la FAO.
- 3** El nuevo DIRECTOR GENERAL deberá promover que los órganos rectores presten atención prioritaria a la gobernanza de la seguridad alimentaria mundial.
- 4** El nuevo DIRECTOR GENERAL deberá consolidar, en la teoría y en la práctica, la opción preferencial por la agricultura familiar sostenible como estrategia más adecuada de lucha contra el hambre.
- 5** El nuevo DIRECTOR GENERAL deberá impulsar la coordinación de la lucha contra el hambre por parte de la FAO en el actual escenario internacional con múltiples actores.

6 El nuevo DIRECTOR GENERAL deberá extender, fortalecer y mejorar la interacción de los centros de investigación y extensión agraria de la FAO, de modo que sus técnicos puedan asesorar en el terreno a los pequeños agricultores.

7 El nuevo DIRECTOR GENERAL deberá comprometerse a que todos los centros de la FAO en los distintos países velen, en sus zonas de influencia, por el cumplimiento y protección del derecho a la alimentación, denunciando los casos de incumplimiento.

8 El nuevo DIRECTOR GENERAL deberá reforzar la coherencia y sostenibilidad del trabajo de la FAO, mejorando la previsibilidad de sus ingresos y la consistencia de su planificación y programación.

9 El nuevo DIRECTOR GENERAL deberá acompañar la evolución de la capacidad de análisis, propuesta e influencia que la FAO debe desarrollar a través de sus niveles técnicos y políticos respecto a otros sectores que tienen incidencia en la seguridad alimentaria, aportando el enfoque del derecho humano a la alimentación.

10 El nuevo DIRECTOR GENERAL deberá defender en la FAO los enfoques de derechos humanos y de género.

DECLARACION DE LA CAMPAÑA “DERECHO A LA ALIMENTACIÓN. URGENTE”

Las organizaciones Ayuda en Acción, Cáritas Española, Ingeniería Sin Fronteras –APD– y Prosalus impulsamos la campaña de sensibilización que, con el lema “Derecho a la alimentación. Urgente”, tiene como objetivo conseguir el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación y

CONSIDERAMOS QUE:

1. El derecho a la alimentación es un derecho humano fundamental base de la dignidad del ser humano que los Estados deben respetar, proteger y garantizar.
2. Toda estrategia de lucha contra el hambre debe estar fundamentada en el reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación en el marco de una política de soberanía alimentaria.
3. Las políticas o acuerdos suscritos por la comunidad internacional, tanto sobre agricultura como sobre otras materias, especialmente los relativos a comercio, deben respetar el disfrute o ejercicio del derecho a la alimentación y nunca obstaculizarlo.
4. Las políticas agropecuarias no deberían fundamentarse exclusivamente en parámetros de productividad, sino incorporar el enfoque de soberanía alimentaria y de respeto del medio ambiente que permita a los pueblos ejercer su derecho a definir sus propias estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos y fomente el carácter multifuncional de la agricultura.
5. En los procesos de definición y aplicación de políticas y estrategias internacionales de lucha contra el hambre y de cualquier otra que pueda afectar a la soberanía alimentaria debe incorporarse –y se debe facilitar– la participación de los países del sur y, en especial, de aquellas organizaciones que representan a los colectivos más empobrecidos.
6. Los poderes públicos deben revisar sus políticas y destinar los recursos necesarios al reconocimiento efectivo del derecho a la alimentación para que realmente sea universal, inviolable e inalienable.



Con la cofinanciación de:

