



**“Vulnerabilidad a la Hambruna en el Sistema
Internacional: El Caso de Etiopía 2011”**

T E S I S

**Que para obtener el título de
Licenciada en Relaciones Internacionales**

Presenta

Estefanía Martínez Reyes

Director de tesis

Francisco Javier Peña de Paz

Contenido

Introducción	7
Planteamiento del problema.....	8
Objeto de estudio	9
Contenido por capítulo	13
Conceptos clave	14
Estado de la cuestión y marco teórico	20
Hipótesis.....	24
Justificación	25
Preguntas de investigación.....	26
Objetivos	26
Capítulo 1. Comunidad Internacional y su Lucha Contra la Hambruna	27
Sistema Internacional	28
Marco Normativo.....	35
Principios	43
Sumario	48
Capítulo 2. Fuerzas Dinámicas.....	52
Mercados de alimentos e insumos	53
Los mercados sobre la seguridad local.....	53
Alzas de precios y volatilidad.....	59
Población y pobreza.....	63
Mensaje y media.....	66
Cambio climático y políticas del agua	69
Calentamiento global	71
Desertificación y recursos forestales	74
Usos y desusos del agua	76
Instituciones internacionales.....	78
Sumario	83
Capítulo 3. El Caso Africano.....	85
África: Condiciones de inseguridad.....	85

Condiciones estructurales	90
Relaciones institucionales y contexto internacional.....	100
Condiciones domésticas	101
Condiciones internacionales.....	105
Sumario	113
Capítulo 4. Etiopía Como Ejemplo de la Vulnerabilidad en África.....	115
Emergencia Etíope en 2011.....	115
Vulnerabilidad 2008-2010	115
Sequía 2010	117
Escalada de precios y destitución	119
Malnutrición e inseguridad.....	120
Peticiones y distribución de la ayuda	123
Antecedentes.....	130
Gobierno y relaciones con vecinos	136
Resumen: Caso Etíope 2011	142
Conclusiones.....	149
Bibliografía	157

Lista de tablas

Tabla 1. Marco normativo	37
Tabla 2. Proporción de fallecimientos para hacer la cobertura mediática igual de probable	67
Tabla 3. Defunciones estimadas de las hambrunas más conocidas	86
Tabla 4. Muertes por guerra y causas relacionadas	94
Tabla 5. Episodios más destacados de hambruna por sequía en Etiopía	131
Tabla 6. INDICADORES MACROECONÓMICOS	132
Tabla 7. Condiciones para el desastre Etiopía 2011	145

Lista de figuras

Figura 1. Red/sistema humanitario internacional	31
Figura 2. Coordinación entre agencias humanitarias	33
Figura 3. Emisiones de CO2 y oferta alimentaria.....	46
Figura 4. Exportadores mundiales de cereales.....	55
Figura 5. Inflación sobre productos agrícolas.....	57
Figura 6. Distribución mundial de riesgos	70
Figura 7. Pobreza/degradación del suelo.....	73
Figura 8. Escasez mundial del agua.....	78
Figura 9. Estimado de afectados por sequías en el Cuerno de África: 1970-2010	88
Figura 10. IGH África	97
Figura 11. Ciclo de lluvias Etiopía	118
Figura 12. Personas con necesidad de ayuda alimentaria 2012 (Enero 2011 a junio 2012).....	121
Figura 13. Evolución en el número de personas con necesidad de asistencia.....	123
Figura 14. Asistencia humanitaria en el Cuerno de África	124
Figura 15. Evolución de la Vulnerabilidad	128
Figura 16. IGH Etiopía	137
Figura 17. Población rural en necesidad de asistencia 2012	137
Figura 18. Seguridad etíope-gobernanza global alimentaria	147

Organizaciones y siglas

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
AFBD	Banco Africano para el Desarrollo (African Development Bank)
BIJ	Buró de Periodismo de Investigación (Bureau of Investigative Journalism)
BM	Banco Mundial
CAP	Proceso Consolidado de Apelación (Consolidated Appeal Process) bajo administración de la Coordinación de Respuesta de Emergencia (ERC)
CARE	Es una de las organizaciones privadas de ayuda más grande en el mundo. Fundada en 1945 a partir de 22 organizaciones estadounidenses. En la actualidad trabaja en más de 84 países ayudando alrededor de 122 millones de personas
CGIAR	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional

	(Consultative Group on International Agricultural Research)
CSA	Agencia Central de Estadística del Gobierno de Etiopía (Central Statistical Agency)
DFID	Departamento del Reino Unido para el Desarrollo Internacional (Department for International Development)
ECOSOC	Consejo Económico y Social de NU. Es uno de sus órganos constituyentes, como la Asamblea General o el Consejo de Seguridad
EWS	Sistema de Alerta Temprana (Early Warning System)
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FEWSNET	Red de Sistemas de Alerta Temprana Contra la Hambruna (Famine Early Warning Systems Network) de USAID
FMI	Fondo Monetario Internacional
FSNAU	Unidad de Análisis de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en Somalia (Food Security and Nutrition Analysis Unit) monitoreada por la FAO
FSNWG	Grupo de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición (Food Security and Nutrition Working Group) bajo la UNISDR
IASC	Comité Permanente entre Agencias (Inter-Agency Standing Committee) de NU
ICESCR	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por sus siglas en inglés
IEA	Agencia Internacional de la Energía (International Energy Agency)
IFAD	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (International Fund for Agricultural Development) de NU
IFPRI	Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (International Food Policy Research Institute)
IGH	Índice Global del Hambre del IFPRI
IIASA	Instituto Internacional para Sistemas de Análisis Aplicados
IPC	Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria (Integrated Food Security Phase Classification)
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OCHA	Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Unión Europea
ODA	Ayuda Oficial para el Desarrollo (Official Development Aid)
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud bajo mandato de UN
ONU	Organización de las Naciones Unidas. Referida en este trabajo como UN
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
OXFAM	Organización mundial líder en ayuda en emergencia, creada en 1995, que toma su nombre del “Comité de Oxford de Ayuda Contra el Hambre” fundado en Gran Bretaña en 1942.

PMA	Programa Mundial de Alimentos de UN
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNAIDS	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (Joint United Nations Program on HIV and AIDS)
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (United Nations International Children's Emergency Fund)
UNISDR	Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de los Desastres
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development)

INTRODUCCIÓN

Cerca de 20 mil personas en todo el mundo mueren a diario como resultado de la inseguridad alimentaria, la mayoría en África y Asia. Este número es casi 7 veces el número de muertos durante los atentados del 11/9 y se registra todos los días.

Durante los 90' se perdieron casi un millón de vidas cada año en guerras de todos los tipos. Como en el caso de los ataques al World Trade Center en 2011, aunque el número es impresionante, palidece frente a las muertes por inseguridad alimentaria, que superan a las ocasionadas por conflicto armado en al menos 5 a 1 (incluso si las estimaciones oficiales están cortas por 20%).

La FAO (FAO 2004) estima que 5 millones de niños solamente mueren al año por causas relacionadas a la hambruna. La OMS y otras fuentes señalan el número total de muertes relacionadas en cerca de 8 millones anuales (que representarían una proporción de 8 a 1 comparado con conflictos bélicos). Que no se haga un escándalo al respecto puede deberse a que la seguridad alimentaria global no está muy arriba en los intereses estratégicos de los países desarrollados (en particular del G-8).

Por ejemplo, los EU gastan al año en antiterrorismo y cambio de régimen en Oriente Medio más de \$100 mil millones, en contraste con los \$2.2 mil millones que la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, mejor conocido como USAID, distribuye globalmente en alimentos y apoyos para agricultura (USAID 2005; Center for Strategic and Budget Assessments).

La baja prioridad política de la seguridad alimentaria, constituyó la base para que en 2011 en el Cuerno de África, entre una crisis de alimentos y una declaración oficial de hambruna, murieran miles de personas (no contabilizadas todavía) por inanición y enfermedades

relacionadas, a pesar de haber Sistemas de Alerta Temprana y un entramado de Agencias de Ayuda y ONGs trabajando para prevenir los desastres.

Existe una tendencia generalizada a vincular mediática y políticamente la hambruna con fenómenos naturales inevitables y a lidiar con los efectos de la crisis en lugar de prevenirlos, sobre todo en los países en desarrollo. Esta actitud condiciona las políticas relacionadas, y no genera propuestas integrales al problema, haciendo vulnerables a las comunidades, y exponiéndolas a los efectos de la hambruna.

La hambruna, entendida en primera instancia como un efecto generado por un desastre natural, por lo general de tipo meteorológico (sequías, inundaciones, pero también plagas e incendios entre otros eventos) es en realidad un proceso dinámico compuesto por diferentes tipos de vulnerabilidad.

Para que surja una hambruna, la región en cuestión debe no sólo de ser susceptible de amenazas climáticas o económicas que disminuyan su acceso a los alimentos; también debe ser incapaz de cumplir las condiciones políticas que puedan garantizarle ayuda humanitaria pronta y eficaz.

Esto quiere decir, que en la hambruna no sólo intervienen actores nacionales, sino decisores por encima de las misiones humanitarias locales. La vulnerabilidad en el sistema internacional surge principalmente del orden político que condiciona la ayuda a una serie de requisitos de interés económico o militar.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En 2011 miles de personas sufrieron por inanición y enfermedades relacionadas en el Cuerno de África. Si la malnutrición y la inseguridad alimentaria son, como suponemos, precursores de la

hambruna –y no resultado natural de las fuerzas terrestres –entonces existen muchas regiones en riesgo irremediable de caer en estado de desastre, con independencia de los esfuerzos de la comunidad humanitaria.

El problema es que se desestima la importancia político-social de la hambruna y se confiere la responsabilidad de su erradicación al desarrollo tecnológico y logístico que disipe las incertidumbres naturales.

OBJETO DE ESTUDIO

Este trabajo tiene como objeto de estudio la relación entre el régimen alimentario mundial y la asistencia humanitaria para la hambruna provista en la actualidad por el sistema internacional, así como las condiciones bajo las que opera esta relación. Entendemos por Sistema Internacional el conjunto de actores, procesos y características contextuales que puedan tener algún efecto sobre otros actores relevantes, que sobrepasa la esfera local, a menudo atravesando fronteras nacionales. Dentro de éste, podemos hallar órdenes (regímenes internacionales) que operan sobre temas particulares, como la seguridad o el desarrollo.

Los actores principales de este sistema son los Estados, pero existen muchas otras organizaciones (agencias y ONGs, sector privado) que trabajan en el tema de la ayuda para el desastre. A ellos nos referiremos de manera amplia al hablar de comunidad humanitaria. Los ejemplos más representativos son las agencias de Naciones Unidas, como la FAO, y agencias bilaterales, como USAID.

La comunidad internacional ha tenido desde sus inicios un alto interés en asistir durante crisis humanitarias (situaciones de emergencia y de coordinación ante eventos que pongan en riesgo directo grandes cifras de vidas humanas, como desastres naturales o en ocasiones

conflictos armados). Megaeventos como el Tsunami en el Océano Índico (2004), el Huracán Katrina (2005) o el Terremoto de Haití (2010) nos recuerdan la conveniencia de seguir trabajando en este renglón y redoblar la cooperación, porque ninguna región está por completo exenta de riesgo.

Catástrofes más graduales aunque no por ello menos devastadoras, como la hambruna, se han pasado por alto y se han desestimado como cosa del pasado, sin posibilidad de beneficiarse del *momentum* político que reciben los otros desastres. En 2011 sin embargo, volvió a ser tema de noticias luego de que Naciones Unidas declarara Hambruna oficial en Somalia, y emergencia en las áreas adyacentes.

Mientras que las sequías pasadas han podido durar más, la de 2011 ha sido particularmente severa. Para algunas zonas, ésta fue la peor sequía en 60 años. A mediados de 2011, la FAO estimaba que más de 1 millón de personas tenía necesidad de recibir asistencia para el desastre. (FAO/FEWSNET/FSNAU/FSNWG, 2011)

Existen muchas interpretaciones del término *desastre*, pero en general puede decirse que son eventos o sucesos que ocurren, en la mayoría de los casos, de forma repentina e inesperada, causando sobre los elementos sometidos alteraciones intensas, representadas en la pérdida de vida y salud de la población, la destrucción o pérdida de los bienes y servicios de una colectividad y/o daños severos al medio ambiente que impiden el cumplimiento de las actividades esenciales de la sociedad. (Maskrey, A., 1993)

Por su parte, podemos acordar que se considera *hambruna* a la carencia severa de alimentos, que casi siempre afecta un área geográfica grande o un grupo significativo de personas. Esta insuficiencia lleva a una grave desnutrición o malnutrición, cuya última consecuencia es la muerte por inanición (que es una condición patológica ocasionada ante la falta

de consumo en alimentos) de la población afectada. (FAO, Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo, 2002)

Las herramientas informativas nos han enseñado que el acontecimiento de muchos de los mal llamados desastres naturales no es más que una aceleración y amplificación de un desastre cotidiano (malnutrición, vivienda precaria, ausencia de saneamiento básico, agua potable, o de oportunidades laborales, etcétera) que nosotros entendemos como *vulnerabilidad*, y que es puesta en evidencia por una determinada amenaza natural. (Maskrey, A., 1993)

En el mundo hay cerca de 870 millones de personas con hambre (una octava parte de la población mundial)¹ y por tanto en riesgo potencial (alta vulnerabilidad) de sufrir hambruna. De éstos, alrededor de 852 viven en países en desarrollo (98 por ciento) y 16 millones en países desarrollados. (FAO; FIDA; PMA, 2012)

Tres cuartas partes de todos los hambrientos en el mundo viven en áreas rurales, principalmente en localidades de Asia y África. En África se cuentan 234 millones concentrados en la región subsahariana (y otros 5 millones en el resto del continente). De hecho, el 65 por ciento de las personas con hambre en el mundo viven en sólo siete países: India, China, la República Democrática del Congo, Bangladesh, Indonesia, Pakistán y Etiopía² (FAO, 2010).

La hambruna es la característica de algunas personas de no tener suficiente comida para comer, no de una insuficiente producción de alimentos (Sen, 1981). Es lo que sucede cuando poblaciones vulnerables –sin redes de seguridad ni activos para evitar la destitución (sustitución o cese en su alimentación) –se enfrentan a condiciones más restrictivas de acceso a los nutrientes.

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades

¹ Entre la séptima y la octava parte de la población mundial en el período 2010-12. Para hacernos una idea de la magnitud, esta cifra supera a la suma de las poblaciones de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea.

² La mayor parte del 35% restante se distribuye entre otros 74 países, casi todos países en desarrollo. (IFPRI, 2011)

alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana³ (FAO, 1996).

Del otro lado está la hambruna, que es la máxima expresión de inseguridad alimentaria (condiciones contrarias a las señaladas arriba). Entre los dos extremos se encuentra la vulnerabilidad, es decir la exposición o capacidad de resistir a una amenaza: es baja cuando hay seguridad alimentaria, y mientras más alta mayor la probabilidad de hambruna.

Los alimentos son a menudo objeto de especulación y monopolio por las transnacionales, a veces con el respaldo de un gobierno nacional, comprometiendo la seguridad alimentaria por medio tanto de la escasez como de la sobreoferta. Los conflictos alimentarios de amplia extensión y que afectan a muchos estados nacionales, provocan desplazamientos “geopolíticos” que ponen en dificultades a la estructura intra e interestatal de bloques económicos y militares.

Si tomamos el suministro alimentario como un problema de seguridad mundial, en vista de los desequilibrios regionales presentes en el acceso a alimentos, en contraste con la existencia de reservas que provocan la caída de los precios internacionales, podemos apreciar el riesgo que representa para la estabilidad internacional en la medida que cada año aumentan el número de regiones con hambrunas abiertas. (Torres, 2003)

Además, la hambruna es un fenómeno que no es exclusivo de un país. Las situaciones de emergencia pueden ocurrir casi en cualquier parte, por lo que las políticas internacionales deben concebirse cosmopolíticamente, con la participación de actores de todas las esferas y la inclusión de estudios comparativos y transversales que aporten lecciones para el combate a la hambruna.

El problema no es que la hambruna sea un asunto de seguridad alimentaria en lugar de crisis coyunturales aisladas; lo peligroso es que el enfoque humanitario de la ayuda alimentaria

³ Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, en Roma.

no es sustentable a largo plazo. Si lo fuera, aunque el enfoque estuviera equivocado, no habría necesidad de replantearlo porque el resultado sería aceptable. Por el contrario, este enfoque no alcanza a cubrir las necesidades de los afectados, y no puede esperarse una mejora significativa en la cobertura dado el incremento en el número de regiones que padecen hambre.

Considerando la fuerte dependencia de los suministros externos de alimentos, se requiere incorporar hoy al concepto de seguridad alimentaria la manipulación recurrente de las variables internacionales por un conjunto de intereses económicos y políticos de corte transnacional asociadas a nuevas –liberales –dinámicas de mercado.

CONTENIDO POR CAPÍTULO

Este trabajo tiene como objeto de estudio, no las medidas que toma la comunidad internacional para reparar los daños causados por la hambruna, sino las condiciones en las que se construye y se mantiene un régimen internacional de inseguridad alimentaria, altamente vulnerable a la hambruna.

El marco normativo y las acciones multilaterales que se han emprendido para aliviar el hambre y prevenir la hambruna, así como los principios rectores del sistema internacional que se relacionan con la seguridad alimentaria están incluidas en el capítulo uno de este trabajo.

La manipulación recurrente de las variables internacionales, y otros temas de interés económico y político, así como las principales fuerzas que actúan a favor y en contra del hambre –clima, mercados, prensa e instituciones internacionales –son revisadas en el capítulo dos.

El tercer capítulo de este trabajo analiza más de cerca el panorama regional africano (referencia obligada en estudios del hambre) en materia de seguridad alimentaria; las condiciones estructurales de las que parte y la manera en que su posición en el contexto internacional ha

reducido la inseguridad alimentaria en ciertas zonas y la ha mantenido en otras (como República Democrática de Congo).

En el capítulo cuatro, se revisa el ejemplo de Etiopía, seleccionado como muestra de la vulnerabilidad a la hambruna por encontrarse en la zona roja afectada por la sequía de 2010, que presuntamente causó la hambruna en Somalia y la crisis alimentaria en los países vecinos. Visto más de cerca, el caso de Etiopía no clasifica como hambruna oficial, pero sí como hambruna *de facto* para poblaciones específicas en su territorio, lo que resalta la importancia de las mediciones relativas de la hambruna y la vulnerabilidad a la misma.

El caso etíope además, sirve como alerta para otras economías medias, con registros de alto crecimiento económico, pero cuya mala distribución del ingreso pone en riesgo el bienestar de grandes estratos de la población, a la vez que ilustra los efectos de la lógica de acumulación que impulsa la economía global, con bajos niveles de gobierno y responsabilidad por los efectos secundarios de las políticas nacionales, haciendo caso omiso de los efectos a largo plazo.

El hecho de resaltar el contexto mundial en el que se inscribe la seguridad alimentaria en Etiopía, puede aclarar algunas relaciones global-locales presentes en otras economías medias que también exhiben muestras de vulnerabilidad a la hambruna, en especial en el sudeste asiático.

CONCEPTOS CLAVE

Hambruna. Se considera hambruna a la carencia grave de alimentos, que casi siempre afecta un área geográfica grande o un grupo significativo de personas. La consecuencia, generalmente, es la muerte por inanición de la población afectada, precedida por una grave desnutrición o malnutrición. La inanición es una condición patológica en la que la falta de consumo de

alimentos amenaza o causa la muerte. (FAO, Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo, 2002)

En 2007 se desarrolló un enfoque estandarizado para declarar la hambruna, la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria (IPC), que se usa actualmente en varios países. La hambruna es la fase 5 de esta medición e incluye las siguientes condiciones: tasas de malnutrición de $\geq 30\%$; tasas de IMC (Índice de Masa Corporal) < 18.5 presentes en $> 40\%$ de la población; tasas netas de mortalidad $> 2/10,000/\text{día}$; mortalidad en menores de 5 años $> 4/10,000/\text{día}$.

Por su parte, “hambre” se entiende en referencia a las molestias asociadas con la falta de alimento. La FAO la define como el consumo por debajo de 1 800 kilocalorías por día –el mínimo requerido por la mayoría de la gente para vivir una vida saludable y productiva –. El término “subnutrición” significa deficiencias en energía, proteínas, o vitaminas y minerales esenciales y sus posibles combinaciones.

La subnutrición es el resultado de una ingesta inadecuada de alimentos –ya sea en términos de cantidad o de calidad –o de una pobre utilización de los nutrientes ingeridos a causa de infecciones u otras enfermedades, o incluso de la combinación de ambos factores. La “malnutrición” se refiere tanto a la subnutrición como a la sobrenutrición (consumo excesivo de calorías en relación con los requerimientos, con o sin ingesta baja de alimentos ricos en micronutrientes). Ambas condiciones contribuyen a una mala salud.

Índice Global del Hambre (IGH). Para reflejar la naturaleza multidimensional del hambre, el IGH combina tres indicadores (subnutrición, bajo peso infantil y mortalidad infantil) a los que se les asigna una misma ponderación en el cálculo de un índice numérico único. El índice

clasifica a los países con respecto a una escala de 100 puntos en la que 0 representa la mejor calificación posible (sin hambre) y 100 la peor situación. (IFPRI, 2011)

Vulnerabilidad. Aunque la clasificación conceptual de la vulnerabilidad difiere, todos los autores subrayan el hecho de que la vulnerabilidad no debería estar limitada a una estimación de los impactos directos de un evento amenazante. En su lugar debe verse como la estimación de un ambiente más amplio y circunstancias sociales, que permiten a las comunidades y personas lidiar con el impacto de un evento peligroso, o a la inversa, limitando su habilidad para resistir al impacto negativo de un evento peligroso (Birkmann, 2006, pág. 14).

Una de las mejores definiciones fue formulada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que la define como “una condición humana o proceso que resulta de factores físicos, sociales, económicos y ambientales, que determinan la probabilidad y escala de los daños por el impacto de una amenaza dada (PNUD 2004:11).

La definición antropocéntrica usada por PNUD también se usa para calcular su Índice de Riesgo al Desastre, en especial en lo que se refiere al cálculo de la vulnerabilidad relativa que se obtiene al dividir el número de muertos entre el número de personas expuestas (PNUD 2004:32), y corresponde con la concepción de vulnerabilidad como una condición primariamente humana.

Autores como Vogel y O'Brien (2004:4) insisten en que la vulnerabilidad es multidimensional y diferencial (depende de la escala con respecto al tiempo, unidades espaciales y unidades de análisis) y dinámica.

La vulnerabilidad *social* –toda aquella que es enteramente producto de la interacción y organización entre personas (Cannon et al. 2003, citado en Birkmann, 2006) –, que es la que más nos ocupa, es definida como un conjunto de características que incluyen el bienestar inicial de la persona (estatus nutricional, salud física y mental), sus medios de vida y resiliencia (bienes y

capitales, ingresos y cualificaciones), su protección personal (capacidad y disposición a construir un hogar protegido y usar un sitio seguro), la protección social (preparación y medidas de mitigación) y de manera especial las redes/instituciones sociales y políticas (capital social, ambiente institucional y factores relacionados).

La ausencia de estas características o un nivel muy bajo de las mismas, erosiona la capacidad de las comunidades para hacer frente al desabasto de alimentos, o entorpece la distribución de los mismos, de manera que en las poblaciones seguridad alimentaria se ve comprometida, no se accionan mecanismos de ayuda suficientes para prevenir la destitución y en casos muy graves, la hambruna.

Resiliencia. Este término ganó reconocimiento en el debate que siguió a la Primera Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres (1994, Yokohama) y en concreto dentro del Marco de Acción de Hyogo 2005-2015 aprobado durante la segunda de estas conferencias celebrada Hyogo, Japón (enero de 2005). Puede entenderse como la capacidad de un sistema de mantener sus funciones básicas y estructuras en un momento de perturbaciones y choques (Adger et al.; Allenby y Fink, 2005, en Birkmann, 2006 pág. 16).

Podemos decir que es el grado en que se adapta el sistema –llámese comunidad, sociedad o Estado –potencialmente expuesto a amenazas, resistiendo o cambiando con el fin de alcanzar y mantener un nivel aceptable en su funcionamiento y estructura (*coping* o capacidad para lidiar). Se determina por el grado en el cual el sistema social es capaz de auto-organizarse para incrementar su capacidad de aprendizaje sobre desastres pasados con el fin de lograr una mejor protección futura y mejorar las medidas de reducción de riesgo de desastres (UNISDR, 2008).

Soberanía alimentaria: Es un concepto que va más allá de la autosuficiencia alimentaria (producción igual a la demanda nacional) y consiste en el poder y el derecho democrático que

tienen algunos países y comunidades para determinar la producción, la distribución y el consumo de comestibles, en función de sus preferencias y tradiciones culturales. Incluye capacitación del campo, infraestructura agropecuaria, fortaleza competitiva e independencia de las fluctuaciones del mercado. (Torres, 2003)

Poder. El poder tiene muchas definiciones y ha sido objeto de numerosos debates en ciencias sociales además de la Ciencia Política. En primer lugar está el poder intencional y activo, entendido como la voluntad que prevalece en situaciones de toma de decisión.

En segundo lugar, el poder no sólo se refleja en decisiones concretas, algunas personas o asociaciones pueden limitar la toma de decisiones a asuntos relativamente no controversiales, influenciando los valores comunitarios y procedimientos políticos y rituales. Podemos decir entonces que “en la medida que una persona o grupo consciente o inconscientemente crea o refuerza barreras a la discusión abierta de conflictos políticos, esa persona o grupo tiene poder” (Bachrach y Baratz, 1970:8).

En tercer lugar, el poder puede ser concebido como asegurar el consentimiento voluntario de los dominados (una “*tercera dimensión del poder*”, Lukes, 2005). Permite la consideración de muchas maneras en las que temas potenciales se mantienen fuera de la política, ya sea a través de la operación de fuerzas sociales y prácticas institucionales o a través de las decisiones individuales.

Esto puede ocurrir en ausencia de conflicto observable: lo que uno puede tener aquí es un conflicto latente, que consiste en una contradicción entre los intereses de aquellos ejerciendo el poder y los intereses reales de aquellos que excluyen.

Régimen internacional. Desde una perspectiva sistémica, podemos sostener que los sistemas internacionales se ordenan a través de principios o criterios que, constituyen muchas veces los denominados regímenes internacionales.

La definición más popular es de Stephen Krasner (1982) que considera los regímenes internacionales como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, sean implícitas o explícitas, en la cual diversos actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales.

“Los regímenes internacionales proporcionan el entramado político dentro del que ocurren los procesos económicos internacionales” (Keohane y Nye, 1998, p. 59.) Son reflejados –y a la vez motivados –en declaraciones, convenciones, cumbres, conferencias, protocolos, pactos y programas de acción que documentan la evolución de la cooperación internacional a través de los compromisos adquiridos por los diversos actores que en ella intervienen.

Desde el punto de vista teórico, esta serie de acuerdos tratan de regular el comportamiento de los actores de la cooperación internacional, pues establecen principios, normas y reglas. Por ello son considerados el marco jurídico internacional de la cooperación internacional, aunque existen muchas reglas extraoficiales, no plasmadas en el papel, que por su carácter de principios deben considerarse parte de los regímenes internacionales.

Un régimen internacional incorpora mucho de la segunda y tercera dimensión del poder, que controla las políticas de ayuda y seguridad alimentaria en ausencia de un conflicto explícito y las mantiene vigentes por efecto de la falta de participación democrática en el sistema internacional.

Gobernanza. Gobernanza es un concepto que en su connotación actual es fruto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo

de diversos organismos y agencias internacionales. Suma las cualidades de eficacia y legitimidad de la gobernabilidad (instituciones de gobierno actuando eficazmente dentro de su territorio, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia del pueblo) a una mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición y orientación de políticas y servicios públicos.

Se entiende por gobernanza el ejercicio no sólo de autoridad política, sino también económica y administrativa en el manejo de asuntos de una nación. “Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de las cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias (PNUD 1997, citado en Serna de la Garza, José Ma., 2010).”

La perspectiva de la gobernanza ve la problemática de la democracia como un asunto del gobierno y de la sociedad, así como de la trama de relaciones tejida entre ambos: y da cuenta que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación. Promueve nociones como la de “buen gobierno”, incluyendo los frenos y balances políticos, la rendición de cuentas y el estado de derecho (el cumplimiento de la ley vigente bajo el principio de igualdad), ya presentes en el concepto de gobernabilidad.

ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

Como disciplina, las Relaciones Internacionales (RI) agrupan un cuerpo considerable de teorías características que le permiten explicar el funcionamiento del sistema internacional y el comportamiento de los actores en él involucrados. Existe consenso de que los actores principales son los estados, que tienen por objetivo su supervivencia en un ambiente internacional anárquico.

El consenso no se extiende sin embargo a sus teorías dominantes. Para el realismo la anarquía tiene una lógica conflictiva según la cual los actores buscarán aumentar su poder para asegurar la supervivencia, a consecuencia de la estructura anárquica del escenario internacional.

Por el contrario, para el liberalismo la anarquía sigue una lógica cooperativa, es decir que los actores internacionales promueven el aprendizaje social a través de instituciones e ideas, y este aprendizaje puede hacer coincidir intereses, en cuyo caso la cooperación está garantizada.

Explicar la hambruna en términos realistas –y neorrealistas aunque con variaciones– equivaldría a decir, por ejemplo, que es resultado del acaparamiento de alimento por parte de los Estados para asegurar su poder.

Por su parte, una explicación liberalista –y neoliberalista, también con ligeras variantes– pondría en el centro del problema el funcionamiento del mercado y la falta de organización en enfrentar el asunto.

En lugar de elegir una de esos dos extremos, este trabajo opta por una perspectiva que sirve de puente entre los dos: el constructivismo. El constructivismo ampliamente definido es una crítica de los postulados materiales de las teorías positivistas tradicionales de las RI. Sus adeptos enfatizan las dimensiones sociales de las RI y las múltiples oportunidades para el cambio en el sistema internacional. (Fierke, 2007)

En el marco del constructivismo, la hambruna no sería resultado exclusivo de las condiciones físicas de los sujetos, llámense individuos o estados. A pesar de ser un fenómeno cuyo material básico es la “naturaleza”, el hambre toma formas históricas, culturales y políticas específicas, que son producto de la interacción humana en un mundo social. No hay que perder de vista las dimensiones sociales de la hambruna y la importancia de las normas, el lenguaje y las reglas en este nivel.

En general, las explicaciones de la causalidad de la hambruna han ido girado de una preocupación por los factores de la oferta en los 70', hacia un reconocimiento de la preeminencia del acceso o derecho a la comida en los 80. La hambruna ya no es sólo –o incluso primariamente –atribuida a una caída de la disponibilidad de la comida (FAD), sino cada vez más al descenso de los derechos alimentarios (FED).

La distinción clave de la hambruna como la característica de no disfrutar de suficiente comida para comer, en lugar de la característica de no existir alimentos suficientes (Sen, 1981) ha alimentado mucho del subsecuente desarrollo de la teoría de la hambruna. Es a la luz de las últimas hambrunas en África (en 1995) que se ha ido refinando la noción del derecho alimentario.

Los esfuerzos por superar la dependencia de la ayuda como un causante de la hambruna son consistentes con los estudios de vulnerabilidad, que señalan ésta como variable explicativa de por qué ante un fenómeno como una sequía o una inundación y en aparente igualdad de circunstancias, una comunidad desarrolla episodios de hambruna mientras que otra no.

La vulnerabilidad es un concepto que evolucionó de las ciencias sociales y fue introducido como respuesta a la percepción puramente orientada al riesgo de desastres en los 70' (Schneiderbauer y Erlich, 2004, en Birkmann, 2006 p.11). Desde los 80' las estrategias de predicción orientadas en la amenaza basadas en las intervenciones tecnológicas han sido cada vez más desafiadas por el paradigma alternativo de la vulnerabilidad como punto de partida.

Considerando la tradición liberalista de los estudios sobre la hambruna, este estudio se apoya en una visión constructivista de la vulnerabilidad al hambre a partir de la conducta de todos los actores internacionales y lo que ellos consideran como acciones apropiadas.

La falta de compromiso del régimen internacional (manifiesto en el comportamiento de los actores internacionales, en especial las transnacionales y los departamentos del exterior) para

con la seguridad alimentaria global, se ilustra con el modelo de vulnerabilidad de la Economía Política que se explica más abajo.

Las discusiones de los diferentes significados de vulnerabilidad se reflejan en varios conceptos y modelos analíticos sobre cómo sistematizarla. Podemos identificar cuando menos 6 escuelas. Este trabajo ha elegido seguir el camino de la escuela de la Economía Política, no porque las demás carezcan de méritos sino por falta de recursos para generar datos propios y comprobar los otros modelos, además de que esta escuela supera los aspectos más técnicos de la hambruna y la respuesta humanitaria.

El (Pressure & Release) o PAR por sus siglas en inglés (Blaikie et al., 1994; Wisner et al. 2004:49-86) ve el desastre como la intersección entre dos grandes fuerzas: de un lado esos procesos que generan vulnerabilidad y del otro el evento natural potencialmente dañino. El modelo PAR subraya cómo los desastres ocurren cuando las amenazas naturales afectan a personas vulnerables. (Birkmann, 2006, pág. 29)

Este modelo insiste en el hecho de que la vulnerabilidad y el desarrollo de un desastre potencial pueden verse como un proceso que involucra presión en aumento en una mano, y las oportunidades de aliviar/liberar presión en la otra. El enfoque PAR se resume en la ecuación:

$$\textit{Riesgo} = \textit{Amenaza} \times \textit{Vulnerabilidad}.$$

En este contexto la vulnerabilidad se define dentro de 3 niveles progresivos: causas primordiales, presiones dinámicas y condiciones inseguras. Las causas primordiales pueden ser por ejemplo procesos económicos, demográficos o políticos, que determinan el acceso a y la distribución del poder y varios recursos.

Este modelo servirá como punto de partida para esquematizar las conclusiones sobre el régimen internacional en relación con la hambruna. Creemos que los individuos y los estados,

además de características físicas particulares e ineludibles, tienen un contexto de significado legítimo del que no pueden separarse y que moldea su situación alimentaria y las posibilidades disponibles para ellos.

Es por eso que debe cambiarse la aproximación a la ayuda y la asistencia como un asunto de caridad por parte de Occidente y los países más ricos, hacia una mejor distribución de las ventajas competitivas que la modernidad – la democracia y el libre mercado –supuestamente nos ha traído.

HIPÓTESIS

Los principios de la comunidad internacional entorpecen su labor humanitaria. **“Las hambrunas y amenazas de hambruna son en mayor medida producto de la distribución desigual de los beneficios y efectos secundarios (y terciarios) de decisiones riesgosas sobre la seguridad alimentaria. Una menor vulnerabilidad a la hambruna corresponde a mayores iniciativas productivas y de distribución, no a mayores donativos y mediatización del desastre”.**

Este trabajo parte de la hipótesis de que existe un régimen internacional que considera apropiado mantener al mínimo los niveles de ayuda y no presionar para la elaboración de políticas alimentarias que actúen en la etapa de la prevención, y este régimen es una de las causas raíz que transforma presiones dinámicas como el crecimiento demográfico en circunstancias inseguras, poblaciones vulnerables al hambre que en el peor escenario sufren una hambruna como la que está viviendo el Cuerno de África.

JUSTIFICACIÓN

Las situaciones de hambruna resultan en buena medida de las condiciones que imperan en el sistema internacional, por lo que corresponde al espectro del estudio de las Relaciones Internacionales (RI). Además, la hambruna es un fenómeno que no es exclusivo de un país, las situaciones de emergencia pueden ocurrir casi en cualquier parte, y los estudios comparativos y transversales pueden servir de base para la erradicación de la hambruna.

Hay una clara necesidad de desarrollar sistemas de información más comprensivos: información de mejor calidad puede aceitar las ruedas de la toma de decisiones y procesos de respuesta, aunque paralelamente se necesita hacer correcciones a las relaciones políticas, financieras e institucionales entre las víctimas de la hambruna y los agentes de la ayuda.

En este sentido las RI, caracterizadas por su interdisciplinariedad, proporcionan una plataforma ideal para enfocar un problema con tantas caras como lo es el hambre; su flexibilidad permite la utilización de herramientas desde la geografía y la economía, sin perder de vista el papel del Estado-nación y las transformaciones en los regímenes internacionales, que es el objetivo de este trabajo.

Este trabajo no pretende hacer una explicación exhaustiva de cómo se origina y desarrolla la hambruna y cómo prevenirla, sino ahondar en las circunstancias que imperan en el ámbito internacional y cuál sería una alternativa para iniciar el cambio hacia una mentalidad más comprometida a aliviar la hambruna.

La presente investigación está dirigida a académicos y público en general que busquen una explicación más flexible de la hambruna, así como puntos de partida para remediar el estado de la cuestión. Además de resaltar los aspectos más importantes de la hambruna, traza una ruta

hacia las raíces del problema, y elabora un mapa que relaciona las áreas de mayor afectación con las de menor atención internacional.

Una vez que estas circunstancias sean no solo reconocidas sino consideradas dentro los programas de desarrollo, y en el entendido de que las amenazas naturales pueden afectar a cualquiera, puede iniciarse el establecimiento de alianzas e iniciativas globales para la reducción de desastres que vayan de la mano con las políticas, planes y programas para el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la gobernabilidad y la coordinación que se complementen con la creación de capacidades para la gestión del riesgo de hambruna tanto en niveles nacionales como locales.

PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

Para cumplir sus objetivos, este trabajo se servirá de las siguientes preguntas de investigación para que funcionen como líneas guía:

- **¿Qué relación existe entre la seguridad alimentaria doméstica y la agenda internacional? ¿Cómo se refleja ésta en la hambruna de 2011?**
- ¿Cómo se construye una hambruna y qué peso tienen en ella los factores sociopolíticos?
- ¿Qué clase de iniciativas desde la comunidad internacional contribuirían a reducir la vulnerabilidad a la hambruna?

OBJETIVOS

Este trabajo tiene como objetivo general explicar y llamar la atención sobre la necesidad de distribuir riesgos e ingresos de manera más equitativa para garantizar el goce efectivo del derecho a la alimentación, a través de la consecución de la seguridad alimentaria global.

Como objetivos específicos, sin pretender ser exhaustivo en cada punto, busca:

1. Demostrar que la emergencia alimentaria fue una hambruna *de facto* donde no falló la disponibilidad sino el acceso a los alimentos.
2. Listar y explicar otros factores que participaron en la construcción de la vulnerabilidad (inseguridad alimentaria).
3. Subrayar la importancia de la conceptualización de la hambruna como un *desastre* en la raíz de la vulnerabilidad.
4. Convencer sobre la importancia de que los actores regionales tomen un papel activo en la prevención y solución de los casos de hambruna; en el mejor de los escenarios, contribuir a reemplazar los sistemas de alerta temprana por sistemas efectivos de prevención temprana.

Capítulo 1. COMUNIDAD INTERNACIONAL Y SU LUCHA CONTRA LA HAMBRUNA

La hambruna es un problema complejo que no puede separarse de sus causantes físicos y problemas logísticos, aunque la evidencia empírica sugiere que estos últimos pueden ser minimizados desde el fundamento teórico e ideológico de la sociedad. De acuerdo con el enfoque constructivista que sirve como base para este estudio, la percepción y la actitud comunitaria son tan importantes como el recurso financiero o tecnológico para la solución de problemas.

Este capítulo se enfoca en un aspecto menos perceptible y más cercano a las raíces causales de la vulnerabilidad a la hambruna: el régimen internacional, o los “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión en torno de los cuales convergen las expectativas de los actores⁴ (Krasner, 1983)”, en este caso respectivas a la seguridad alimentaria y el apoyo humanitario en casos de hambruna.

La primera sección señala los principales componentes del sistema internacional; la segunda las convenciones internacionales más importantes que rigen en materia alimentaria; y la tercera analiza la existencia de principios político-económicos poco favorables para los países más vulnerables.

SISTEMA INTERNACIONAL

El sistema internacional es el conjunto de los actores que tienen incidencia en el escenario internacional. Sus acciones ejercen influencia mutua sobre otros actores relevantes y sobrepasan la esfera local, a menudo atravesando fronteras nacionales. También comprende los procesos y características contextuales que puedan tener algún efecto sobre alguno de los actores o sobre el conjunto.

⁴ Por ejemplo, un régimen internacional liberal para el comercio se basa en un conjunto de principios económicos neoclásicos que demuestran que la utilidad global se maximiza por medio del flujo de productos.

Hablamos de sistema internacional en lugar de sociedad internacional, porque en una sociedad existe un compromiso implícito de convivencia, reglas establecidas claras, y una autoridad que las haga respetar. Los actores que se organizan de manera más o menos institucionalizada –virtualmente todos los Estados –han llegado a formar una suerte de comunidad internacional.

En la comunidad internacional, de acuerdo con sus mismos principios, ningún Estado – que es la principal unidad de estudio –puede estar por encima de los demás: esto es, todos los Estados son soberanos y por lo tanto, no puede constituirse una autoridad superior que haga valer sus leyes. Esta forma de soberanía se conoce como soberanía de Westfalia.

Las presiones para los estados suelen ejercerse entonces de manera indirecta, a través de la distribución de recursos o la limitación de derechos. Aunque en la comunidad internacional no existe una autoridad única, que haga esta distribución, pueden encontrarse organismos que comportan gran legitimidad y peso político, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Unión Europea (UE) y agencias subsidiarias.

A partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, puede verse un incremento notable en los esfuerzos de colaboración e institucionalización de la cooperación transnacional. El ejemplo más representativo es el de la Organización de las Naciones Unidas, que actualmente reúne 193 Estados Miembros (en 2013, de acuerdo con su sitio web oficial). A ellos nos referiremos de manera amplia al hablar de comunidad internacional.

Diversos análisis que sirven de base para la teoría constructivista encontraron que las organizaciones internacionales inciden en la configuración de intereses estatales (proceso de reconfiguración de intereses)⁵.

El régimen de vulnerabilidad le asigna a organizaciones en determinadas áreas recursos materiales y morales (como financiamiento y apoyo político) para la configuración de conductas. Es decir, el régimen internacional concentra la autoridad suficiente para investir de legitimidad ciertas instituciones que determinen, para el público en general, qué información es verdadera y qué reacciones corresponden en cada situación.

La comunidad internacional tiene una influencia muy importante en la contención y prevención de hambrunas, especialmente a través de fondos y políticas destinadas a minimizar la vulnerabilidad de los más desprotegidos, pero sobre todo, dándole a esta problemática prioridad sobre otros temas.

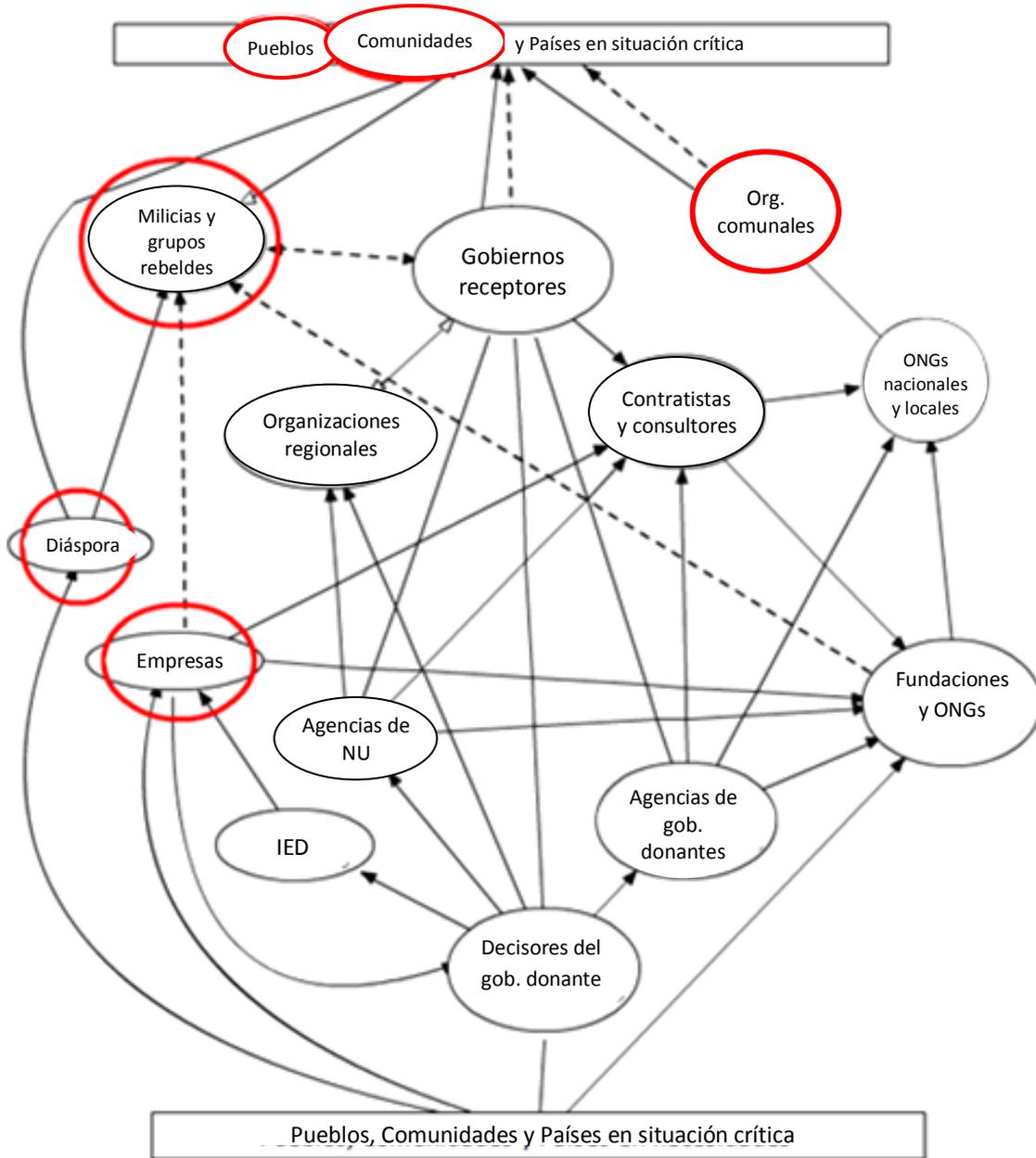
El sistema humanitario internacional no es una estructura oficial, y puede resultar más útil imaginarlo como una red (figura 1) que activa determinadas características dependiendo de la situación.

Incorpora grupos –encerrados en rojo –que no se consideran parte del “sistema humanitario formal”, aunque se reconoce que juegan un papel significativo en la respuesta humanitaria. E incluye también un amplio rango de agencias y organizaciones así como variados mecanismos y procesos que juntos buscan apoyar y proteger a quienes han sido afectados por una emergencia⁶.

⁵La Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) por ejemplo jugó un papel en la reestructuración de las políticas de investigación de numerosos Estados miembros (Finnemore, 1966) y la OTAN hizo lo propio en la reestructuración de las percepciones mutuas de sus miembros y sus intereses de seguridad (Risse-Kappen, 1994)

⁶ Las poblaciones afectadas conocen mejor que nadie sus propias necesidades y el contexto en el cual deben entregarse los apoyos, por lo que deberían estar en la base de las soluciones propuestas por el sistema humanitario

Figura 1. Red/sistema humanitario internacional



Fuente: (UNISDR, 2013)

Las agencias de ayuda internacional, los gobiernos nacionales y ONGs son los principales agentes (actores) en la implementación de los ejercicios de prevención exógena de la hambruna.

(es por eso que se repite en el esquema). La diáspora (ciudadanos de una nación que habitan fuera de su país de origen) puede ser un importante vínculo entre su país natal y los países donantes.

La mayor parte de estas agencias y organizaciones utilizan como indicadores para sus operaciones el Sistema de Naciones Unidas para determinar la seguridad alimentaria o Clasificación por Fases de Seguridad Alimentaria (IPC).

El sistema usa una escala de 5 puntos para describir la situación alimentaria de una región determinada, siendo la fase 5 Hambruna/Catástrofe humanitaria. Se basa en una variedad de datos, incluyendo condiciones climáticas, precios de alimentos, producción agrícola y niveles de malnutrición⁷.

Fue desarrollado originalmente por la Asociación para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria de Naciones Unidas (FAO) y la Unidad de Análisis Nutricional de Somalia, y fue luego extendida a otros países y utilizada por agencias como PMA, CARE y Oxfam (Stewart, 2011). Destacan otros usuarios como la FAO, PNUD, PMA, UNICEF y ACNUR, así como grupos de trabajo organizados para tratar situaciones específicas entre los países interesados.

Las ONG' por su parte, dirigen una parte importante de las campañas de combate a la hambruna, por atraer especialmente a los donantes occidentales, quienes las perciben como más flexibles, rápidas y abiertas en el monitoreo de sus recursos; tienen además reputación de ser los distribuidores más neutrales, menos constreñidos por asuntos de soberanía. La creciente frustración ante la inadecuada capacidad de los gobiernos locales para ejecutar operaciones de ayuda humanitaria ha contribuido al asenso de las ONG en el juego humanitario. (Buchannan-Smith & Davies, 2005)

Existen claro, efectos negativos en el uso de las ONG, como son sus límites en la cobertura geográfica. Además por lo usual, depender de las ONG es a menudo a expensas de las estructuras gubernamentales que se ven marginadas y debilitadas aún más. Además, las opiniones

⁷Por ejemplo, la fase 5 requiere de 2 muertes por 10 mil habitantes; y que el acceso a comida y agua esté limitado a menos de 2,1000 kilocalorías y 4 litros al día.

de los donantes sobre las ONG pueden no coincidir con la de los gobiernos o la población local, lo cual puede tensar las operaciones.

Sin duda, el proceso preventivo que se requiere para la acción preventiva real es institucional y políticamente mucho más complejo que una operación humanitaria estrechamente definida, lo que significa una pesada carga institucional. Por parte de las Naciones Unidas, se estableció en 1992 el Comité Permanente entre Agencias o IASC por sus siglas en inglés (figura 2) para trabajar desde una base operativa más amplia.

Figura 2. Coordinación entre agencias humanitarias

IASC Members		IASC Standing Invitees	
	Food and Agriculture Organization (FAO)		International Committee of the Red Cross (ICRC)
	United Nations Development Programme (UNDP)		International Council of Voluntary Agencies (ICVA)
	United Nations Population Fund (UNFPA)		International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC)
	United Nations Human Settlements Programme (UNHABITAT)		American Council for Voluntary International Action (InterAction)
	United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)		International Organization for Migration (IOM)
	United Nations Children's Fund (UNICEF)		Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR)
	United Nations Office for Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)		Office of the Special Representative of the Secretary General on the Human Rights of Internally Displaced Persons (RSG on Human Rights of IDPs)
	World Food Programme (WFP)		Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR)
	World Health Organization (WHO)		World Bank (WB)

Fuente: Sitio Oficial de la IASC, 2013.

En escenarios de alta vulnerabilidad se destaca la labor del Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Unión Europea (UE), el Departamento para el Desarrollo Internacional de Reino Unido y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (DFID y USAID,

éstas dos por sus siglas en inglés); tanto por la magnitud de sus operaciones y por su papel como referentes informativos y morales⁸.

Estas organizaciones evolucionaron en el contexto de la Guerra Fría y fueron consolidando sus actividades durante la década de los 70', en medio de las crisis alimentarias en África y el Sudeste Asiático –India y Bangladesh, 1973-75 –y de nueva cuenta en mitad de los 80'. Su actuación ha sido influenciada también por el contexto doméstico, en diferentes medidas y dependiendo de su estructura orgánica.

Los programas bilaterales⁹ están fuertemente influenciados por intereses políticos domésticos, y están sujetos a controles democráticos y parlamentarios. Estos mecanismos existen también para las agencias multilaterales pero en menor medida.

Las agencias bilaterales (USAID, DFID) son más propensas a ligar sus contribuciones con su política exterior, sobre todo en función de los procedimientos parlamentarios para poder asignar ayuda para el desarrollo. La rendición de cuentas es más tenue cuando hablamos de las agencias de las NU: hay un número de cuerpos relevantes a los que las NU entrega reportes¹⁰ pero en la práctica la rendición de cuentas a los parlamentos de los estados miembro es indirecta. (Buchanan-Smith & Davies, 1995, p.32)

Por su parte, las agencias multilaterales (PMA, UE) suelen tener una mayor retroalimentación por parte de sus experiencias en el campo, o a través de diversas evaluaciones y relaciones locales. Por desgracia, están más alejadas de los votantes de los gobiernos donantes,

⁸Ver Buchanan-Smith & Davies, 1995.

⁹En el caso de los Estados Unidos por ejemplo, la condicionalidad está inscrita en su legislación. La Enmienda Brooke (aprobada antes del Fin de la Guerra Fría) prohíbe la donación de ayuda para el desarrollo a un país donde un golpe militar haya depuesto un gobierno electo democráticamente.

¹⁰ Por ejemplo el PMA es responsable ante su cuerpo rector, el Comité de Programas y Ayuda Alimentaria (CFA por sus siglas en inglés), que está compuesto de servidores públicos de diferentes gobiernos miembros de Naciones Unidas.

que son quienes pueden presionar para lograr mayores donaciones del gobierno nacional, o asegurarse de que cumplan con lo ya prometido.

Las agencias internacionales, pese a su importancia, funcionan como administradores y gestores de los recursos. Ellas disponen sobre el cómo, pero la mayor parte de las decisiones de fondo, es decir el qué, le corresponde a los donantes, que por lo general son gobiernos nacionales. Es por ello que pesa tanto la relación con el gobierno receptor, con independencia de la crisis.

En el capítulo siguiente habrá mayor discusión sobre los donantes y su relación con gobiernos recipientes de ayuda humanitaria, así como los efectos de la transferencia de alimentos en los mercados, y de efectivo en las finanzas nacionales.

MARCO NORMATIVO

Con mucha anterioridad a la ONU y a las OI como las conocemos en la actualidad, existían relaciones entre naciones regidas por la costumbre y por los términos convenidos para el caso. El origen de la regulación intergubernamental de cuestiones legales de interés general y permanente suele atribuírsele al Congreso de Viena¹¹ (1814-15).

Desde entonces, se han desarrollado fórmulas legales durante conferencias diplomáticas con temas muy variados, como la ley del mar, la solución pacífica de disputas, la unificación del derecho internacional privado, la protección de la propiedad intelectual, la regulación del servicio postal y las telecomunicaciones, la navegación marítima y aérea y otras muchas cuestiones.

Existen de forma paralela –a veces alternada –muchas reglas extraoficiales, no plasmadas en el papel, que por su carácter de principios deben considerarse parte de los regímenes

¹¹Así como a las disposiciones acerca del uso de ríos internacionales, la abolición de la esclavitud y el estatus diplomático adoptadas en el Tratado de París de 1814.

internacionales que “proporcionan el entramado político dentro del que ocurren los procesos económicos internacionales” (Keohane y Nye, 1998, p. 59).

Los gobernantes pueden adoptar Convenciones Internacionales en las cuales acuerdan guiarse por ciertos estándares; por principio, a cambio de beneficios explícitos, bajo coerción o por imposición, una situación que ocurre cuando el gobernante en cuestión no puede resistir efectivamente.

Los convenios no son más que manifestaciones de intención, y no hay sanciones en los casos en que estos llegan a incumplirse. La única manera en que haya represalias en caso de que una de las partes rompa con lo pactado, es si desde un principio acordó que así sería, es decir, que el pacto es vinculante, como en el caso de los tratados.

Lo anterior significa que no existe una manera de obligar a los Estados a redactar políticas de combate a la hambruna –o a desistir de sembrarla entre su población –a menos que se esté violentando un tratado que hayan firmado con anterioridad. La principal consecuencia de esto es que el derecho alimentario no está especificado en sus leyes (constituciones) y por lo tanto está expuesto a las fluctuaciones del mercado, el clima y el ambiente sociopolítico.

La comunidad internacional se preocupa por asistir en situaciones humanitarias para proteger su imagen como baluarte de los principios de paz y desarrollo que rigen la mayor parte de sus acuerdos y alianzas. Además, es importante tomar acciones para proteger la salud y el bienestar de la población en general, en especial entre la población más vulnerable, niños, mujeres embarazadas y personas mayores.

La cooperación al interior de la comunidad internacional responde entonces a incentivos, sean morales o domésticos, no por indicación de la autoridad ni por obligación legal. Es por eso que programas de desarrollo como los acordados en la Cumbre del Milenio avanzan tan lento.

La seguridad alimentaria, incluida en el apartado uno de los Objetivos del Milenio (ODM) permea todos los ámbitos que pueden interesarle a la comunidad internacional: pobreza y desarrollo, salud y nutrición, seguridad y desarrollo económico, igualdad y democracia.

Tabla 1. Marco normativo

AÑO	COMO MATERIA DE DESASTRES	COMO MATERIA DE DD.HH.	COMO MATERIA DE DESARROLLO
2005	Hyogo Framework for Action (World Conference on Disaster Reduction)		
2002	The Johannesburg Plan of Action (The World Summit on Sustainable Development (WSSD))		
2000			2° meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Cumbre del Milenio)
1996		Declaración de Roma (Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria)	
1994	La Estrategia y Plan de Acción de Yokohama para un Mundo Más Seguro (Conferencia Mundial sobre Desastres Naturales)		
1992		Declaración Mundial y Plan de Acción sobre Nutrición	
1990			Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar (OUA)
1984			Carta de la Organización de los Estados Americanos, art. 12 (OEA)
1979			Declaration of Principles of the World Conference on

			Agrarian Reform and Rural Development (FAO)
1979			<u>The Codex Alimentarius Commission of the Code of Ethics for International Trade</u> (FAO, OMS)
1977			Programa Mundial de Alimentos
1976			Conferencia Mundial del Trabajo (OIT, Asamblea General)
1974		Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (Asamblea General)	
1974		Declaración sobre la Protección de la Mujer y el Niño en Estados de Emergencia o Conflicto Armado (Asamblea General)	
1966		Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Asamblea General)	
1959		Declaración de los Derechos del Niño	
1948		Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General)	
Fuentes: (Torres, 2003), (Gatune, 2010), (FAO, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996)			

La legislación internacional actual, representada en la tabla 1, reconoce el derecho de cada persona a estar libre del hambre; a la alimentación adecuada; al agua segura; derecho a beneficiarse del progreso científico; y derecho a la no discriminación. Este último es de especial importancia a la luz de nuestra hipótesis, donde la mayoría de las veces que se sufre una

hambruna es resultado de situaciones donde la distribución de alimentos es desigual entre personas del género diferente o del estrato social inferior.

Son especialmente importantes para la comunidad internacional las hambrunas causadas por algún conflicto, porque violenta los principios de paz y orden que tanto se esfuerza en mantener. Existen una serie de tratados que protegen grupos vulnerables¹² que gozan derechos específicos de la alimentación: reclusos, mujeres en lactancia, niños y refugiados.

Existen al menos tres maneras en las que un conflicto puede causar hambruna: destrucción directa y agotamiento de las fuentes productivas; cuando el hambre es usada como arma, en especial durante sitios y movimientos de contrainsurgencia; cuando estructuras estatales y caciques se sustentan despojando a los pobres, creando así hambruna (de Waal, 1993 citado en Buchannan-Smith & Davies, 2005).

Cuando la hambruna es iniciada o potenciada por el conflicto, también desvía la atención y recursos lejos de políticas de prevención, y tiende a debilitar las estructuras no relacionadas con la guerra; más aún, crea un clima de sospecha y desconfianza entre donantes y gobiernos, lo que complica la distribución de los apoyos.

La defensa e implementación del derecho a la alimentación no se reducen a la elaboración de políticas alimentarias, programas y legislación social: éstas facilitan el goce del derecho a la alimentación y son parte de las obligaciones de los estados, pero resulta igual de importante el

¹²Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos” art. 20 (UN, 1995); Declaración de Innocenti sobre la protección, promoción y apoyo de la Lactancia Materna (1990), y Declaración Mundial y Plan de Acción sobre Nutrición (1992); Convención sobre los Derechos del Niño, art. 24 (AG, 1989); Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar de los Niños art. 14 (OUA, 1990); Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin carácter Internacional (Protocolo II) art. 14. (Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, 1977).

cumplimiento efectivo de los reglamentos y órdenes judiciales, lo que se conoce como remedio judicial (o recurso procesal¹³)

Las obligaciones de los Estados se han ido refinando a través de los años, en el contexto del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –o ICESCR por sus siglas en inglés –, redactado por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC).

El derecho a la alimentación adecuada presiona a los estados miembros para que cumplan con 3 tipos de obligaciones¹⁴: la obligación a respetar, a proteger, y a realizar. Se comprometen:

“[...] a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.”

ECOSOC, 1966.

El Estado es responsable de posibilitar el acceso a la comida de aquellos en situación de necesidad. En particular, significa que es obligación del estado suministrar alimentos para cada persona amenazada por el hambre y la malnutrición: no proveer comida, sino asegurarse que las personas superen su carencia.

Las obligaciones con relación a la protección y realización se relacionan más con la pobreza y la falta de recursos productivos o empleo, y rara vez involucran desarrollo de infraestructura y recursos estatales –que aunque son necesarios para el crecimiento económico y el progreso social, no son indispensables para el cumplimiento de esta obligación particular –.

¹³ Que es el proceso por el cual una corte hace efectivo un derecho, impone una pena, revoca o invalida una resolución previa.

¹⁴ Incluidas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y profundizado más tarde en la Observación general 12 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

En situaciones de emergencia, en cambio, se activa la obligación del Estado de proveer cuando todas las otras opciones se han agotado. El gobierno en estos casos proporciona los alimentos directamente a la población, para impedir que las personas sufran malnutrición, enfermedades relacionadas o privación.

La codificación del derecho alimentario, así como la promoción de prácticas que aseguren el goce efectivo de este derecho, son de suma importancia para el diseño de mapas de derechos (Sen, 1981) que como se dijo al inicio de este trabajo, condicionan qué conjunto de bienes corresponden a qué activos. La legislación internacional en la materia ayuda a que los bienes comestibles estén siempre ligados a las personas escasas de activos.

Las obligaciones que los 160 Estados Parte contraen por este Pacto son de especial importancia para el derecho alimentario, ya que amplían sus obligaciones más allá de sus propias fronteras políticas: los estados son responsables de prevenir la destrucción del acceso a la comida en otros países, sin violar por ello la soberanía del estado en cuestión.

Existen dos motivos clave en el contexto internacional que pueden retrasar la entrega de recursos y la acción inmediata ante una alerta temprana: uno, el sistema internacional responde a la hambruna una vez en progreso pero no puede estar equipada para intervenir a tiempo y prevenirla.

Dos, lo que prima no es la severidad de la crisis, sino las relaciones entre los donantes internacionales y los gobiernos nacionales. El determinante más importante de la sincronía y escala de la respuesta internacional tiende a ser esto último (Buchanan-Smith & Davies, 2005). Existen todavía OI que condicionan la ayuda, como se verá más adelante.

Tanto la condicionalidad económica como política ha sido experimentada por los países africanos, aplicadas sobre todo por donantes bilaterales, pero también por algunos multilaterales,

como en el caso de la UE. Aunque se supone que sirva como estímulo positivo para que los gobiernos receptores inicien reformas, no hay duda que la condicionalidad tiene una dimensión punitiva. (Buchanan-Smith & Davies, 1995)

Esto es parte del régimen internacional, que responde a los intereses de los Estados mejor posicionados, y trabaja en torno a ellos con independencia de las declaraciones o las convocatorias de los organismos internacionales más tradicionales y sus agencias, o incluso de su propia población.

Aunque el derecho internacional establece que los estados emitan reportes periódicos bajo el régimen de ciertos tratados relevantes (como el ICESCR), sobre los cuales se emiten recomendaciones, esta figura es de alcance muy limitado. El desarrollo de derechos económicos, sociales y culturales se reforzaría permitiendo, por ejemplo, demandas individuales a las NU de presuntas víctimas de violaciones de estos derechos.

El Alto Comisionado de Derechos Humanos es quien recibe e investiga reclamaciones sobre violaciones del derecho a la alimentación (en coordinación con Foodfirst Information and Action Network o FIAN¹⁵), y califica como responsables a los gobiernos cuando las violaciones son condenadas y subsanadas.

Sin embargo, estas correcciones no siempre incluyen la cuestión sobre la falta de recursos y el impacto del comercio exterior sobre la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones de acceso a la alimentación adecuada. Las empresas transnacionales por ejemplo, se caracterizan por oponerse a cualquier reglamentación obligatoria respecto a ellas, propugnando esencialmente el autocontrol.

¹⁵ Una ONG que trabaja por el Derecho a Alimentarse. FIAN también se encargó de preparar el Código de Conducta sobre el derecho a la alimentación para su adopción por la O.N.U.

Así, han adoptado varios códigos de conducta voluntarios, los cuales hay que aclarar, no tienen ningún efecto jurídico obligatorio y no existen figuras jurídicas claras para asignar responsabilidades sobre sus actividades. Las quejas en contra de las empresas o sociedades transnacionales sobre el derecho alimentario se llevan en forma de demandas civiles en las cortes nacionales¹⁶ o reclamos frente a tribunales regionales, como la Comisión Africana o el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Las medidas existentes operan sólo como demandas civiles, es decir, que en caso de condena, únicamente son posibles las indemnizaciones. Existe una clara y creciente necesidad de legislación con jurisdicción compartida e iniciativas que empoderen a las poblaciones contra empresas y gobiernos abusivos, como programas de empleo y transferencias de dinero o especie para asegurar, entre otras cosas, el acceso a la comida.

PRINCIPIOS

El sistema internacional es uno de los ambientes sociales más complejos y débilmente institucionalizados dentro de los cuales operan los humanos. Las normas son a veces inconsistentes y el poder es asimétrico; así que ninguna regla o conjunto de reglas puede cubrir todas las circunstancias.

Este apartado elabora generalizaciones sobre el comportamiento de la comunidad internacional. El énfasis está en cómo puede darse la hambruna de manera simultánea a un discurso sobre desarrollo y derechos humanos.

Existen cuatro valores que sirven de núcleo del actual sistema internacional:

1. Mantenimiento de un orden público mínimo (evitar comportamientos bélicos)

¹⁶ Francia y Estados Unidos por ejemplo, tienen leyes que permiten que un extranjero inicie cualquier acción civil por cualquier daño cometido en violación de leyes nacionales o de un tratado firmado por el país donde la empresa esté registrada.

2. Autodeterminación
3. Protección de los derechos humanos
4. Modernización (la idea de que los estándares de vida deben elevarse)

El sistema internacional se sostiene sobre una estructura institucional subyacente, definida por un conjunto de normas y expectativas mutuas. Evidencia de la existencia de tal estructura común puede encontrarse en tratados, decisiones de los tribunales internacionales, resoluciones de organizaciones internacionales, escritos de las autoridades, y las declaraciones y acciones de los tomadores de decisiones nacionales (Krasner, 1983, p.46).

Las relaciones entre individuos o grupos están condicionadas por o son una manifestación de los arreglos institucionales dentro de los cuales están insertos. Las instituciones son reglas y normas formales e informales que generan otras entidades o agentes más específicas; el poder y los intereses de los actores están definidos por los roles que juegan en estructuras institucionales más amplias (Krasner, 1983).

Las múltiples presiones en los gobernantes han llevado a un desfase entre las normas de cooperación y protección a los derechos humanos, y la práctica. Los gobernantes pueden hacer juramentos pero al mismo tiempo actuar en sentido contrario y justificar esto mediante normas alternativas de derechos humanos o desarrollo (digamos, negando la ayuda a un gobierno no democrático).

De esta manera, las condiciones de vulnerabilidad pueden deteriorarse hasta el punto de que es necesaria la ayuda humanitaria, a pesar de que exista suficiente información para iniciar una respuesta temprana. Las principales razones por las que no se utiliza con eficiencia la

información temprana se relacionan con el contexto institucional donde se genera y el ambiente político que lo engloba.

Si una práctica funciona, los individuos pueden llegar a verla como (*normatively binding*) normativamente vinculante, no sólo como instrumentalmente eficaz; a la inversa, si una regla mutuamente aceptada falla en controlar el comportamiento, su autoridad puede ser rechazada con el tiempo. El ejercicio efectivo del control o la aceptación de una regla podría generar nuevos sistemas de autoridad.

Ulrich Beck (2007) llamó “relaciones de definición” a las normas institucionalizadas que brindan a determinados grupos la oportunidad de imponer su forma de ver las cosas –como la percepción de África –y sus intereses. Las relaciones de definición consisten igualmente en disponer de los “medios de definición”, esto es, las reglas científicas y legales.

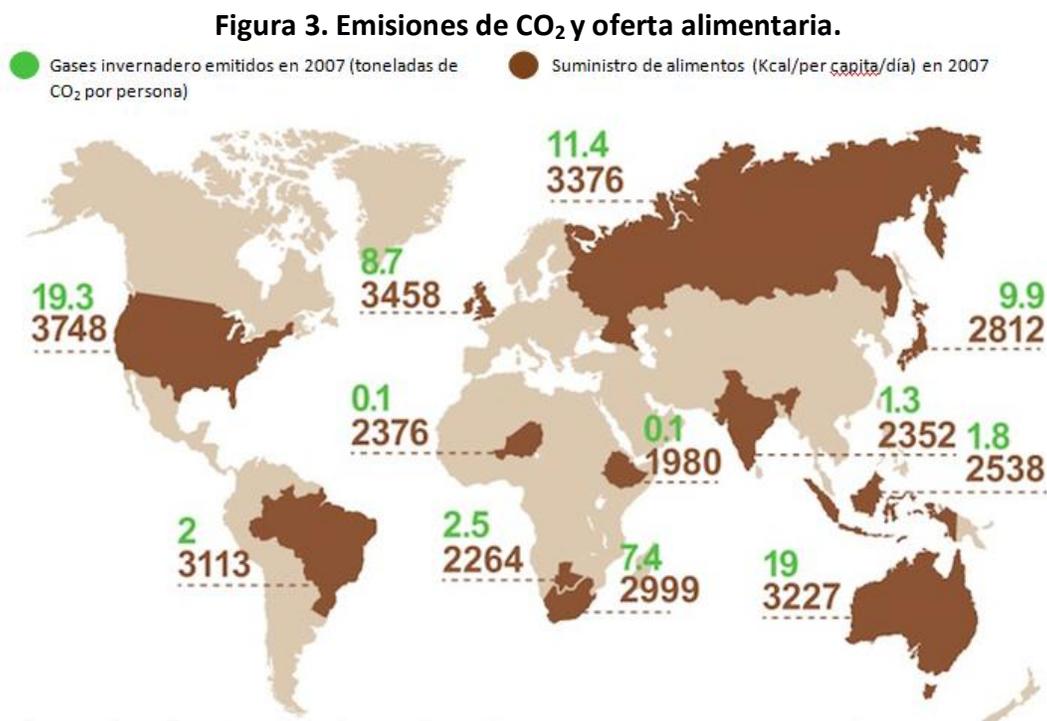
Por ejemplo, la actitud generalizada de occidente hacia África y las prácticas asociadas con esta mentalidad, popularizadas por los medios con mayor reputación. Gracias a los medios mundiales, África ha sido casada con imágenes de crisis económica, política, guerra civil, regímenes militares y corrupción. Esto ha tenido el efecto de pasar por alto oportunidades para la inversión en el continente e incluso para lograr acuerdos de beneficio recíproco.

La aceptación generalizada de definiciones sobre la pobreza y el hambre es una parte importante, más que en la generación de la hambruna, en cualquier explicación sobre la repetición de este tipo de desastre y la presunta vulnerabilidad endémica.

Parte del problema es que el desarrollo desenfrenado (principio de acumulación) de la sociedad industrial –que tan buenos resultados dio en Primer Mundo –sigue pareciendo la mejor solución a la mayoría de los problemas (mayores índices de gases invernadero de la industria parecen relacionarse con mayor suministro de alimentos, como se muestra en la figura 3). Pero en

el proceso se adoptan prácticas y acuerdos que generan beneficios de la generación de riesgos para determinados países, actividades y empresas, mientras otros ven deteriorada su salud y amenazada su subsistencia económica.

Los riesgos que proceden de la industrialización y la liberalización son resultado de decisiones tomadas para obtener ventajas económicas y aprovechar las correspondientes oportunidades, cuyos efectos nocivos cruzan las fronteras sin ser detectados. El resultado es que muchos problemas se exportan a lugares lejanos (por ejemplo la volatilidad de precios o el comercio maderero internacional) o se aplazan hasta generaciones futuras.



Fuentes: FAO, <http://faostat.fao.org/site/368/DesktopDefault.aspx?PageID=368> y World Resources Institute, <http://cait.wri.org>, en Oxfam, 2012.

Los efectos transfronterizos sobre grupos de población y zonas vulnerables se convierten en evidencia de la contradicción entre la estructura de la autoridad política y las consecuencias de las decisiones arriesgadas y las vulnerabilidades resultantes. Dado el “aumento de consecuencias

inadvertidas” resulta imposible, con las normas legales vigentes, atribuir a un causante los daños originados por muchos.

La dificultad para atribuir el riesgo a un actor determinado o “irresponsabilidad organizada” (Beck, 2007) tiene dos variantes: una dentro de los Estados nacionales, basada en la inimputabilidad –todos y ninguno es responsable –legalmente fundada; otra fuera de los Estados nacionales, ocasionada fragmentación de los espacios legales (soberanía nacional y no intervención).

Las directrices políticas consisten entonces en una gestión subordinada a los proyectos o a la presión superior, no al ecosistema o la población. De manera similar, el horizonte temporal pone bajo presión la actuación económica de las instituciones políticas y condiciona ciclos electorales y conceptos presupuestarios pero no se orienta al horizonte de las repercusiones sociales o de los cambios medioambientales. (Beck, 2007)

Estos constructos son valoraciones de seguridad y de responsabilidad que emanan de instituciones con autoridad reconocida en su campo, como es el caso de las organizaciones mencionadas al inicio del capítulo. Valorar la modernización por encima de la sustentabilidad y la acumulación por encima de la equidad son consecuencias de estos constructos y su definición de “riesgo aceptable”.

Hay macrofuerzas, instituciones o políticas surgidas de regímenes internacionales que pueden llegar a ejercer una influencia decisiva sobre la sustentabilidad¹⁷ –modalidades de explotación agrícola, innovaciones tecnológicas, instituciones financieras internacionales y políticas gubernamentales –articuladas e ilustradas en detallados modelos a escala local que incluyen gran variabilidad local de recursos y condiciones ecológicas. (Beck, 2007)

¹⁷ La Revolución Verde, por ejemplo, contribuyó a mediados de la década 1960 a que India alcanzara la autosuficiencia alimentaria en el curso de sólo una década.

Los donantes más relevantes en la escena humanitaria, incluidos gobiernos y agencias, suelen estar motivados por demandas de su electorado. Por esto es indispensable para lograr la victoria temática de asuntos como la vulnerabilidad, se debe apelar a las redes y movimientos de la sociedad civil de los países más desarrollados.

Para desarrollarse un verdadero contrapoder desde la sociedad civil se requieren condiciones básicas de: democracia parlamentaria, independencia (relativa) de la prensa y una elevada generación de riqueza. (Beck, 2007)

Necesita además de nociones mínimas sobre el riesgo y los valores de la cooperación y la importancia de asistir en situaciones aunque sean remotas. La cultura “ve” en símbolos mediáticos: si los peligros no son visibles públicamente o están maquillados, no despiertan la atención en el propio ciudadano porque no afecta su espacio vital.

SUMARIO

La hambruna es un problema multifacético y dinámico que se relaciona con básicamente todos los temas importantes para la agenda internacional. Aunque el sistema internacional influye sobre etapas más directas como la inversión para el desarrollo de resistencia a la sequía y restricciones al comercio de alimentos, o la entrega y distribución de ayuda alimentaria, existen contradicciones de fondo que deben cambiar para poder hacer contribuciones que duren más allá del año fiscal.

En este sentido, la comunidad internacional ha hecho esfuerzos importantes por codificar el derecho alimentario e incluirlo en las legislaciones nacionales, para que pueda garantizarse el derecho de acceso a alimentos adecuados. La Declaración de Roma, el artículo 2(1) del ICESCR

y la Convención de los Objetivos del Milenio son los principales marcos normativos que buscan asegurar el goce del mencionado derecho.

También se trabaja de la mano con ONGs y gobiernos nacionales para brindar asistencia humanitaria y ayudar a construir capacidades, que le permitan a las poblaciones vulnerables hacer frente a sequías, inundaciones y otras irregularidades en el suministro de alimentos.

Merecen especial reconocimiento las agencias multilaterales, así como los departamentos de desarrollo de los principales donantes, entre ellos el PMA, DFID, USAID y OCHA, que a lo largo de su existencia han contribuido a salvar vidas y reconstruir fuentes de ingreso en muchos puntos desolados por el desastre. Hace falta dar continuidad a estos esfuerzos, pero también superar la lógica de las consecuencias esperadas, y romper con los cálculos de interés político y ganancias económicas por sobre todas las demás consideraciones.

La comunidad internacional depende de la buena fe y el respeto a la soberanía de los Estados, de forma que es muy difícil imponer sanciones en caso de violaciones a alguna de las obligaciones de los Estados. Los incentivos más fuertes deben provenir de la práctica misma dentro del sistema internacional, y en la promoción de valores e instituciones que se preocupen por erradicar la desigualdad y el hambre.

La ayuda humanitaria no sólo requiere el apoyo de otros temas en la agenda -como la reducción de desastres y el cambio climático, sino del desarrollo y la distribución equitativa del riesgo y del ingreso. La distribución jerárquica de estos dos no sólo es injusta sino insostenible. Es inevitable el punto de rompimiento, cuando el hambre se vuelve un riesgo/país, a menos que se abarquen temas de fondo para la seguridad alimentaria global.

Es poco probable que los decisores en los países desarrollados no hayan hecho esta relación, y más probable que la democratización no sea en realidad una meta prioritaria en su

agenda. Son necesarios más proyectos que desarrollen el potencial productivo y la resiliencia de las comunidades vulnerables para poder recuperar la confianza en el discurso de los gobiernos donantes.

En principio, esto significa que la comunidad internacional debe hacer esfuerzos todavía mayores por moralizar las actuales corrientes de libre comercio y modernización, vinculando a los tomadores de decisiones con las poblaciones recipientes. La transparencia y la rendición de cuentas por parte de las mismas agencias multilaterales y OI deben ser parte de esta vinculación.

En lo que respecta a los gobiernos nacionales, la democratización acompañada de una tendencia a la descentralización de la provisión de servicios por los gobiernos, ofrece oportunidades reales para políticas más apropiadas y flexibles de prevención de la hambruna. En África y otras regiones en desarrollo estas medidas son inevitablemente dependientes de la viabilidad de los recursos externos.

Aceptar la promoción de la democracia como una meta primordial del involucramiento de Estados Unidos en los países en desarrollo, no elimina la consideración de la agricultura como una condición necesaria para servir de contexto al desarrollo y eliminar el hambre. Tal enfoque tiene una mejor probabilidad de promover la democratización en muchos países pobres que los proyectos de democratización en sí mismos.

La democratización debe extenderse a los medios internacionales y los mensajes que proyectan. Han de ser responsables y vigilar el efecto que sus transmisiones puedan estar causando en los espectadores, en especial de países occidentales, de manera que puedan no sólo estar enterados de las situaciones críticas, sino identificados e informados de lo que su gobierno está haciendo con respecto a la situación en cuestión.

Las identidades y roles asociados de los actores son generadas y reproducidas por interacción mutua, que involucra no sólo el comportamiento sino también percepciones compartidas y entendimientos intersubjetivos. Todos debemos entender la vulnerabilidad como parte activa de la amenaza, y dejar de considerar la hambruna y desastres relacionados como resultado de eventos climáticos extremos e improbables.

De esta manera, el rol de prevenir la hambruna le corresponderá no sólo a unos pocos, y la tarea será un poco más ligera. Si como dijo Bartelson (1995) “el discurso, político o científico, está efectivamente involucrado en la construcción de la realidad”, cualquier discurso puede afectar positivamente una situación.

Capítulo 2. FUERZAS DINÁMICAS

Uno de los objetivos primarios para cualquier Estado es proveer de suficiente alimento para sostener el crecimiento económico y el bienestar de sus ciudadanos. Pero con el crecimiento de la población, la especialización por regiones y la conversión de las economías de agrícolas a industriales, se volvió cada vez más difícil garantizar la demanda de alimentos sólo con la producción local¹⁸. Es por eso que el concepto de autosuficiencia se sustituyó por el de soberanía alimentaria.

La soberanía alimentaria implica mantener al mismo tiempo una infraestructura agropecuaria sólida, un sistema de precios que proporcione niveles apropiados de capitalización en el campo y una fortaleza competitiva en la producción básica –que no repare de las fluctuaciones internacionales del mercado –. Todo esto apoyado por directrices políticas que aseguren el consumo interno de la población, con independencia del estrato social y de su participación en la distribución del ingreso (González y Torres, 1994 citado en Torres, 2003).

Las nuevas dinámicas del mercado internacional y las decisiones de los organismos internacionales –que orientan las políticas públicas del ramo –obligaron a replantear el concepto de soberanía por el de seguridad alimentaria¹⁹. Este capítulo se ocupa de explicar las estrategias más comunes para alcanzar la seguridad alimentaria y los factores del contexto internacional que influyen sobre ésta.

¹⁸ La definición de autosuficiencia alimentaria en economía se define como una situación en la cual la producción alimentaria nacional o regional, es igual a la demanda efectiva interna: a la proporción de ésta por un bien que se satisface con la producción nacional se le llama razón de autosuficiencia o grado de autosuficiencia, y cualquier grado menor al óptimo entra en fase de seguridad.

¹⁹ Fue durante la Conferencia Mundial de Alimentos de 1974 donde el término “seguridad alimentaria” ganó popularidad.

MERCADOS DE ALIMENTOS E INSUMOS

Las limitaciones geográficas no preconditionan la seguridad alimentaria ni la capacidad de un país de progresar. Abundan los ejemplos de países con restricciones a su desarrollo agrícola que mantienen niveles satisfactorios de consumo y nutrición. Un caso notable es Japón (su IGH es tan bajo que no se registra en el reporte IFPRI 2011), pero también se cuentan países en desarrollo con riquezas minerales –o de otro tipo, como Yemen que ha financiado parte de su plan de desarrollo con las remesas –para costear importaciones masivas de alimentos.

Los mercados de alimentos son espacios de oportunidad para los Estados con limitaciones en su producción agrícola, y sirven como herramientas para trasladar el excedente a las regiones deficitarias de alimentos.

Los mercados sobre la seguridad local

El mundo de hoy tiene suficientes reservas globales de alimentos que podrían ayudar a compensar la baja producción en algunas regiones y elevar los niveles de consumo en las zonas con signos de hambre todavía presentes.

En términos de población y consumo humano, la demanda de alimentos se ha elevado durante la primera mitad del siglo y la última del anterior a niveles bastante elevados pero relativamente constantes y predictibles dadas las proyecciones demográficas. Demandas de otras fuentes pueden alterar los precios como se verá más adelante.

A pesar de la disminución de productividad agrícola en ciertas áreas y de eventos desafortunados –como sequías, agotamiento del suelo, incendios, etcétera –que reducen la oferta esperada, las mejoras en la tecnología agrícola, los subsidios y la expansión del área cultivada,

mantienen en general un nivel bastante bueno, incluso por arriba de la demanda, de las reservas globales de alimentos²⁰.

En teoría, en un mercado internacional funcional, el aumento de las exportaciones se contrarrestaría con importaciones de los bienes alimenticios necesarios para satisfacer la demanda local. El vasto número de competidores y productos sustitutos devolverían los precios al nivel óptimo –que los consumidores estarían dispuestos y en posición de pagar –.

Los mercados agrícolas de hoy presentan tres características clave que aumentan la sensibilidad de los precios ante los desafíos de los biocombustibles, del cambio climático y del comercio de productos básicos. Primero, los mercados de exportación para todos los productos básicos –arroz, maíz trigo y soya – están como ya dijimos, concentrados en unos cuantos países (ver figura 4).

En los casos tanto del maíz como del arroz, los cinco mayores productores responden por más del 70% de la producción mundial, y los cinco mayores exportadores son responsables de casi el 80% de las exportaciones mundiales. Para el trigo, los cinco mayores productores y exportadores responden por cerca del 50% y 60% de la producción y exportación mundial. (IFPRI, Concern Worlwide y Welthungerlife, 2011)

Los Estados Unidos son el mayor productor mundial de maíz, trigo y arroz con cáscara, así como el cuarto mayor proveedor mundial de arroz quebrado. Argentina y Francia están también entre los mayores proveedores de maíz y trigo, y Brasil entre los mayores productores de maíz y arroz²¹. (IFPRI, Concern Worlwide y Welthungerlife, 2011)

²⁰ Los precios globales de los cereales por ejemplo, cayeron en casi 50% en términos reales desde 1970 de acuerdo con la FAO indicando que las reservas de cereales estaban excediendo la demanda efectiva de éstos. (Falcon & Naylor, 2005)

²¹ China es el mayor productor de trigo y arroz con cáscara, así como el segundo mayor productor de maíz, pero su producción está orientada al mercado local.

Figura 4. Exportadores mundiales de cereales

**PRINCIPALES EXPORTADORES DE MAÍZ, TRIGO, Y ARROZ, 2008
(% DE LAS EXPORTACIONES MUNDIALES)**



Fuente: FAO (2011a).

A su vez, el mercado que supe esta producción –insumos agrícolas como fertilizantes, semillas, pesticidas y maquinaria –está concentrado en un puñado de empresas transnacionales industriales de gran escala (ETNs).

A través de sistemas de derechos de propiedad intelectual (DPI) que conceden privilegios de monopolio sobre lo que antes fuera propiedad común, se facilita el control sobre material genético y formas de vida tales como semillas y razas de animales.

El Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPICs) de la OMC exige a todos los miembros de la OMC la implementación de legislación de protección varietal, a través de patentes u otros sistemas de DPI, al mismo nivel de los países más desarrollados.

La carencia de recursos y lo inaccesible de la exigencia se pone en evidencia en la distribución de solicitudes de patentes: mientras que más del 90% de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura provienen de biotopos en el Sur, las corporaciones en países desarrollados reclaman el 98% de las patentes sobre genes y organismos vivos.(Oxfam, 2012)

Entonces, la seguridad alimentaria se ve comprometida por la concentración de la cadena de producción/valor. Los insumos son dominados por cuatro compañías: Dupont, Monsanto, Syngenta y Limagrain controlan más del 50% de las ventas de semillas²².

En el comercio hacen lo propio Cargill, Bunge y ADM, que controlan casi 90% del comercio global de semillas; la presión sobre los precios se ve fomentada por una creciente industria internacional de procesamiento de alimentos que busca abastecerse de insumos a bajo costo, notablemente Unilever, Kraft y Nestlé. (Oxfam, 2012)

Al final de la cadena están las ventas al por menor, que durante las últimas dos décadas han atraído la inversión de las ETNs: en general, el 70% de las opciones alimentarias están controladas por no más de 500 compañías²³. (Oxfam, 2012).

Frente a esta tendencia, los productores de pequeña escala que están teniendo dificultades para controlar no sólo el costo de insumos, sino también sobre los precios al consumidor para sus productos y sobre los términos y condiciones de su comercialización.

Lo anterior no sólo ocasiona que los precios sean en general altos y que estén por arriba de las posibilidades de los países más pobres, sino que sean determinada de forma primordial por la demanda: cuando otros sectores de la economía (biocombustibles, industria, futuros) compiten por productos agrícolas *escasos* no se liberan las reservas pero sí se elevan los precios.

Segundo, a nivel global, las reservas de maíz y las reservas de trigo están en niveles históricamente bajos. Estas reservas son necesarias debido a que en el corto plazo, la oferta y la demanda de granos no son muy sensibles al precio²⁴.

²² Entretanto, seis firmas controlan 75% de los agroquímicos: BASF, Bayer, Dow, DuPont, Monsanto y Syngenta. (Oxfam 2012, con base en *United Nations Special Rapporteur on the Right to Food*, 2009)

²³ Un buen ejemplo es Wal-Mart, cuyas ganancias alcanzaron los US\$400 mil millones en 2009, equivalente al PIB combinado de los países con menor ingreso.

²⁴ Cuando los precios suben, por ejemplo, es difícil que los agricultores produzcan más en forma inmediata o que los consumidores consuman menos. Las reservas sirven como amortiguador contra estos en la oferta o la demanda.

Como resultado de la concentración y las bajas reservas –que no serían tan problemáticas si su distribución fuera más equilibrada–, la capacidad del mundo para soportar riesgos geográficos se halla muy limitada; cualquier crisis en la oferta –por sí sola o por causa de los insumos, como se muestra en la relación alimentos/insumos de la figura 5 –puede conducir a picos de precios y al acaparamiento por parte de los agricultores deseosos de aprovecharse de precios más altos en el futuro. (IFPRI, Concern Worlwide y Welthungerlife, 2011)

Figura 5. Inflación sobre productos agrícolas

PRECIOS DE PRODUCTOS BÁSICOS AGRÍCOLAS Y DEL PETRÓLEO AJUSTADOS A LA INFLACIÓN, 1990-2011 (DATOS SEMANALES)



Fuente: FAO (2011), Consejo Internacional de Cereales (2009), y Administración de Información de Energía de los Estados Unidos (2011), en Índice Global del Hambre 2011, IFPRI.

Tercero, hace falta información apropiada y oportuna sobre la producción de alimentos, los niveles de reservas y los pronósticos de precios. Cuando esta brecha de información conduce a reacciones desmedidas por parte de los políticos, el resultado puede ser que los precios se disparen. (IFPRI, Concern Worlwide y Welthungerlife, 2011)

Para los consumidores, un aumento en los precios de los alimentos puede tener un impacto sustancial en su bienestar debido a la disminución de su capacidad de compra de alimentos y otros bienes y servicios necesarios. Para los productores, un aumento en el precio de alimentos podría aumentar sus ingresos –pero sólo si son vendedores netos de alimentos, si el

aumento en los precios globales llega a los mercados en los que ellos participan, y si los costos de sus insumos no suben también, características que no suelen darse juntas –.

La volatilidad de precios por su parte, está asociada con un mayor potencial de pérdidas para los productores debido a que implica cambios importantes y rápidos en los precios, lo que dificulta la toma de decisiones respecto a la asignación de insumos en la producción agrícola. Este potencial de pérdidas reduce la oferta y conduce a mayores niveles de precios, lo cual a su vez golpea a los consumidores. (IFPRI, Concern Worlwide y Welthungerlife, 2011)

Muchos hogares, en especial en los países menos desarrollados, son tanto productores como consumidores de productos agrícolas básicos. Conforme los precios se vuelen más volátiles, estos hogares serán afectados por parte de la oferta y la demanda: ya que al incrementarse la incertidumbre y hacer más difícil presupuestar para el consumo y planear la producción.

Además de sus impactos económicos, sociales y políticos, los picos y la excesiva volatilidad de los precios de los alimentos empeoran el problema del hambre debido al recrudecimiento de la pobreza. Todo esto puede producir un daño nutricional irreversible y de largo plazo, en especial entre los niños. Los efectos a largo plazo son en especial perjudiciales para las poblaciones que ya eran vulnerables, como son las de países con puntaje del IGH alarmante o extremadamente alarmante.

Los efectos de los precios altos y volátiles son también dañinos para países con altas importaciones de alimentos. Ya que éstos compran una gran proporción de sus requerimientos alimentarios en los mercados globales de alimentos, la volatilidad de precios se transmite más rápida y directamente a nivel nacional. (IFPRI, Concern Worlwide y Welthungerlife, 2011)

Los países con altas importaciones netas de alimentos tienden a tener mayores puntajes del IGH y una alta inflación de los alimentos afecta a los países con grandes cantidades de personas pobres, tales como China, India e Indonesia. De acuerdo con estudios conducidos por el IFPRI (2011) en la mayoría de países importadores de alimentos, la situación de casi todas las familias empeoró y la tasa nacional de pobreza aumentó debido a los altos precios de los alimentos.

El grado en el cual los precios son transmitidos de los mercados internacionales a los domésticos varía entre regiones, y entre los hogares, según su ubicación en las áreas rurales o urbanas, o si son consumidores netas o productoras netas de alimentos. Cuanto más bajo es el ingreso de la familia, mayor es el declive de su consumo de calorías.

Amplios segmentos de la población rural de los países en desarrollo se encuentran menos integrados a la dinámica cotidiana de los mercados y en general se ven afectados a través de altos precios de venta al consumidor en los pueblos rurales remotos, que superaron los aumentos en los mercados –por acción de los comerciantes intermediarios que se movilizan en las áreas de producción –. (IFPRI, Concern Worldwide y Welthungerlife, 2011)

Alzas de precios y volatilidad

Los precios de los alimentos se han ido elevando desde mediados de 2010 (FAO) y de acuerdo con proyecciones de la FAO la tendencia continuará por un tiempo. Los precios altos son resultado del incremento de la demanda o de la reducción de la oferta, que como se ha dicho, a nivel global no es muy significativa, de manera que la subida de precios bien puede atribuirse (aunque no de forma exclusiva) al incremento de la demanda.

Cada vez más sectores solicitan productos agrícolas, lo cual dispara los precios e incrementa la volatilidad (porque ésta depende a su vez de otra demanda, como la inmobiliaria). La volatilidad de los precios mide la tasa relativa a la cual varía el precio de una mercancía de un período – día, mes, o año – a otro. Una alta volatilidad²⁵ del precio puede conducir a grandes rendimientos positivos o negativos para los inversionistas.

Existen muchas fuentes de demanda, pero tres han tenido un crecimiento importante y han contribuido más que otras a elevar los precios de los alimentos durante la crisis 2008 y 2011; biocombustibles; comercio de futuros; y el cambio climático.

Biocombustibles. Con los precios del petróleo en sus máximos históricos (alrededor de los 120 USD por barril de petróleo Brent en julio de 2011), y en vista de que los Estados Unidos y la Unión Europea están subsidiando y estableciendo mandatos para la producción de biocombustibles, los agricultores han reorientado su producción hacia el cultivo para biocombustibles.(IFPRI, Concern Worldwide y Welthungerlife, 2011)

Otros países, incluyendo economías emergentes tales como India y Perú también están promulgando mandatos sobre biocombustibles. Esta demanda de cultivos para la producción de combustibles ejerce nuevas presiones sobre los mercados agrícolas, los cuales se caracterizan por limitaciones temporales (el tiempo requerido para aumentar la producción), recursos limitados (tierra, agua y nutrientes), y una demanda en aumento debido al crecimiento demográfico y de los ingresos.

²⁵El IFPRI ha desarrollado una definición precisa de la volatilidad excesiva del precio. Utilizando un modelo estadístico basado en los datos de precios desde 1950 y actualizado en forma diaria, se ha identificado una banda dentro de la cual el cambio en el precio se mueve el 95 % del tiempo. Cuando la variación en el precio sobrepasa dicho umbral con una alta frecuencia (lo cual se determina con una prueba estadística) dentro de una ventana (o período) móvil de 60 días, se considera que los cambios en el precio han alcanzado un período de “volatilidad excesiva”.

Además de magnificar las tensiones entre la oferta y la demanda, la rigidez de los mandatos sobre biocombustibles exagera las fluctuaciones de precios y magnifica la volatilidad de los precios a nivel global. Por último, pero no menos importante, los biocombustibles intensifican gradualmente el nexo entre los mercados de energía (que son altamente volátiles) y los mercados de alimentos (también volátiles), con lo que se agrava aún más la volatilidad de estos últimos²⁶.

Se prevé que este vínculo se estrechará conforme se expande la demanda por biocombustibles. De acuerdo con OECD/FAO (2011), se proyecta que su producción de aumentará a más del doble entre 2007-09 y 2019, y se espera que la demanda se cuadriplique entre 2008 y 2035 (IEA 2010 en IFPRI, 2011).

Además, se estima que el apoyo a los biocombustibles aumente de 20 mil millones de USD en 2009 hasta 45 billones de USD en 2020, y hasta 65 billones de USD en 2035 (IFPRI, 2011), a pesar de que los beneficios ambientales de la producción de biocombustibles están comenzando a ser cuestionados.

Comercio de futuros. Un contrato de “futuros” se refiere a un acuerdo entre dos partes para intercambiar una determinada mercancía en cantidad y calidad específicas a un precio dado, en una cierta fecha en el futuro. El comercio de futuros es usado por los productores agrícolas para reducir el riesgo que enfrentan debido a los precios cambiantes, y por los especuladores que quieren aprovecharse de dichos cambios en los precios de los productos básicos.

Al número total de contratos de futuros pendientes que quedan en manos de los participantes en el mercado al final del día – es decir, contratos que aún no han sido compensados

²⁶Tradicionalmente, los mercados de energía y de alimentos han estado vinculados a través de la cadena de suministros agrícolas (tales como la electricidad para los sistemas de riego y el petróleo para la producción de fertilizantes). Ahora, los mercados de energía y de alimentos se están vinculando más fuertemente por una nueva vía – aumentando la demanda de cultivos para la producción de combustibles aún cuando las iniciativas sobre biocombustibles no son vinculantes.

por una posición de futuros opuesta, ni satisfechos por la entrega de la mercancía, se le conoce como “interés abierto”.

Desde 2008, una señal de la mayor volatilidad de los precios ha sido el aumento significativo en el volumen de futuros de productos básicos agrícolas comercializado en la Junta de Comercio de Chicago (CBOT, por sus siglas en inglés), un mercado líder de futuros agrícolas. En todos los productos básicos, los volúmenes siguieron aumentando durante 2010-11.

Además, el interés abierto también ha estado creciendo en los años recientes, una tendencia que podría reflejar la entrada de especuladores de mediano y largo plazo en el mercado de futuros de productos básicos. Los especuladores normalmente hacen inversiones de corto plazo; conforme van colmando un mercado, primero exacerban el aumento inicial de los precios, y luego cuando abandonan dicho mercado, contribuyen a la caída de esos precios²⁷.

Al mismo tiempo, las mercancías agrícolas han atraído en fechas recientes una mayor inversión, por considerarse como una reserva de riqueza que puede proteger contra la inflación o deflación de los activos monetarios. Partiendo de esta consideración, la afluencia de dinero hacia los fondos índice que incluyen mercancías alimentarias—la inversión en tales fondos aumentó de 13 a 260 mil millones de USD entre 2003 y 2008—ha presionando al alza los precios de dichos productos básicos.(IFPRI, Concern Worldwide y Welthungerlife, 2011)

Cambio climático. Los eventos extremos en las condiciones climáticas han jugado un papel en el aumento de los precios de los alimentos y en el estímulo de la volatilidad de los precios en 2007-08 y en 2010. Pensando en el futuro, varios escenarios climáticos predicen un aumento en la variabilidad.

²⁷Tal especulación podría haber jugado un papel en la crisis de los precios de los alimentos de 2007-08. (IFPRI, Concern Worldwide y Welthungerlife, 2011)

Estas condiciones podrían provocar desastres naturales (como sequías e inundaciones) más frecuentes e intensos, lo que podría desencadenar pérdidas significativas en los rendimientos, recortes en la producción y aumentos en los precios, y conducir a una mayor volatilidad. Esta relación se revisará más adelante en el apartado de cambio climático.

Los mercados alimentarios y sus precios altos o volátiles pueden impactar en la vida local de forma diferente. Los precios crecientes de los alimentos y su excesiva volatilidad pueden llevar al deterioro de la dieta, además de mermar significativamente el poder adquisitivo de las familias, afectando así la compra de otros bienes y servicios esenciales para la salud y el bienestar, tales como calefacción, iluminación, agua, saneamiento, educación y salud.

Otras fuerzas, tales como las tendencias demográficas o los mecanismos de gobernabilidad pueden tener efectos igual o más importantes sobre el consumo de las familias. Los mecanismos de adaptación que usen las familias pobres determinarán en última instancia la severidad del impacto de los altos precios de los alimentos sobre sus medios de vida y sobre el bienestar de sus miembros en el corto, mediano y largo plazo.

POBLACIÓN Y POBREZA

El crecimiento demográfico es a menudo señalado como una de las principales causas de hambruna: en un contexto de alimentos y recursos limitados, una población grande implica una demanda imposible de satisfacer, y en consecuencia, un riesgo de hambruna. Es el clásico supuesto Maltusiano de que el crecimiento de la población eventualmente rebasará el potencial agrícola para incrementar la producción de alimentos.

Hasta el 31 de octubre de 2011, la población mundial ascendía a 7 mil millones de personas, y la media de las proyecciones coloca la población para 2050 en 9.1 mil millones.

Según las proyecciones para 2100 del Instituto Internacional para Sistemas de Análisis Aplicados (IIASA por sus siglas en inglés), la población alcanzará un pico de 9 mil millones alrededor de 2070, seguido por un lento descenso que llevará a la población a 8.4 mil millones en 2100.

Estas cifras elevan la preocupación sobre la seguridad alimentaria; estadísticamente, las tasas más altas de malnutrición –una señal de vulnerabilidad –y la presencia recurrente la hambruna coinciden con los países con alta densidad poblacional, como en Burundi y Haití, ubicados entre los 6 países con mayor IGH y que tienen una densidad de 326.4 y 362.6 hab/km² respectivamente –. (BM, 2011)

Menos suelo disponible para la agricultura y el ganado, así como mayor presión sobre los recursos naturales –en especial el agua –y modelos de producción casi siempre intensivos tienen como consecuencia mayor riesgo a la degradación, la escasez y la mala calidad de los recursos, y junto con ambientes de por sí hostiles, dificultan conseguir la seguridad alimentaria a través de la producción agrícola (como sucede en Afganistán, Etiopía, Malí, Níger, Burkina Faso).

Hay 19 países con tasas proyectadas de crecimiento demográfico “alto” en el período 2000-2050²⁸. Todos tienen serios problemas de inseguridad alimentaria, como lo evidencia su bajo consumo per cápita y alta prevalencia de malnutrición. La experiencia histórica de las pasadas cuatro décadas muestra que 13 de esos 19 nunca alcanzaron un promedio de consumo aparente de más de 2 500 Kcal/persona/día. (Alexandratos, 2005)

África ha incrementado su proporción de la población mundial de sólo 8.8% en 1950 a 14% en 2007; está proyectada para alcanzar 21.7% en 2050. Aunque ha habido una ligera reducción en la tasa de crecimiento anual del continente, de 2.5% a 1.4% entre la segunda mitad

²⁸“Alto” es definido aquí como una tasa de crecimiento de 1.8% anual o más. Las poblaciones de los 19 países están proyectadas para elevarse por un factor de al menos 2.5% (UN, 2005).

del siglo XX y la primera del XXI, en países vulnerables a la hambruna como Níger, Uganda y Malí la población se habrá triplicado para 2050. (Dyson 2005 en Ó Grada 2007)

Pero el crecimiento demográfico no es por sí mismo una causa de hambruna. Hace unas cuantas décadas, las economías que sostenían altas tasas de población –de 3% o más –con recursos escasos eran mucho más vulnerables a la hambruna de lo que son ahora (Ó Grada, 2007). India ha logrado erradicar la hambruna como tal a pesar de ser una de las áreas más densamente pobladas, y países con alta densidad de población como Japón o Mónaco tampoco presentan signos de inseguridad alimentaria.

Es importante señalar que las estimaciones a nivel nacional que no indican ninguna escasez significativa de recursos pueden coexistir con escasez severa a nivel local que actúan como restricciones efectivas al desarrollo. Dicha escasez local no se supera fácilmente con la disponibilidad de recursos en otras partes del país.

Aún bajo expectativas optimistas, cuatro países serían incapaces de mantener en 2050 la producción per cápita que tienen ahora (Afganistán, Burundi, Níger y Uganda). Para poder satisfacer la demanda mundial de alimentos, se estima que la producción tendrá que crecer 70-100%. (IFPRI, AgProductivity-Africa Conference, 2011)

La escasez cada vez mayor de recursos agrícolas en un número de países con alto crecimiento demográfico es sólo uno de los factores que contribuyen a la persistencia de la inseguridad alimentaria. De mayor importancia es el prospecto de un ritmo bajo de desarrollo. (Alexandratos, 2005)

Con todo, aún cuando el crecimiento nacional del ingreso sea respetablemente alto, no hay garantía de que se traducirá –al menos no en el corto o mediano plazo –en un consumo mejorado de alimentos para los pobres.

MENSAJE Y MEDIA

Los medios pueden influir en la política al inducir a sus actores a cambiar sus posturas ideológicas o de estrategia, y cambiando los tipos de funcionarios electos. El contenido –y amplitud de la cobertura –en los medios puede afectar las políticas públicas porque influye en el peso que la gente pone sobre distintos temas cuando vota.

La ayuda para desastres en India es uno de los ejemplos arquetípicos de influencia de la prensa sobre la política gubernamental²⁹. Sen (1981) observa que una prensa activa y sin censura puede tener un papel muy importante sobre la evolución de la hambruna, al reportar casos tempranos de inanición que a menudo sirven como indicadores de lo que está por venir.

Aunque es por lo general aceptado que las noticias son un determinante importante en la política gubernamental, no existe evidencia incontrovertible de que los medios facilitan la entrega de asistencia. Es más fácil encontrar una relación negativa entre la ayuda y la cobertura mediática. Desastres menos cubiertos son menos controversiales entre la opinión pública y pueden quedarse atrás en la agenda política. Por efecto de los sesgos (*bias*) la ayuda se inclina a favor de ciertos tipos de desastres y ciertas regiones, como puede verse en la tabla 2.

Para tener la misma probabilidad estimada de ser cubierta por las cadenas de noticias de televisión, una sequía debe tener 2,395 veces las defunciones que un volcán, siendo todo lo demás igual (país, año, mes, número de afectados). Esto implica que la cobertura mediática sesga la ayuda de EU a favor de las víctimas de erupciones y terremotos a expensas de las víctimas de la sequía. (Strömberg & James M. Snyder, 2008)

La hambruna sólo es noticia cuando está en su máximo y las fotografías garantizan provocar consternación. Los editores de los periódicos y productores de televisión no están

²⁹ También en el caso de la hambruna etíope 1984-85, fueron los medios occidentales –no los sistemas de alerta temprana –los que iniciaron la respuesta internacional. Los gobiernos recelosos de ayudar a la nación aliada de la URSS se movilizaron luego del famoso reportaje de Michael Burke y Mohammed Amin para la BBC.

interesados en predicciones sobre lo que puede ocurrir. Las situaciones previas donde el sustento se ve amenazado no son suficientemente dramáticas para salir en las noticias, como tampoco lo son aquellas en países de bajo interés político.(Buchanan-Smith & Davies, 1995)

De manera similar, se requieren 45 veces más de personas fallecidas en un desastre en África para tener la misma probabilidad de cobertura mediática que un desastre en Europa. Entonces, la cobertura mediática inclina la ayuda en contra de las víctimas africanas. (Strömberg & James M. Snyder, 2008)

La misma relación se presupone cierta entre los países más desarrollados, afines a Occidente. Puede haber una amistad entre EU y Europa que hace más probable la ayuda, aunque no haya cobertura. Sin embargo, esta disparidad de cobertura mediática agrava la tendencia.

Tabla 2. Proporción de fallecimientos para hacer la cobertura mediática igual de probable³⁰

Tipo de desastre		Continente	
Volcán	1	Europa	1
Terremoto	2	América Central y del Sur	3
Incendio	12	Asia	43
Tormenta	280	África	45
Inundación	674	Pacífico	91
Deslave	882		
Epidemia	1 696		
Sequía	2 395		
Helada	3 150		
Estrechez alimentaria	38 920		

Fuente: Einsee y Stromberg 2007

Si los contenidos de medios afectan la política, entonces los medios pueden ser una razón adicional de por qué los pobres están en desventaja política. Temas que son importantes para los

³⁰ El número de personas fallecidas durante un desastre necesario para tener la misma probabilidad que otro desastre de ser reportada por los medios. Por ejemplo, si basta con un deceso resultado de una erupción volcánica para llamar la atención de los medios, se requieren al menos dos fallecidos por terremoto para que el evento sea noticia, y tres víctimas en América Central para recibir la misma atención que una en Europa.

pobres pueden ser cubiertos menos escrupulosamente por los medios, porque los pobres no tienen mucho poder adquisitivo y son menos atractivos para los anunciantes, la principal fuente de ingresos de los medios. (Strömberg & James M. Snyder, 2008)

Los medios de comunicación pueden para empezar influir en el comportamiento de los espectadores votantes informando a los votantes sobre las acciones –y consecuencias de éstas –de sus líderes políticos, sobre resultados de política pública o tomando posturas sobre ciertos temas. La forma más visible de esta influencia es la atracción de fondos por parte de las áreas con mayor cobertura mediática.

El vocabulario mediático puede tener un impacto significativo en los mercados políticos al afectar los patrones de votación. La omisión es menos visible pero es uno de los métodos más usados para orientar las noticias hacia un punto de vista en particular. Otras formas incluyen el uso de palabras o imágenes que la audiencia asocia con resultados negativos, evocan imágenes desagradables o magnifican los aspectos negativos de un incidente³¹. (Islam, 2008)

Al mismo tiempo, el contenido mediático puede ser influenciado por muchas fuentes potenciales, que incluyen lucrativas y no lucrativas. Además, los consumidores de noticias quieren oír reportajes que reflejen sus creencias, por lo que el contenido está sesgado hacia lo que la audiencia quiere oír.

Los argumentos para una prensa libre generalmente se centran en la proposición de que ésta conduce a una ciudadanía mejor informada. Sin embargo, algunos estudios cuestionan la

³¹ Entre los factores que contribuyeron a la escalada de precios 2010-11 estuvo la reacción desmedida por parte de los medios de comunicación ante la prohibición de exportación de Rusia (de cereales). La falta de noticias complementarias sobre las reservas y la producción global condujo a los gobiernos a participar en las compras provocadas por el pánico, lo cual exacerbó y empujó los precios hacia arriba. (IFPRI, Concern Worldwide y Welthungerlife, 2011)

idoneidad política de una prensa sin regulaciones. Los datos recogidos en la Encuesta Gallup³² 2002 sobre los vínculos entre la libertad de prensa, diseminación de información exacta, y desarrollo económico, parecen indicar que el público no es el mejor aparato regulador de información que consume.

Para que la prensa influya positivamente sobre la política –de prevención de la hambruna en este caso –debe cumplir con ciertas condiciones. Primero, debe alcanzar a la audiencia relevante (acceso mediático); en segundo lugar debe cubrir información relevante para los decisores de política sobre las que el público y los votantes tengan algún interés; por último, los ciudadanos deben tener algún modo de influencia sobre lo que hacen los servidores públicos, basados en la información que reciben. (Islam, 2008)

Los estudios de caso confirman la importancia de los medios occidentales en la prevención de la hambruna, pero no es de ninguna manera una fuente de alerta temprana (Buchanan-Smith & Davies, 1995). La prensa como tal puede ser una fuerza poderosa para prevenir, aliviar e incluso erradicar la hambruna, pero tiene que ir acompañada de una libertad no sólo de contenidos sino de pensamiento: los problemas pueden originarse en un lugar diferente del que los sufre, pero las soluciones pueden venir de cualquier sitio.

CAMBIO CLIMÁTICO Y POLÍTICAS DEL AGUA

Los desastres naturales suministran la imagen más dramática del impacto social de los cambios en el medio ambiente³³. Las grandes sequías de inicios de los 70' y 80' resultaron en la muerte de

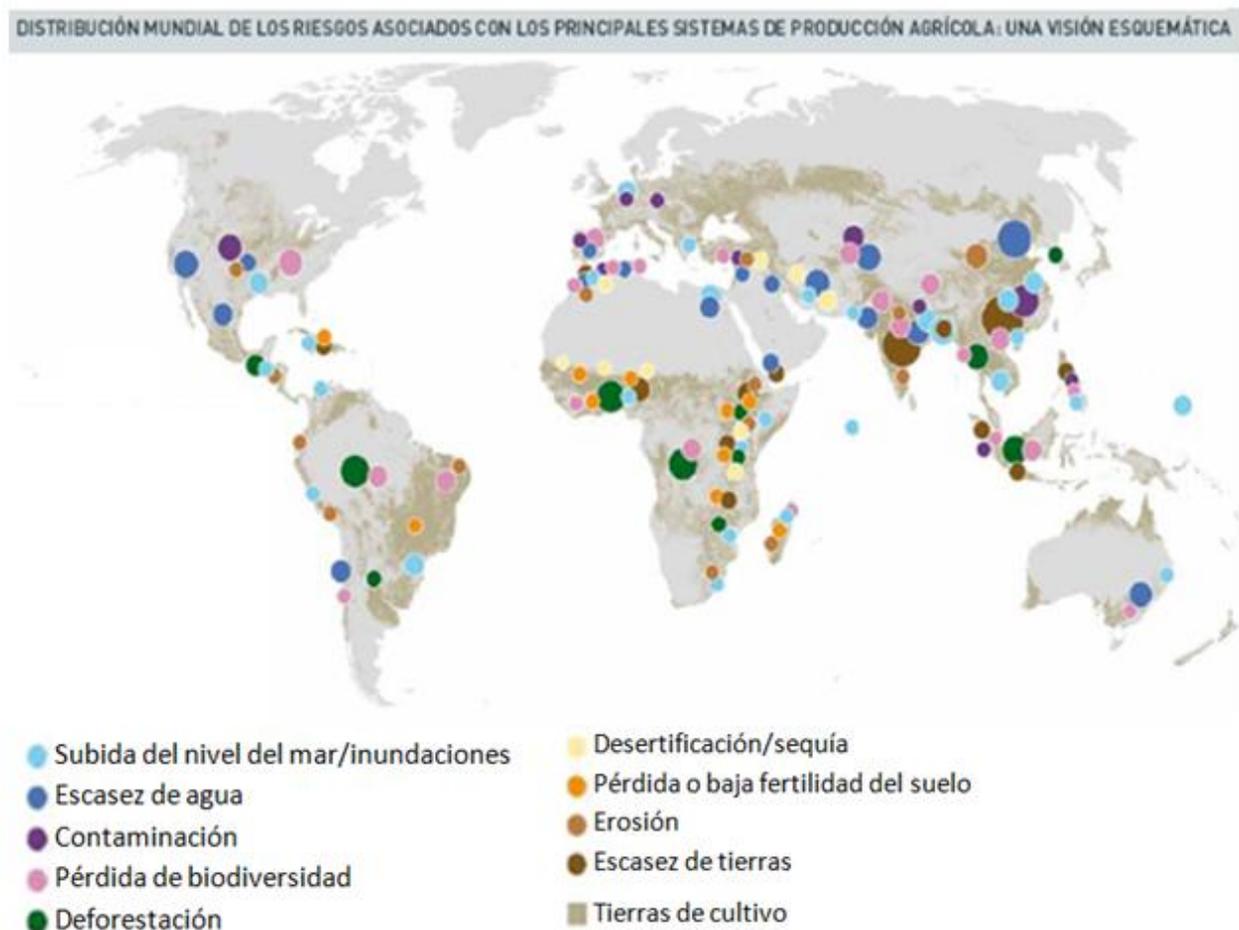
³² Conducida por la Organización Gallup –grupo estadístico y de análisis con 70 años de experiencia y presencia global –consiste en 10 004 entrevistas en nueve países predominantemente musulmanes, elaborados de manera sensible a las normas locales: Indonesia, República de Irán, Jordania, Kuwait, Líbano, Marruecos, Pakistán, Arabia Saudí y Turquía.

³³ Una relación de los cambios medioambientales referidos en esta sección puede encontrarse mejor ilustrado en la figura 6.

cientos de miles por inanición y malnutrición, así como el desplazamiento de millones forzados a abandonar sus hogares en busca de comida.

Mientras que los desastres naturales comprueban de forma espectacular el vínculo entre el medio ambiente y el bienestar humano, es el impacto social de los cambios graduales acumulados lo que domina las discusiones políticas (Ghai, 2000). Ya que los recursos naturales –sus características y distribución –directa o indirectamente forman la base del sustento para una vasta mayoría de la población en muchos países africanos, estos cambios afectan la organización y las relaciones sociales.

Figura 6. Distribución mundial de riesgos



Fuente: (FAO, 2011)

Los índices disponibles³⁴ sugieren una rápida degradación ambiental en África como se expresa en la erosión de su suelo, deforestación y sedimentación, y contaminación de los cuerpos de agua (ver figura 6). Aunque hay discordancia entre las cifras –por utilizar diferentes métodos de medición –evidencia circunstancial y micro estudios a profundidad sobre las manifestaciones sociales corroboran esta tendencia. (Ghai, 2000)

La degradación acumulativa de los recursos naturales ha puesto en riesgo el sustento para millones de agricultores, pastores y personas que viven de los recursos forestales. Los efectos se han sentido a través de los descensos en las cosechas y producción de alimentos, menor acceso a productos forestales y animales de caza, menor rendimiento de pastizales y e incrementos en el costo de la leña. (Ghai, 2000)

Calentamiento global

El cambio climático es real porque las oscilaciones climáticas son naturales, aunque hay controversia sobre las causas de estas oscilaciones. La explicación más aceptada–sugerida primero por Milankovitch³⁵ en los años 30’ –es que hay variaciones de energía entre diferentes latitudes que cuando coinciden pueden llevar a intervalos cálidos o fríos. (Beaumont, Nature of the Dryland Environment, 1989)

Nuestro conocimiento sobre las fluctuaciones climáticas es muy restringido. En el Sahel, parece haber una recurrencia de hasta 50 años para las sequías importantes(Beaumont, Nature of the Dryland Environment, 1989).

³⁴ Hay incluso más escasez de información sobre las manifestaciones sociales de la crisis ambiental. El diagnóstico se complica por la dificultad de aislar el impacto de los factores ambientales de las muchas variables que impactan sobre las condiciones sociales.

³⁵ Milutin Milanković fue un geofísico y astrónomo serbio creador de la teoría de los ciclos con su mismo nombre, que relaciona la fluctuación climática con los cambios en la órbita terrestre.

Además de estos cambios naturales es importante considerar la posibilidad de que la actividad humana esté afectando las condiciones climáticas. La causa más probable parecería ser el incremento en los niveles de dióxido de carbono resultantes del uso de combustibles fósiles, aunque su efecto es todavía incierto.

En las zonas áridas –más propensas a sufrir hambruna –el clima es el mayor control de uso del suelo³⁶. Por ello, aún fluctuaciones pequeñas en el clima pueden producir cambios importantes en el desarrollo de cosechas y supervivencia animal.

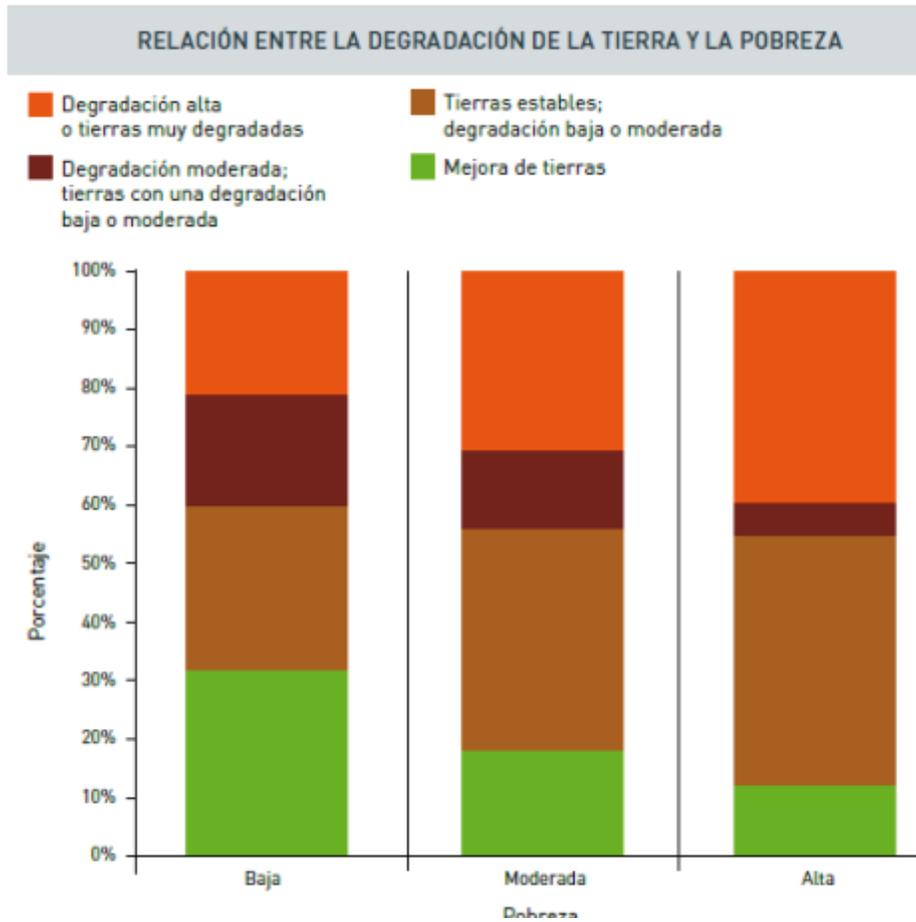
Pero, aunque el cambio climático –y hasta las sequías –pueda ser inevitable, las hambrunas no lo son. Son el resultado de mala locación de recursos que niega apoyo a las áreas rurales “en favor de poblaciones urbanas más políticamente activas” y de las agencias internacionales al no desplegar sus recursos en formas que refuercen las habilidades tradicionales de auto-ayuda y prácticas de los agricultores y campesinos. (Beck, 2007)

La ocurrencia de crisis alimentarias y humanitarias seguro se incrementará debido a eventos climáticos extremos más recurrentes. Los granjeros pobres serán los más vulnerables a las implicaciones negativas de estos eventos: pobreza más alta se corresponde con una mayor degradación de la tierra, como se deja ver en la figura 7.

África es la región más vulnerable a los impactos del cambio climático. Las estimaciones preliminares para el período hasta 2080 sugieren que la productividad agrícola podría caer en 15-30% en promedio y en 50% en los países más expuestos al cambio climático. (Salami, Brixiova, Kandil, & Mafusire, 2011)

³⁶ Debido a que muchas actividades se llevan a cabo muy cerca de sus requerimientos mínimos de agua.

Figura 7. Pobreza/degradación del suelo



Fuente: (FAO, 2011)

El continente ha sido devastado por las sequías más que por otras formas de desastres naturales; han ocurrido periódicamente y afectado grandes partes de la región³⁷. Para algunos países la situación es mucho peor, como aquellos a lo largo del Sahel. (Salami, Brixiova, Kandil, & Mafusire, 2011)

Es una cruel ironía, que las personas viviendo en el continente que menos ha contribuido al calentamiento global estén próximos a ser los más afectados por los cambios climáticos. África

³⁷En Etiopía, la pérdida anual de suelo ha sido estimada en 3.5 mil millones de toneladas (Harrison, 1987 citado en Ghai, 2000).

en conjunto contribuye con 918.49 millones de toneladas métricas³⁸ (menos del 4% global) mientras los Estados Unidos generan 5.7 mil millones de toneladas métricas de dióxido de carbono anualmente (casi 23% del total, siendo el principal emisor). (Fields, 2005)

El desafío crítico en términos de cambio climático en África es la manera que las presiones múltiples como el VIH/SIDA, los efectos de la globalización económica, la privatización de recursos, y el conflicto convergen con el cambio climático. (Fields, 2005)

Además, los eventos extremos en las condiciones climáticas han jugado un papel en el aumento de los precios de los alimentos y en el estímulo de la volatilidad de los precios en 2007-08 y en 2010. Pensando en el futuro, varios escenarios climáticos predicen un aumento en la variabilidad³⁹. El cambio climático podría provocar pérdidas significativas en los rendimientos, recortes de producción y aumentos en los precios, y conducir a una mayor volatilidad. (IFPRI, Concern Worldwide y Welthungerhilfe, 2011)

Desertificación y recursos forestales

Las tendencias de deterioro en la capacidad de los ecosistemas para proporcionar bienes y servicios esenciales afecta actualmente el potencial de producción de zonas productoras de alimentos importantes. Con arreglo a las tendencias actuales, hay una serie de grandes sistemas

³⁸Cada año África produce un promedio de sólo 1 tonelada métrica de gases invernadero por persona, de acuerdo con el Anuario 2002 del Departamento Estadounidense de Energía. Los más industrializados de los países africanos, como Sudáfrica, generan 8.44 toneladas métricas por persona, y los menos desarrollados como Malí, generan menos de una décima parte de una tonelada métrica por persona. En comparación, cada estadounidense genera casi 16 toneladas métricas por año (véase figura 3).

³⁹Las simulaciones del IFPRI muestran que los precios probablemente aumentarán como consecuencia del cambio climático, bajo escenarios tanto optimistas como pesimistas con respecto al crecimiento de la población.

de tierras y aguas en peligro, así como los productos alimenticios que se obtienen de los mismos, con repercusión particular en los países en desarrollo⁴⁰. (FAO, 2011)

En los últimos 50 años la superficie cultivada⁴¹ en el mundo ha crecido un 12% y la producción agrícola ha crecido entre 2,5 y 3 veces. Sin embargo, los logros mundiales de producción en algunas regiones se han asociado con el deterioro de los bienes y servicios ecosistémicos conexos a causa de la degradación de la tierra y los recursos hídricos, al extremo de la desertificación. (FAO, 2011)

La desertificación es la degradación de las tierras áridas, semiáridas y zonas subhúmedas secas. La desertificación no se refiere a la expansión de los desiertos existentes: sucede porque los ecosistemas de las tierras áridas, que cubren una tercera parte del total de la tierra, es extremadamente vulnerable a la sobre explotación y a un uso inapropiado de la tierra. (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación).

La pobreza, inestabilidad política, deforestación y unas prácticas de regadío incorrectas pueden minar la fertilidad de las tierras. Más de 250 millones de personas son directamente afectadas por la desertificación. Además, alrededor de mil millones de personas en más de cien países están en riesgo. La mayor parte en los países más pobres, los más marginados y los ciudadanos políticamente más débiles. (Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación).

A nivel global, los bosques plantados y la regeneración natural han incrementado las áreas boscosas en Estados Unidos, Europa, China, y algunos países de América Latina y el Caribe (e.g. Chile, Uruguay, Cuba y Costa Rica) (FAO, 2010). Por otra parte, algunos países en África, Asia

⁴⁰ En algunos lugares, la aplicación de mejores tecnologías, prácticas de gestión y políticas ha frenado e invertido las tendencias negativas, incorporando incluso modelos de intensificación sostenibles. Los riesgos, sin embargo, son considerables.

⁴¹ Durante el mismo período la superficie irrigada mundial se ha duplicado.

y el Pacífico y los países tropicales de América Latina continúan siendo objeto de deforestación, principalmente a causa de la conversión a agricultura de pequeña y gran escala y ganado⁴² (FAO, 2009).

Los cambios en la disponibilidad del agua son considerados un factor clave para la supervivencia y crecimiento de muchas especies forestales⁴³. El cambio climático incrementará el riesgo de incendios más intensos y frecuentes, en especial donde el cambio de clima esté acompañado por una menor precipitación o períodos secos más extensos. (FAO, 2012)

Usos y desusos del agua

El agua es esencial para todo el desarrollo socio-económico y para mantener los ecosistemas. Podemos colocarla en el núcleo de la agricultura, los sistemas de sanidad y en esencia, de la existencia humana. Mientras la población se incrementa y el desarrollo demanda más agua para los sectores doméstico, agrícola e industrial, la presión sobre las fuentes de agua se intensifica, llevando a tensiones, conflictos entre usuarios, y presión excesiva sobre el medio ambiente. (FAO, 2012)

El uso del agua ha ido incrementándose a más del doble de la tasa de crecimiento poblacional en el último siglo, y aunque no hay abierta escasez global de agua, un número cada vez mayor de regiones está crónicamente cortas de agua (figura 8). Dos tercios de la población mundial podría sufrir condiciones de privación para 2050, y 1 800 millones de personas vivirán en países regiones con escasez de agua absoluta. (FAO, 2012)

⁴² Mientras la deforestación en otros bosques como los boreales de Siberia se debe sobre todo a incendios forestales.

⁴³ Aunque la respuesta a sequías prolongadas variará entre especies y también entre las diferentes variedades de la misma especie (Lucier et al., 2009 citado en Forest Management and Climate Change, FAO 2012)

A menudo la escasez tiene sus raíces en la falta de agua (escasez física), y es en las regiones áridas y semiáridas –afectadas por las sequías y la variabilidad del clima –combinadas con el crecimiento demográfico y el desarrollo económico, donde los problemas de escasez de agua son más agudos (United Nations, 2012). La situación será exacerbada a medida que las áreas urbanas en crecimiento presionen sobre recursos hidráulicos vecinos.

Si toda el agua dulce del planeta fuera dividida en partes iguales entre la población mundial, habría 5 000–6 000 mts³ de agua disponibles⁴⁴ para todos, cada año. Sin embargo, los recursos de agua dulce del mundo están distribuidos muy desigual⁴⁵. Las áreas con escasez física más severa (figura 8) son aquellas donde la alta densidad de población converge con la baja disponibilidad de agua. (FAO, 2012)

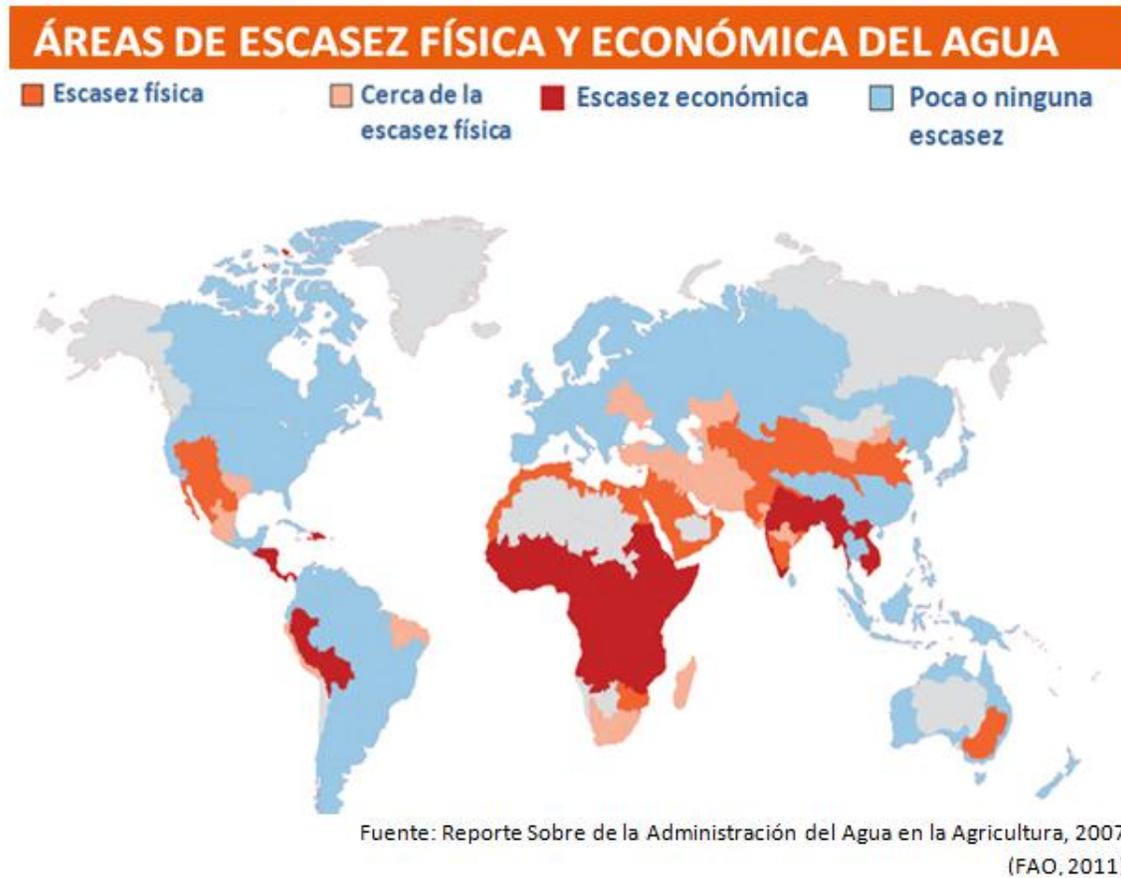
Las tendencias más acusadas de degradación de la tierra también están asociadas con las poblaciones pobres: las tecnologías y los sistemas agrícolas al alcance de las poblaciones pobres son sistemas de ordenación generalmente deficientes de bajos niveles de insumos que pueden contribuir a la degradación de la tierra o los recursos de agua dulce. (FAO, 2011)

La falta de derechos claros y estables sobre la tierra y el agua, así como la escasa capacidad de regulación y cumplimiento han contribuido al conflicto sobre el acceso a la tierra y la competencia por el uso del agua. En particular, la inclusión sistemática de los derechos de usos consuetudinarios y tradicionales en la legislación nacional es una primera medida necesaria para proteger los medios de vida rurales y ofrecer incentivos para la utilización responsable de la tierra y el agua. (FAO, 2011)

⁴⁴ Los expertos consideran que las personas experimentan escasez por debajo del umbral de 1 700 m³/persona.

⁴⁵ Muchos países ya están muy por debajo del consumo mínimo. Jordania, como otros países en el Cercano Oriente, es un caso extremo con menos de 200 m³/persona al año. Otro caso alarmante es el de Mauritania. (FAO, 2012)

Figura 8. Escasez mundial del agua



En el mundo entero, las poblaciones más pobres tienen un menor acceso a la tierra y el agua y se encuentran atrapadas en la trampa de la pobreza de pequeñas explotaciones con suelos de mala calidad y una alta vulnerabilidad a la degradación de la tierra y la incertidumbre climática; lo que pone de manifiesto la existencia de un vínculo estrecho entre la pobreza y la falta de derechos de acceso a los recursos de tierras y aguas (escasez económica).

INSTITUCIONES INTERNACIONALES

La economía política de la seguridad alimentaria ha experimentado desde los 70' cambios sobresalientes, en buena parte fruto de la institucionalización del concepto y los eventos macroeconómicos que han surgido en el camino.

La Conferencia Mundial de Alimentos de 1974 (donde el término “seguridad alimentaria” ganó aceptación popular) fue primordialmente resultado de los choques económicos y los rápidos incrementos en los precios de los dos años anteriores. La economía alimentaria mundial parecía entonces fuera de control, y la perspectiva dominante era que el problema de seguridad alimentaria tenía su origen en los recortes de reservas⁴⁶. (Falcon & Naylor, 2005)

Partiendo de ese punto, desde mediados de la década de los años ochenta se implementaron numerosas políticas de ajuste estructural en la mayoría de países en vías de desarrollo –o paquete de políticas de seguridad alimentaria basada en el comercio –a sugerencia del Banco Mundial y El Fondo Monetario Internacional.

Estas dos instituciones son de suma importancia para la seguridad alimentaria, si bien su influencia puede en la mayoría de las ocasiones verse como indirecta, a través del financiamiento. El Banco Mundial y el FMI⁴⁷ han instado a los países a que abran sus mercados agrícolas a importaciones baratas; con frecuencia el asesoramiento de políticas ha sido aumentar las importaciones de “alimentos de primera necesidad” baratos del mercado mundial y las exportaciones de materias primas como cereales y azúcar a fin de financiar otras importaciones.

A partir de la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, las políticas de comercio se tornaron vinculantes para muchos países. Las reglas de comercio acordadas en la transacción de conjunto relativa a la agricultura (Acuerdo sobre la Agricultura, AsA) no fueron significativamente diferentes de las recomendaciones de políticas brindadas previamente por el Banco Mundial y el FMI.

⁴⁶La famosa proclama de Kissinger de que “en 10 años, ni un solo niño se irá a la cama con hambre” fue una declaración distintiva de la Conferencia y del ánimo de la década.

⁴⁷Basados en la vieja recomendación económica de producir productos en los cuales los países tienen una ventaja comparativa.

Las reglas de las políticas de comercio se tornaron cada vez más importantes, ya que no solamente fijaban los términos de los aranceles, sino también condiciones y regulaciones severas para las políticas nacionales: desde regulaciones de inocuidad de los alimentos hasta protección de propiedad intelectual, desde subvenciones agrícolas hasta ayuda en materia de precios para alimentos de primera necesidad, las regulaciones de la OMC pasaron a definir los marcos de políticas nacionales.

Después (o a pesar de) estas políticas, los problemas de la oferta global de alimentos para varios *commodities* importantes fueron en su mayor parte solucionados –a pesar de la considerable variación interanual, los precios globales de los cereales cayeron en casi 50% en términos reales después de los 70 (FAO 2004) –indicando que las reservas de cereales estaban excediendo la demanda efectiva de éstos.

Sin embargo, y a pesar de los progresos en material de producción, se ha avanzado poco hacia alcanzar los Objetivos marcados en la Cumbre sobre Seguridad Alimentaria de 1996, y existen muchas dudas sobre si se conseguirá la Meta de Desarrollo del Milenio acerca de reducir el hambre mundial a la mitad (a 400 millones de personas) para 2015, todo lo cual indica que los problemas más complicados de acceso económico a la comida no fueron vencidos. (Falcon & Naylor, 2005)

Los punteros en la política económica mundial –Banco Mundial y FMI –son instituciones increíblemente complejas, y no es raro que desconecten su retórica y sus acciones. Tal es el caso del BM sobre la seguridad mundial. Como institución líder para el desarrollo, debe ejercer una doble influencia sobre la agricultura y la seguridad alimentaria, una de financiamiento directo y otra de impulso a la infraestructura que sirva como base para la modernización rural. (Falcon & Naylor, 2005)

A pesar de ello, y aunque ha habido algún incremento en los gastos de agricultura desde 2000, la ayuda alimentaria continúa dominando el flujo de recursos. Los instrumentos desarrollados en fecha reciente por el Banco Mundial y FMI, los Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERPs), que apuntan a dirigir procesos de políticas para países altamente endeudados, raras veces incorporan a la agricultura y al desarrollo rural.

La opinión general es que precios más bajos de alimentos desde la década de los 80' han sacado la seguridad internacional de la agenda política de los países más ricos, que volvieron su interés al manejo de excedentes. También hay índices que sugieren que hubo recortes al apoyo al desarrollo agrícola para que éste no interviniera con los mercados de exportación de los países del G8. (Falcon & Naylor, 2005)

Esta afirmación es respaldada por el hecho de que aunque la investigación ha encontrado en repetidas ocasiones evidencia que las inversiones en Investigación y Desarrollo (I&D) tienen una tasa de retorno de más de 50%, el valor total de apoyo a la agricultura a finales de los 90' era de sólo 35% de su nivel a final de la década anterior (IFAD). Los registros del Banco Mundial también muestran una reducción significativa en sus inversiones en agricultura, en especial en infraestructura rural⁴⁸.

El financiamiento total del Banco Mundial sobre I&D también ha disminuido desde inicios de los 90' a pesar de un pico en 1998. Más aún, el Banco ha recortado casi a la mitad su personal técnico en el área de desarrollo agrícola (World Bank 2003). Esto es comprensible a la luz de que el Consenso de Washington señalaba al sector privado como “motor del crecimiento”, y la retirada del Estado sobre los servicios, incluyendo I&D para la agricultura.

⁴⁸ La proporción de la Agricultura en el total de préstamos del Banco Mundial cayó de un promedio de 25% a mediados de los 80' a sólo 10% en 2000 (Pardey & Beintema citado en Falcon y Naylor, 2005).

La agricultura tampoco encajaba del todo en el llamado “Pos-Consenso de Washington” al término de los 90’, con su énfasis en las instituciones, buena gobernanza y finanzas. Y desde 2001, la agenda ha estado dominada por demandas de seguridad y democratización. En consecuencia, los gastos en I&D agrícola han seguido disminuyendo: para todo África Subsahariana, el gasto en I&D es de unos US\$1.5 mil millones (apenas un poco más que el presupuesto de la Universidad de Stanford para 2004-05) y el financiamiento se ha vuelto cada vez más escaso, irregular y dependiente de los donantes.

Otras instituciones, como las universidades, que tradicionalmente habían servido de complemento a los organismos oficiales, también han recortado sus programas agrícolas y por tanto el vínculo académico entre la producción y la seguridad alimentaria. En una perspectiva más amplia, el componente agrícola del desarrollo está siendo cada vez más ignorado en Economía, y el desarrollo en sí mismo es un término en declive. (Falcon & Naylor, 2005)

No es de sorprenderse entonces que el Banco Mundial y el FMI no hagan la conexión entre seguridad alimentaria y desarrollo agrícola o prácticas comerciales, si la Academia misma está reduciendo su interés en el asunto. A la inversa, como el Banco y las organizaciones de ayuda –USAID –no se preocupan mucho de estos nexos, la Academia tampoco.

En esta desvinculación con la agricultura se suma también la presión sobre las agendas doméstica e internacional a través de redes de influencia en las esferas económica y política por parte de sociedades transnacionales –algunas con ingresos equivalentes o superiores a un país entero⁴⁹ –en razón de su poderío económico o sus vínculos políticos. Estas presiones suelen resultar en legislaciones poco favorecedoras para los pequeños productores y los importadores de insumos.

⁴⁹ La General Motors por ejemplo, tiene a abril 2013, un ingreso total aproximado (135.592.000 miles de USD) al PIB que Filipinas o Grecia tenían en 2011. (BM, 2011)

Como consecuencia, la población en general tiene menos conocimiento sobre el tema y se halla peor posicionada para presionar al respecto, elevar la inversión en el campo y demandar financiamiento para la infraestructura rural. Es necesario reparar este vínculo para poder alcanzar la seguridad alimentaria, o cuando menos, detener la deterioración de la misma.

SUMARIO

Los mercados de bienes e insumos, el crecimiento demográfico, el cambio climático, los medios de comunicación masiva, y las instituciones internacionales y académicas, son todas fuerzas importantes en la seguridad alimentaria. Como tales, pueden presionar para revertir la vulnerabilidad al hambre o aumentarla aún más.

Creemos que una serie de fundamentos erróneos han desviado estas fuerzas del buen camino y las han vuelto contra la seguridad alimentaria: los problemas de demanda no solucionan de forma simultánea los problemas de acceso y nutrición; la comunidad internacional puede reducir o eliminar las inversiones en I&D sobre productividad y consumo en los hogares pobres sin ninguna consecuencia negativa; el desarrollo agrícola en los países en desarrollo significaría mercados reducidos para los países desarrollados; es más eficiente enfocarse en la democratización y otras variables políticas en los países con hambre que preocuparse sobre su pobreza y crecimiento económico; y el desarrollo agrícola en los países en desarrollo puede saltarse en el proceso de desarrollo. (Falcon & Naylor, 2005)

Sobre estas bases, se ha permitido la apertura del comercio sin regulaciones adecuadas, y por supuesto, la competencia desigual que ha incrementado la vulnerabilidad de los países más pobres.

Las políticas propuestas por el Banco Mundial y el FMI contrastan fuertemente con los subsidios que los principales productores conceden en sus propios países, así como con el notable proteccionismo bajo el que se hayan sus empresas más importantes. La cadena de producción de valor está concentrada en unas 500 compañías como mucho, despojando a los pequeños productores de sus ganancias pero lo que es peor, del sustento y arriesgando la estabilidad del sistema alimentario mundial.

La prensa y la academia podrían ser importantes fuentes de información y movilización, pero siempre que estas tengan libertad de contenido y la suficiente responsabilidad para actuar en su rol de promotores del conocimiento desde la educación o el periodismo más allá del estricto negocio.

Ante eventos recientes como el terremoto en Haití, la sequía en el Sahel o las inundaciones en el Sudeste Asiático, es cada vez más evidente que todas estas fuerzas trabajan en conjunto para conformar vulnerabilidad de una porción cada vez mayor de la población mundial. El calentamiento global y las crisis económicas se suceden en períodos más cortos cada vez, haciendo notar la necesidad de regular estas fuerzas y darles un giro hacia la sostenibilidad y la responsabilidad social.

Capítulo 3. EL CASO AFRICANO

Este capítulo presenta un cuadro general de África y los puntos más probables de influir sobre la vulnerabilidad. El propósito es iniciar al lector en la idea de que los orígenes de la hambruna, complejos pero visibles, pueden pasarse por alto cuando no se reflexionan con cuidado las ideas convencionales sobre África.

Para lograrlo, está estructurado en tres partes: la primera hace un recuento de las hambrunas sufridas y las áreas más afectadas, la segunda señala los factores relacionados con el ambiente doméstico, y la tercera busca una relación entre los dos primeros con el contexto internacional.

ÁFRICA: CONDICIONES DE INSEGURIDAD

En 2012, alrededor de 13 millones de personas en la región del Cuerno de África se encontraron en necesidad de recibir ayuda alimentaria. La principal causa fue una sequía ese mismo año, descrita por UN como la peor en décadas y que pasó a afectar el Sahel. De acuerdo con la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Unión Europea (OCHA) en 2011 al menos 10 millones de personas en el Cuerno de África sufrían inseguridad alimentaria severa⁵⁰.

Aproximadamente 120 mil en Yibuti, 3.2 millones en Etiopía, 3.5 millones en Kenia, 600 mil en Uganda y 2.5 en Somalia han sido afectadas por la sequía que amenaza ahora a los países del Sahel: de este a oeste, Senegal, Mauritania, Mali, Burkina Faso, Níger, Nigeria, Chad, Camerún, República Centroafricana, Sudán y Sudán del Sur, Etiopía, Kenia y Somalia. (OCHA, 2012)

⁵⁰ Este número representa casi el 7% de la población de los países más afectados, Etiopía, Kenia y Somalia, aunque la desnutrición en toda la región alcanza niveles entre el 40 y 70%. (BM, 2011)

La región más afectada fue el sur de Somalia. Cada mes en 2011, un promedio de 15 mil somalíes abandonaron sus hogares para ir a Kenia y Etiopía, buscando protección y asistencia. El flujo de refugiados alcanzó casi 2 mil personas diarias. Dadaab, al noreste de Kenia, es el campo de refugiados más grande del mundo⁵¹, albergando más de cuatro veces su capacidad –y aún acampaban afuera hasta 60 mil somalíes –. (ACNUR, 2011)

Aún cuando los problemas en la región se predijeron desde marzo 2009, la respuesta humanitaria fue “inadecuada para prevenir una deterioración futura” hasta el punto que en junio 2011 FEWSNET⁵² emitió un mensaje en el que llamaba a la situación en el Cuerno de África “la emergencia de seguridad alimentaria más severa en el mundo [actualmente]”.

Si bien la situación ya se encuentra controlada, no es poco probable que volvamos a encontrar encabezados sobre África que la relacionen con la hambruna. Si bien no es nada probable que alguna vez se forme un listado exhaustivo de las hambrunas (aunque se resumen de modo general en la tabla 3), la tendencia global desde hace siglos ha sido una disminución en el número de zonas propensas a sufrir hambrunas, y en la actualidad está limitado principalmente a África subsahariana. (IFPRI E. a., 2011)

Año	Países afectados	Mortalidad (millones)	Decesos/Pob. total (% fallecidos)	Observaciones
1693-94	Francia	1.5	7	Magras cosechas
1740-41	Irlanda	0.3	13	Clima frío
1846-52	Irlanda	1	12	Pérdida de la cosecha de papas, política fallida
1868	Finlandia	0.1	7	Magras cosecha
1877-79	China	9.5 a 13	3	Sequía, inundaciones

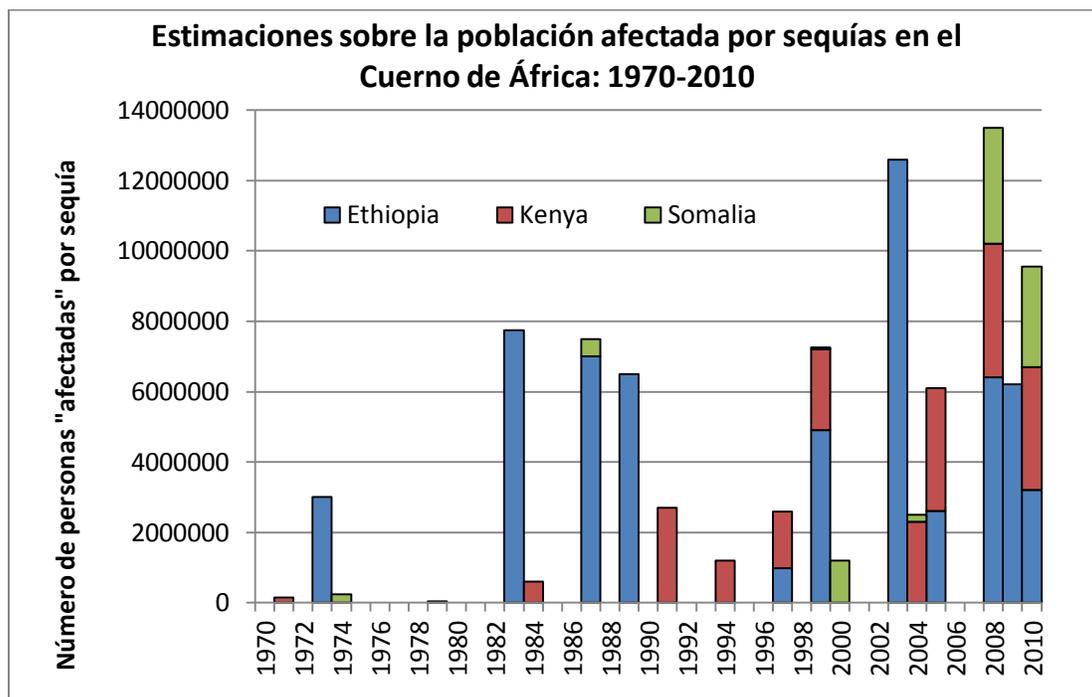
⁵¹ Kakuma, un segundo campo de refugiados, sirve de hogar a alrededor de 70 mil refugiados somalíes. (ACNUR, 2011)

⁵² El sistema de alerta temprana creado por USAID a propósito de la hambruna de 1984-85.

1876-79	India	7	3	Sequía, política fallida
1921-22	URSS	9	6	Sequía, guerra civil
1927	China	3 a 6	1	Desastres naturales
1932-33	URSS	5 a 6	4	Stalinismo, cosechas insuficientes
1942-44	Bengala	2	3	Guerra, política fallida, oferta insuficiente
1946-47	URSS	1.2	0.7	Magras cosechas, política fallida
1959-61	China	15 a 25	2 a 4	Sequía, inundaciones, Gran Salto Adelante
1972-73	India	0.1	0.003	Sequía
1974-75	Bangladesh	0.5	0.5	Guerra, inundaciones, cosechas insuficientes
1972-73	Etiopía	0.06	0.2	Sequía, pobre gobernanza
1975-79	Camboya	0.5 a 0.8	7 a 11	Intervención humana
1980-81	Uganda	0.03	0.3	Sequía, conflicto
1984-85	Sudan	0.5	1	Sequía
1985-86	Etiopía	0.5	1	Guerra, intervención humana, sequía
1991-92	Somalia	0.3	4	Sequía, intervención humana, sequía
1991-92	Somalia	0.3	4	Sequía, guerra civil
1995-2000	Corea del Norte	0.6 a 1	3 a 4	Magras cosechas, política fallida
2002	Malawi	No tan significativa	0	Sequía
2005	Níger	No tan significativa	0	Sequía
2011	Cuerno de África	-	-	Sequía
Fuentes: Lachvier 1991, 480; de Waal 1997, 106; de Waal 2007; Devereux 2000; Devereux 2002, 70; Davies 2011, 7; Ó Gráda 2007.				

La última gran hambruna en África fue en 1984-85 en Etiopía y Sudán, y dio como resultado las muertes de al menos un millón de personas (Stewart, 2011). A partir de este episodio, fueron instalados muchos sistemas de alerta temprana, que han previsto con adelanto en muchas de las pasadas crisis alimentarias, aunque no ha tenido en todos los casos esto se ha traducido en acción temprana.

Figura 9. Estimado de afectados por sequías en el Cuerno de África: 1970-2010



Fuente: FEWSNET; CRED 2011; en IFPRI 2012

África –y en particular el Gran Cuerno –ha sido testigo de “crisis cíclicas” resultadas de sequías, malnutrición, inestabilidad política y conflicto militar (cuyo estimado de afectados se ilustra en la figura 9) por lo que los recortes de alimentos no le son desconocidos (OCHA, 2012). Pero África no es la única: en la historia documentada casi todas las sociedades han soportado en forma periódica los efectos destructores de las hambrunas.

Recordemos que en África Subsahariana un estimado de 235 millones de personas en 1995 enfrentaba condiciones de inseguridad crónica alimentaria –casi la mitad de su población – mientras que la cifra en 2010 ascendía alrededor de 276 millones (FAO, 2012). En gran medida esta figura tan alta es un reflejo del crecimiento económico del continente y de las condiciones en que iniciaron su vida independiente, y no del clima árido o de la pericia de sus habitantes.

A partir de finales de la década de los 70' un número importante de países africanos comenzó a sufrir recesión o depresión económica. La crisis alcanzó su apogeo en 1980 y menos de media docena de países escapó de la conmoción económica y social. El bajo rendimiento continuó en los 90' y sólo al final de la década pudieron notarse signos de recuperación. Durante ese tiempo la mayoría de la población sufrió severas disminuciones en sus niveles de vida, lo cual no hizo más que agravar la vulnerabilidad. (Ghai, 2000)

Guiados por análisis del Banco Mundial, muchos comentaristas atribuyeron el retraso de África a políticas inapropiadas y excesiva intervención estatal en la economía. Aunque se reconoce la importancia de las políticas nacionales en el rendimiento económico, vale la pena mencionar que históricamente casi todos los países alcanzaron la industrialización a través del proteccionismo y del papel que jugó el Estado en estimular y administrar el crecimiento. (Ghai, 2000)

Mientras continuó la discusión del por qué, los niveles de vida en África continuaron bajos o disminuyeron en algunos casos. El Índice Global del Hambre (IGH) –que califica la situación nutricional de un país –subsahariano se estancó entre 1990 y 1996, se redujo poco hasta 2001 (lo cual es una mejora) y cayó más marcadamente hasta la medición de 2011. (IFPRI, Concern Worldwide y Welthungerlife, 2011)

Podemos adelantar que las recientes crisis se deben a que la escala y la intensidad de la inseguridad alimentaria en el continente africano están incrementándose: debido a tendencias de deterioro y a la creciente incidencia y severidad de los impactos de corto plazo, las poblaciones no tienen tiempo de recuperarse ni de construir resistencia. Los donantes no están atendiendo la agricultura y la seguridad alimentaria con la urgencia que merecen.

Mientras que financiar estas donaciones humanitarias es esencial, salva muchas vidas, y debería de hacerse de inmediato, también es crítico asegurar que no se olviden las intervenciones de largo plazo que ayuden tanto a prevenir como a aminorar el impacto de estas crisis. En otras palabras, no limitarse a tratar los síntomas, también atender el contexto estructural de los países subsaharianos.

El hecho de que la hambruna se relacione con la sequía –que fue relativamente insignificante en otros períodos de bajo nivel pluvial como 1950-65–se debe a factores más enraizados en la pobreza estructural –individuos imbuidos en pobreza de largo plazo debido a circunstancias sociales o personales –alimentada por el boom demográfico de los 30’, que a la pobreza coyuntural que puedan atraer situaciones como la sequía o una crisis de precios. (Watts, 1991)

CONDICIONES ESTRUCTURALES

África es una región no sólo por el espacio geográfico que comparten los países aquí incluidos, sino porque comparten un vínculo dinámico, repleto de intercambios políticos, comerciales, culturales y sociales. Antes de ser Estados fueron unidades administrativas basadas en territorios y grupos, y es posible hoy en día encontrar patrones verificables de comportamiento, susceptibles a aminorar o reforzar la hambruna.

Los países africanos están insertos además en procesos de integración, lógicas y valores compartidos; como sucede en el marco del NEPAD (Nuevo Acuerdo Partenario para el Desarrollo de África, aprobado por la Unión Africana en 2001), o en la aplicación de los usos y costumbres.

Vale la pena pausar para señalar que aunque África es una región bastante clara en términos geográficos y útil para propósitos de análisis, presenta fuertes diferencias desde climáticas hasta económicas, políticas y sociales. Como consecuencia, cualquier generalización es sólo un intento por simplificar y plantear un escenario general en el que se insertan las comunidades vulnerables, a la hambruna en este caso.

Siguiendo esta lógica, las interacciones formales e informales, deliberadas y espontáneas, generadas a nivel regional en África, determinan en gran medida la naturaleza de la hambruna presente en numerosos estados africanos, así como la actitud de la comunidad internacional frente a esta problemática.

Aunque África tiene buenos recursos naturales –tierra y agua –y ha habido crecimiento social y económico en los últimos 10 años, el hambre y la desnutrición se han ido incrementando en términos absolutos hasta alcanzar más de 240 millones de personas. (IFPRI E. a., 2011)

Con anterioridad, el clima seco de África era visto como la pieza principal en la fabricación de la hambruna, debido a la baja producción de alimentos que podía permitirse este tipo de ecosistema. Este enfoque era además congruente con el modelo FAD, que atribuye las hambrunas a un deceso en la disponibilidad de la comida.

Esta sin embargo, no sólo era una explicación simplista de la hambruna, sino una malinterpretación de los ecosistemas secos. Este tipo de ambientes es extremadamente heterogéneo y con amplias variaciones en topografía, condiciones climáticas y suelos; además difieren en la proporción de zonas áridas y en diversidad de recursos no agrícolas. (Beaumont, 1989)

Estados Unidos cae dentro de la categoría de “árido” y sin embargo es el país con el mayor superávit alimenticio en el mundo. También Egipto, que está entre las naciones más áridas

y tiene la población más grande con alrededor de 81 millones de personas (BM, 2011) se caracteriza por su seguridad alimentaria. Así que ya podemos ir descartando la aridez como el inicio y único determinante de la hambruna.

Históricamente se han experimentado periodos secos en el pasado, en ciclos más o menos invariables de 50 años (Beaumont, 1989). Con todo, el Cinturón del Sahel ha experimentado un periodo excepcionalmente seco desde mediados de los 60' durante el cual la frecuencia de la sequía se ha incrementado.

A pesar de los efectos estimados del calentamiento global y la reducción de las selvas, las razones para estas sequías irregulares todavía no se conocen con absoluta certeza: lo que si conocemos es su impacto en comunidades ya vulnerables y su multiplicación de la pobreza.

Existen muchas prácticas que pueden adaptarse al uso de terrenos áridos. La introducción de maquinaria agrícola y otros insumos –como fertilizantes y semillas mejoradas –puso en desventaja a los pequeños agricultores. Al mismo tiempo, la delimitación política, los controles militares y la apropiación de tierras, desplazaron a los pastores nómadas o interrumpieron sus rutas normales de pastoreo. Estos cambios los obligaron también a solicitar préstamos que a la larga amenazaron su sustento.

Con la pérdida de las tradiciones que mantenían el uso eficiente de pastizales, los gobiernos locales han tratado de conservar las características aprovechables del viejo sistema tanto como es posible, aunque con el crecimiento poblacional dicha tarea ha probado ser muy difícil –en ocasiones imposible –de llevar a cabo.

Las limitaciones geográficas restringen el potencial productivo de los alimentos y acrecientan el costo del comercio, incluyendo las importaciones de alimentos. Con estas limitantes y una infraestructura inadecuada, muchos países africanos –en particular los países del

Sahel –luchan con costos de transporte muy altos, no sólo para mover insumos agrícolas a áreas de alto potencial productivo, también para llevar alimentos desde áreas con (surplus) excedente hacia regiones con déficit.

Uno de los mayores retos en muchos países africanos es la baja inversión en infraestructura. Los países tienen redes de caminos y sistemas de caminos muy pobres, infraestructura portuaria inadecuada, comunicaciones y servicios complementarios (seguros, banca y finanzas) poco desarrolladas. (AFDB, 2010)

La deficiencia de la infraestructura entorpece la distribución de ayuda y el movimiento de la población, pero también retrasa la actividad económica al interior de la región y hacia el exterior, impidiendo la generación de capital como consecuencia la construcción de resistencia.

Por otro lado, con la progresiva liberalización de fronteras en países desarrollados, los costos mismos de transacción en África se han vuelto más pesadas que las tarifas impositivas en los mercados de exportación. Los costos de transporte proveen una tasa efectiva más alta de protección que las tarifas, y explican en gran medida la marginalización de África Subsahariana en el comercio mundial –y en la economía en general –. (Adjadi y Yeats, 1995 citado en Ancharaz, Kandiero, & Mlambo, 2010)

Otros desafíos del continente incluyen a las instituciones ineficientes o ausentes de soporte al comercio, como aduanas, burós normativos y agencias de promoción de exportaciones. La mala comprensión de los mercados, productos y la tecnología de producción generan dificultades adicionales. (Ancharaz, Kandiero, & Mlambo, 2010)

Además de la infraestructura, el conflicto ha sido señalado desde siempre como culpable de la hambruna. Esto tiene mayor respaldo que la explicación climática, debido a que el conflicto

debilita severamente las estructuras productivas y sociales, y la disponibilidad y acceso a los alimentos.

África es buen ejemplo de ello: la región ha estado plagada de inestabilidad política y conflictos armado de diversa naturaleza (sintetizados en la tabla 4) que se han confabulado para mantener cerrada la “trampa de la pobreza (Sachs, 2005 citado en Ancharaz, Kandiero, & Mlambo, 2010)”.

Tabla 4. Muertes por guerra y causas relacionadas						
	Civiles	Civil/ internacional	Religiosas/ étnicas	Implicación NU	Implicación superpotencias	Total de fallecidos
Angola		●	●	●	●	213,000 desde 1975
Burundi	●		●			5,000+ en 1988
Chad		●		●	●	7,000 desde 1980
Etiopía- Eritrea		●	●		●	546,000 desde 1974
Etiopía-otros	●		●			500,000 desde 1974
Marruecos- Sahara Occidental		●	●	●	●	10,000 desde 1975
Mozambique		●	●	●		4,000+ desde 1981
Namibia		●	●	●		25,000 desde 1970
Sudáfrica	●		●	●		3,000 desde 1985
Somalia	●					25,000 en 1988
Sudán	●		●			100,000+ desde 1984
Uganda	●		●			102,000 desde 1981
Fuentes: <i>Review of African Political Economy</i> 1991:14 ; <i>The Nation</i> , 09 enero 1989:47; Sivardc, 1987:31						

Estos conflictos solían ser atribuidos al clima de la Guerra Fría (guerra por *proxy*) pero después de la caída de la Unión Soviética se ha intensificado el impacto de los conflictos armados;

además de la prolongada guerra civil al sur de Sudán, se desataron ofensivas considerables en Somalia y Ruanda, y muchos otros países han tenido conflictos internos intermitentes, por ejemplo Chad.

El conflicto interno ha demostrado alimentarse no sólo de la influencia externa, y ha cobrado impulso gracias a la oferta de armamento y el desvío de recursos para ayuda humanitaria. En algunos casos la rápida transición política ha incrementado aún más la probabilidad de conflicto, como pasó en Kenia (Buchanan-Smith & Davies, 1995).

El efecto combinado del conflicto y la sequía ha sido un creciente número de personas desplazadas de las zonas rurales, engrosando las filas de pobres urbanos que dependen de mercados de alimentos y trabajo poco confiables, o en el caso de la guerra, precipitando amplios movimientos internos de personas y flujos de refugiados entre fronteras.

El IFRPI (2011) ha subrayado el fracaso de la política económica como una de las causas más importantes de la hambruna en África. Las últimas décadas han presenciado el retiro individual de los estados africanos de muchas esferas de la actividad económica, a causa del declive macroeconómico, una deuda creciente, deterioro de los términos del comercio y un sector público disminuido a través de programas de ajuste estructural.

Este adelgazamiento del aparato estatal ha sido impulsado por una corriente hacia la liberalización de la economía –encabezada por el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio –la eficiencia por mano de los mercados, una reducción del déficit público y un servicio civil de menores proporciones.

Los gobiernos están preocupados de que los recortes abruptos y progresivos puedan comprometer la estabilidad fiscal al erosionar su base impositiva y que los costos resultantes puedan poner en peligro el tejido social al marginalizar todavía más a los que ya están en

situación de pobreza. Algunos conservan políticas económicas con una fuerte inclinación anti-exportación y otros detractores de la liberalización. (Ancharaz, Kandiero, & Mlambo, 2010)

Los programas de ajuste estructural –a menudo acompañado por la marginalización de la agricultura tradicional y el pastoreo –han tenido efectos mixtos en el desempeño económico, a menudo incrementando la inequidad y reduciendo los activos, volviendo a los pobres en el África Subsahariana potencialmente más vulnerables a los impactos internos y externos.

Los efectos de estos programas pueden ser mejor apreciados a nivel subregional (como se muestra en el mapa siguiente), al identificar tendencias generales de producción y comercio, democracia y estabilidad política, así como las relaciones entre el gobierno y la percepción internacional. Éstas últimas son determinantes en la vulnerabilidad de las poblaciones a la hambruna.

El crecimiento económico en el continente se reanudó después de las guerras civiles de gran escala de las décadas de 1990 y 2000, lo que también aumentó la estabilidad política en los países antes afectados por los conflictos. Además se lograron avances en la lucha contra el VIH/SIDA que contribuyeron a la reducción de la mortalidad infantil. Con todo, el bienestar se distribuyó de manera desigual en el continente.(Ghai, 2000)

El norte de África ha presenciado una reducción continua en los puntajes del IGH desde 1990, mientras que en África Subsahariana los progresos han sido irregulares. En Costa de Marfil, la violencia y la inestabilidad política surgieron luego de un golpe militar en 1999 y el puntaje de IGH ha subido en 1.6 desde 2001. Guinea-Bissau, Mali y Sierra Leona han observado comportamientos similares, y ostentan la mayor tasa de mortalidad –del 19 al 21% –en niños menores de cinco años. (IFPRI, 2011)

La mayoría de los países del norte de África tienen un IGH menor a 5 (fig. 10) y exhiben niveles muy buenos de seguridad alimentaria –como Libia y Egipto –. Las mejoras más notables en términos absolutos entre 1990 y 2011 las registraron Angola, Etiopía, Mozambique y Níger, con disminuciones de 13 puntos o más. (IFPRI, 2011)

Por su parte África Subsahariana tiene, junto con Asia meridional, el mayor puntaje de IGH en 2011 (20,5): éste se estancó entre 1990 y 1996, cayó levemente hasta 2010 y se redujo en forma más abrupta hasta el período reflejado en el conteo 2011. Sobresale la República Democrática del Congo (RDC); su puntaje del IGH subió cerca de 63%, debido a los conflictos y la precaria estabilidad política (como se aprecia en la figura 10). Lo mismo ha sucedido en Burundi, Chad y Comoras. (IFPRI, 2011)

Con la transición hacia la paz y el sosiego político en la RDC y en Burundi en 2002-03 estos países han comenzado a recuperarse después de décadas de decadencia económica. Sólo un

país del África Subsahariana, Ghana, está entre los diez mejores desempeños desde 1990. (IFPRI, 2011)

En el sur, Suazilandia mantiene la mayor prevalencia a nivel mundial de VIH/SIDA en la población adulta estimada en 26% (UNAIDS, 2010). La epidemia junto con un alto grado de desigualdad en la distribución del ingreso, ha minado severamente la seguridad alimentaria, a pesar del crecimiento de su renta nacional.

Suazilandia y algunos otros países africanos han dado pasos importantes en la prevención de la transmisión del VIH y las tasas de mortalidad infantil volvieron a caer después de un aumento entre 1990 y 2001. (UNAIDS, 2010; IGME, 2010; IFPRI, 2011)

Gran parte de estas diferencias tienen origen en la inestabilidad social y por supuesto en conflictos violentos de mayor envergadura, como en los casos de Somalia y la RDC. Otras se deben en mayor parte al desequilibrio entre el valor de las exportaciones y las importaciones, y al poco o mucho estímulo que se le proporcione al campo.

Algunas más pueden tener origen –o estar potenciadas –por eventos macroeconómicos o políticos, como el impacto del aumento de precios en mercados internacionales, del financiamiento para el desarrollo o la ayuda alimentaria. En el inestable contexto político africano la atención de la comunidad internacional se desvía cada vez más de África, donde las apuestas geopolíticas son bajas, y más hacia el Golfo Pérsico, Europa del Este, y Asia.

Las guerras internas son más fáciles de ignorar ahora por la comunidad internacional que en el contexto de la Guerra Fría, y es más difícil involucrarse sin levantar reclamos sobre violación de soberanía.

La forma más segura y más eficiente de combatir la hambruna por parte de los donantes internacionales es el desarrollo de condiciones favorables para el crecimiento y la creación de

capacidades e instituciones autónomas. Necesitan acelerar sus inversiones para que en el futuro las sequías y eventos meteorológicos sean menos propensos a convertirse en crisis humanitarias de gran escala.

RELACIONES INSTITUCIONALES Y CONTEXTO INTERNACIONAL

Una vez establecido el panorama general africano, conviene analizar el comportamiento individual –subregional si se puede –para explicar cómo algunos países disminuyeron sus índices de IGH hasta en 13 puntos (e.g. Angola, Mozambique) mientras otros se ahogan en sus altas tasas de mortalidad y desnutrición infantil (e.g. Chad, Sierra Leona).

No es intención de este apartado (ni siquiera del trabajo en conjunto) hacer un análisis profundo de los factores que condicionan el desarrollo de la hambruna en el escenario doméstico de cada estado, sino ligar estas tendencias regionales con la falta de garantías para contar siempre con alimento suficiente y de una verdadera ética internacional en la distribución y el uso de la ayuda para el desarrollo.

Las variaciones climáticas y las resultantes diferencias de producción y actividad económica, sus particularidades étnicas y reminiscencias coloniales, provoca que los países africanos vivan cada uno realidades complejas y dispares al interior de sus propios territorios. También condicionan la riqueza del país y la autosuficiencia alimenticia, pero sobretodo, la capacidad para lidiar con la escasez y acceder la comida con independencia de factores de riesgo como la inflación.

Condiciones domésticas

Cuando uno mira el mapa alimentario de África es fácil darse cuenta que el hambre se concentra en el África Subsahariana. En buena medida, esto se debe a la explotación de recursos minerales por parte de los países del Magreb, y al uso de otros recursos naturales de alta estimación en los mercados internacionales.

Los países de África occidental, el Cuerno de África y los Estados africanos frágiles que se recuperan de un conflicto son especialmente vulnerables al aumento de los precios internacionales de los alimentos.

Los países que sufren interrupciones en la oferta interna también son sensibles a las alzas de precio internacional. La disminución de la oferta implica mayor dependencia de las exportaciones –ahora mucho más costosas –para atender la demanda. En estos países los pobres son más vulnerables ya que su gasto en alimentos representa hasta la mitad de su ingreso disponible.

El incremento en la demanda –a causa del crecimiento demográfico, aumento del ingreso, fabricación de biocombustibles –ha vuelto los precios cada vez más impredecibles, sobre todo en el largo plazo. El impacto de la volatilidad se ha agravado por la baja productividad agrícola, distorsiones en los mercados, la falta de infraestructura, los conflictos bélicos y el cambio climático. (IFPRI, AgProductivity-Africa Conference, 2011)

Estos factores han generado alzas en los precios locales de alimentos básicos, maíz, arroz y trigo, que representan en promedio el 20% de los alimentos que se consumen en África

Subsahariana. Estos tres cultivos proporcionan cerca del 30% de las calorías: de éstos, 45% del arroz y 85% del trigo que se consume en la región se importa (IFPRI E. a., 2011)⁵³.

Aunque África tiene una oferta interna fuerte –del maíz por ejemplo, sólo se importa el 5% –la región importa casi la totalidad de los fertilizantes que utiliza (IFPRI E. a., 2011), y puesto que los precios de esos productos se han duplicado en los últimos años, existe una gran preocupación por los impactos negativos de su comportamiento en el mercado.

Claro que estos efectos son diferentes entre países (o incluso comunidades separadas sólo unos cuantos kilómetros) en función de su ambiente, prácticas agrícolas y oportunidades de mercado. En promedio, el crecimiento agrícola en África Subsahariana pasó de 2.3% anual en 1980 a 3.8% en 2000-05. (IFPRI E. a., 2011)

Otras explicaciones sobre las diferencias de desempeño entre países y el éxito que han tenido en reducir el hambre y la pobreza se relacionan más con la administración de sus recursos y la organización o reorganización de las instituciones existentes. Todos los países han conservado en mayor o menor grado esquemas coloniales que les han traído en ocasiones ventajas comparativas, en ocasiones fuertes dolores de cabeza.

África precolonial consistía en más de 10 mil entidades políticas distintas y yuxtapuestas distribuidas a través de una región tres veces el tamaño de Europa. La incursión europea en África dejó entidades que apiñaban un promedio de 15 grupos etno-lingüísticos o nacionalidades distintas dentro de cada estado, bombas de tiempo para los líderes africanos. (Jamieson, 2006)

Mientras la coexistencia pacífica se sostuvo, los clivajes étnicos o lingüísticos sirvieron en ocasiones para poner a un grupo en contra de otro sirviendo los intereses coloniales. Esta intriga tomó la forma de limitar el flujo de talento a varios sectores, en razón de redes cerradas de

⁵³ Puesto que las importaciones varían entre regiones, las más afectadas serán aquellas con el consumo más alto de trigo. En África occidental por ejemplo, el arroz representa el mayor porcentaje dentro del consumo de alimentos, por lo que es más sensible a la volatilidad de los precios de éste.

información y acceso a oportunidades, de manera que el resentimiento se iba acumulando entre los que quedaban fuera⁵⁴. (Gatune, 2010)

Las sociedades cerradas limitan las transacciones, empresariales en especial, ya que las actividades de creación de valor tienden a ser confinadas a comunidades cerradas. Las redes étnicas exclusivas crean un escenario político viciado que enfatiza las diferencias entre las personas y las saca de contexto.

En ausencia de una amenaza externa, había poco que agrupara a los pueblos y al contrario, muchas disputas por ocupar los recursos estatales. Tampoco podía verse al estado africano como un mecanismo confiable para mediar conflictos internos, ya que en la mayoría de los casos el gobierno no tenía la hegemonía sobre el estado.

La pobre reputación del estado africano también se debía a la falta de resultados con respecto a promesas anteriores de seguridad y oportunidad. Frente a Estados subordinados a las potencias mundiales –y demás fuerzas externas– los ciudadanos se vuelven hacia las redes étnicas o de clan para conseguir seguridad y oportunidades. El resultado ha sido sociedades fragmentadas, de bajo capital social, que es la suma de todas las redes y la confianza al interior de éstas.

El capital social contribuye a la distribución de conocimiento, recursos humanos y espacios para el desarrollo de capacidades: sin este movimiento de adaptación se vuelve más complicado el desarrollo económico y político a largo plazo. La distribución desigual contribuye con hasta 35% del diferencial de crecimiento en África (Shleifer & Visny, 2003 en Gatune, 2010) y tolera una cultura de corrupción.

⁵⁴ Este resentimiento con el tiempo puede adoptar formas violentas, como en el caso de la expulsión de los *Indians* de Uganda a comienzos de los 70' o la crisis en Kenia luego de sus elecciones de 2007.

África se ha quedado rezagada en la regulación de los bienes de capital que permiten la generación de valor, como la mano de obra, las remesas, las telecomunicaciones, las facilidades fiscales y comerciales y la tenencia de la tierra. Para la mayoría de la gente en África, la tenencia de la tierra es inexistente. Esto indica que la tierra no es un bien que pueda ser movilizadado para los negocios, de modo que la gente está atrapada en la subsistencia. Esto también hace que el sector inmobiliario, un fuerte promotor del crecimiento económico, sea poco significativo en África.

Una buena estrategia para gobiernos poco solventes en materia económica es crear incentivos como excepciones fiscales para que los negocios adopten modelos inclusivos, y reglamentos que agilicen los negocios (incluida la tenencia de la tierra) a bajo costo con resultados muy prometedores.

Una parte del atraso legislativo en materia de negocios es materia del mismo defecto pero en lo referente a la buena gobernanza. La gobernanza es central para el desarrollo de un país; permite la distribución óptima de recursos y también crea el ambiente necesario para que las actividades se lleven a cabo. (Gatune, 2010)

El prerrequisito clave para esta situación es un sistema de justicia que permita a los agentes actuar cooperativamente y en un ambiente estable. África tiene constituciones cuyos orígenes están en los modelos anglosajón o francés, lo cual crea bases poco cercanas a la realidad africana y le resta legitimidad.

La democracia puede ser un medio efectivo para canalizar las quejas y administrar los desacuerdos. Los gobiernos democráticamente electos son por lo general más sensibles a la pobreza y otros males sociales; también se suelen estar acompañados de un clima de liberación política y espacios mínimos para la expresión. Una prensa libre por ejemplo, puede publicitar la

hambruna⁵⁵ y canalizar las demandas de la población y apelar a la comunidad internacional cuando el gobierno no pueda con la carga financiera.

Pero esto sólo es posible si el régimen democrático es respaldado por un estado fuerte y bien institucionalizado⁵⁶. Sin él la elección de presidentes y primeros ministros –y funcionarios de elección popular –es irrelevante ya que son incapaces de trascender las mucho más poderosas fuerzas estructurales que determinan el éxito o fracaso del régimen democrático. (Jamieson, 2006)

La corrupción por ejemplo, debilita el desempeño de la democracia. La literatura sobre la crisis africana no le ha concedido la profundidad suficiente (como sí la mención) al impacto negativo de la corrupción sobre la eficiencia y el crecimiento: la regulación sobre la economía mediante mecanismos administrativos y las burocracias infladas facilitan la extracción de la renta por parte de las autoridades en todos los niveles de la economía. (Ghai, 2000)

Condiciones internacionales

El subdesarrollo ha sido la realidad de África por los últimos 50 años. Los proyectos de desarrollo emprendidos después de su independencia y subrayados por las agencias occidentales de ayuda han fracasado en sus planes. Mientras en años recientes la hambruna ha ocurrido en Corea del Norte y la inseguridad alimentaria se ha elevado en países de Oriente Medio, Asia Central y tal vez India, África continúa siendo el ícono del hambre. (Jamieson, 2006)

⁵⁵ Como pasó en Kenia en 1992, y se ha argumentado que en India ésta ha sido la principal razón para la erradicación de la hambruna. (Drèze y Sen, 1989 en Buchanan-Smith y Davies, 1995)

⁵⁶ Fue el caso de Rodesia/Zimbabue y Sudáfrica después del apartheid (Gatune, 2010.)

La ayuda ha sido desembolsada por miles de millones, pero las estadísticas se han deteriorado⁵⁷. Como resultado, la ayuda ha sido empujada al centro del debate sobre el desarrollo en África, con posiciones extremas a favor y en contra.

Hay países que han recibido cantidades masivas de dinero y se han desarrollado pobremente (e.g. Afganistán); otros han recibido poca o ninguna ayuda y también han acabado en desastre (e.g. Somalia); hay países que han recibido ayuda y lo han hecho de manera espectacular, como Alemania y Corea del Sur (Gatune, 2010). Entonces, la ayuda no es central para determinar la dirección un país va a tomar en materia de desarrollo.

Aunque no existen pruebas indiscutibles sobre qué inclina la balanza a favor o en contra del desarrollo, sí hay variables –como la inversión directa o la inclusión política –cuya relación con éste son aceptadas por una base amplia de académicos y políticos.

Existen dos formas en que la comunidad internacional puede auxiliar o empeorar la vulnerabilidad de las poblaciones en pobreza y en riesgo de padecer hambruna: directa (a través de las organizaciones para la ayuda y programas de asistencia) e indirecta (a través de instituciones financieras y comerciales, académicas y políticas).

La influencia directa tiene su mejor representante en la Colonia y en la delimitación de los poderes europeos de las fronteras que se han conservado casi sin cambios desde 1914.

Durante la Colonia y la Guerra Fría, la influencia directa se ejerció a través de transferencias monetarias, de tecnología y de la cooperación militar. En algunos casos, como el de Zaire y Liberia, la asistencia provista por las superpotencias ayudó a alimentar las vastas redes clientelistas necesarias para mantener el liderazgo a flote. En otros, como Etiopía y Somalia, se

⁵⁷Por ejemplo, el alto crecimiento del ingreso per cápita de 2.2% experimentado en los 60' cayó a finales de la década siguiente hasta 1.76% 1981-85 y se mantuvo negativo hasta 1995. (Fosu, 2009 en Gatune, 2010)

suministró equipo militar a regímenes opresivos para suprimir movimientos disidentes. (Jamieson, 2006)

El cese del patrocinio al fin de la Guerra Fría alteró las dinámicas de poder pero no su estructura. Los regímenes africanos se mantuvieron incapaces de hacer valer su autoridad. Buscaron firmas de seguridad privada o empoderados domésticos, y acceso al financiamiento exterior por canales no tradicionales, como la ayuda para el desarrollo.

Los estados nacionales tienen un alto grado de involucramiento en el sistema humanitario. Muchos proporcionan fondos o incluso tienen sus propias unidades operativas y sistemas de recolección de información (e.g. USAID). Además, cuando las naciones poderosas deciden ir a la guerra, eso lleva a una movilización masiva de recursos humanos en un esfuerzo por mitigar posibles consecuencias, a menudo en detrimento de emergencias humanitarias más serias y duraderas.⁵⁸

Las ONG han pasado a formar parte en esta negligencia a consecuencia de su dependencia en el financiamiento gubernamental. De 1973 a 1986 la contribución de USAID al presupuesto de ONGs estadounidenses pasó de 5 a 20%. (Jamieson, 2006)

Cuando se presume que las organizaciones humanitarias son cómplices –o resultan serlo – esto crea conflictos y dilemas para las organizaciones cuyas metas declaradas son aliviar el sufrimiento. Empezando con las guerras en los Balcanes y siguiendo con las guerras en Afganistán e Irak, la comunidad humanitaria se ha ido identificando cada vez más con un lado u otro de los contendientes. (Jamieson, 2006)

Lo anterior ha llevado en la práctica a una erosión de la credibilidad y un reñido debate al interior de las agencias. Además, cuando las agencias humanitarias unen esfuerzos con gobiernos

⁵⁸En abril 2003, al mismo tiempo que los donantes acordaron \$1.7 mil millones en asistencia y ayuda para reconstrucción en Irak, había un déficit de más de mil millones de dólares en los fondos comprometidos del PMA para evitar la inanición de 40 millones de africanos en 22 países. (Jamieson, 2006)

y milicias, es difícil evitar que sus prioridades se vean modificadas por estas instituciones bastante más fuertes que ellas mismas. No hay duda que algunas organizaciones han sido en cómplices en varias ocasiones al negar ayuda a afganos, serbios y hutus (por ejemplo) como medio para castigar a mandos políticos de sus comunidades (Jamieson, 2006)

Muchas de las víctimas de las hambrunas –un desastre fabricado por mano del hombre – son agentes en contextos de alta complejidad; los que vivieron lo peor de la hambruna de 1984-85 en Etiopía eran miembros de grupos étnicos contrarios al gobierno o involucrados en la guerra civil. Buena parte de los Hutus que murieron en los campos de refugiados en Zaire de 1994 a 1996 estuvieron implicados en el genocidio de 1994 dirigido a los Tutsis. (Jamieson, 2006)

Otra crítica recurrente a las organizaciones humanitarias y la comunidad de ayuda internacional es que los fondos provistos son gastados de forma ineficiente y tendenciosa, de maneras que benefician intereses particulares en lugar de los pobres y vulnerables; y hay poca evidencia dura que la asistencia para el desarrollo contribuya significativamente al desarrollo.

Por ejemplo, los EU gastaron \$30.4 mil millones en ayuda exterior entre 1948 y mediados de los 50' de los cuales 77% fueron para proveedores en los EU. A finales de los 90' USAID confirmó que cerca del mismo porcentaje de ayuda todavía estaba siendo utilizada para comprar bienes y servicios estadounidenses. Cerca de 80% de los contratos y préstamos de USAID van directo a firmas estadounidenses, no necesariamente las mejores para la tarea. (Jamieson, 2006)

Los programas de asistencia al exterior han ayudado a crear enormes mercados para bienes agrícolas, nuevos mercados para las exportaciones industriales y cientos de miles de trabajos para conciudadanos. Los Estados Unidos no están solos en este tipo de prácticas. En

2001 casi 40% de todos los flujos de ayuda estaban atados a beneficios para los donantes⁵⁹. (Jamieson, 2006)

Más aún, la ayuda para el desarrollo no está distribuida sobre la base de las necesidades. Sólo alrededor de 19% de la ayuda para el desarrollo va a parar a los 43 países menos desarrollados⁶⁰ (Jamieson 2005). Más aún, los US\$133 mil millones que los países de la OCDE destinan a la ayuda no pueden compararse con los egresos militares (US\$1 billón), y representan menos de un tercio de lo que se gasta anualmente en cosméticos a nivel global. (Oxfam, 2012)

El reporte de 2002 del PNUD muestra que más de 60 países son más pobres de lo que eran hace diez años. En los tres primeros años que las NU adoptaron las Metas del Milenio, la primera de las cuales es erradicar la pobreza extrema y el hambre, el número de personas viviendo con menos de un dólar al día en África Subsahariana se elevó de 315 a 404 millones. Entre 1990 y 2008 el porcentaje de personas en África viviendo con menos de US\$1.25 sólo disminuyó de 56.5% a 47.5% (AFDB, 2010)

El actual sistema de asistencia para el desarrollo no es suficiente para sacar a los pobres de su situación, pero no hay razón para creer que ése es su propósito primordial. Si lo primordial es la autopreservación de este sistema de beneficios locales limitados, entonces queda muy poco espacio para mejorarlo, así como en hacer la asistencia más efectiva en reducir la pobreza, porque de hecho está teniendo éxito en sus propios términos.

También en la esfera de la ayuda humanitaria, pero con una influencia más bien indirecta está la concepción de la ayuda y la imagen de la asistencia para África. La aceptación generalizada de la concepción de LiveAid –la idea de la respuesta humanitaria como reacción a

⁵⁹El periódico británico *The Guardian* publicó en enero de 2004 una nota señalando que el DFID gasta más dinero en honorarios que en ayudar a países como Liberia y Somalia. (George Monibot, 06/ene/2004)

⁶⁰Mientras, Rusia e Israel juntos reciben más del 20% de la ayuda para el desarrollo de EU, y se están destinando sumas cada vez más grandes para países relativamente desahogados como Bosnia e Irak, mientras que las necesidades de África continúan desatendidas.(Jamieson, 2006)

necesidades inmediatas creadas por eventos anómalos⁶¹—puede tener consecuencias importantes y no muy positivas. La rápida desilusión del público estadounidense con la intervención en Somalia (operación “*Blackhawk down*”) en 1991 se vinculó con la falta de contexto en que se manejó la hambruna y la intervención⁶².

Mientras que hay muchas narrativas operando en África, la más perjudicial para el continente es esta, la de víctima. Esta narrativa dirige la relación entre África y el mundo, y está en el corazón de la política de desarrollo africana. En particular, perfila su política de asistencia y ayuda de emergencia.

El dinero concedido como caridad es poco propenso a estimular el desarrollo, porque no hay suficiente para iniciar empresas que generen valor. El desarrollo se trata de movilizar recursos, adquirir la capacidad de utilizarlos y colocar esos recursos apropiadamente. Un mendigo se retira mendigo, pero uno que toma un préstamo puede retirarse rico.

África es vista más como un mendigo —imagen que no ha sido combatida lo suficiente por la comunidad humanitaria —que como un solicitante. La figura de víctima atrae simpatía y caridad, pero resta capacidad emprendedora (*human agency*), que es la convicción de la gente sobre sus propias capacidades para ejercer control sobre eventos que afectan sus vidas (Gatune, 2010).

Parte de esta falta de confianza viene en forma de restricciones al financiamiento y la falta de oportunidades en el mercado y la política globales, pero parte de ella se inculca desde la infancia a través del sistema educativo. La historia que se les enseña a los africanos por ejemplo, está centrada en los logros europeos y los problemas de la vida independiente.

⁶¹Alusiva al concierto para recaudar fondos que varias celebridades organizaron durante la hambruna 1984-85 en Etiopía.

⁶²No es sorpresa que muchos en los EU estuvieran molestos y perplejos cuando los bien-intencionados soldados fueron asesinados y sus cuerpos arrastrados por las calles, (Jamieson, 2006)

En general, la falta de acceso a créditos y ambientes legales y de negocios poco acogedores ha limitado el crecimiento del espíritu emprendedor africano. Aún así, el mayor obstáculo sigue siendo la pobreza; la mayoría de los africanos subsisten con menos de US\$2 diarios.

Los bajos números africanos en muchas materias comerciales y de desarrollo representan un gran reto pero también significan que África tiene mucho hacia dónde crecer. La diáspora africana por mencionar un recurso sin explotar, representa en algunos sitios como Lesoto hasta 28% de su PIB. (Gatune, 2010)

Los inmigrantes africanos ya están mandando más dinero de vuelta a África que el total del flujo humanitario, pero además la diáspora está jugando un poderoso papel en desmitificar el Oeste, transfiriendo habilidades y creando importantes redes que vinculan a África con el resto del mundo.

África provee una gran proporción de los *commodities* necesarios para mantener funcionando a las economías mundiales, y aún así representa menos del 4% del comercio global (OMC, 2012). Este bajo porcentaje viene de la manera en que África fue integrada en el comercio mundial por los poderes coloniales. La razón principal sin embargo, es que África ha fallado en diversificarse, afinar sus competencias y aprovechar su mercado interno.

Para un empresario, US\$2 al día significan 700 millones de africanos gastando más de \$1.4 mil millones al día. Esto provee una gran oportunidad, ya que los pobres tienden a pagar más por bienes y servicios que el resto de la sociedad (Gatune, 2010). Los pobres proveen un enorme mercado para aquellos con los modelos correctos, pero es importante que éste sea aprovechado por firmas locales, de manera que el dinero permanezca en África y se reinvierta en la generación de capital.

África puede también hacer más para desarrollar su capacidad de negociación. Las negociaciones internacionales, en especial en la Organización Mundial de Comercio (OMC) se tratan de pelear concesiones de occidente, que ha distorsionado el comercio para su propio beneficio. Occidente financia la mayoría de las ONG operando en África, de manera que la asesoría de organizaciones externas suelen estar lejos de ser objetivas.

Una dificultad con dejar que enfoques ajenos al continente definan su política es que los extranjeros siempre asumen que los éxitos en sus lugares de origen pueden reproducirse en cualquier parte. La democracia es la meta deseada por casi todos los estados occidentales y se piensa que es la opción obvia, cuando en la práctica no siempre es el camino más idóneo para la resolución de conflictos o no corresponde con los valores nativos.

En muchos casos, el régimen democrático significa pérdida de la autonomía. Las minorías preferirían pelear que someterse al gobierno de terceros –en particular si ellos mismos mantenían hasta ese momento su dominio a través de la fuerza –. No hay que olvidar que los estados desarrollados en la actualidad han tenido, en mayor o menor grado, procesos de centralización y estandarización, muchas veces acompañados por medios de coerción y hasta eliminación de los competidores políticos⁶³.

La costumbre de africanos y comunidad internacional para ofrecer soluciones rápidas a los problemas de África son a menudo poco sustanciales. Son demasiadas las fuerzas trabajando en contra de los bien intencionados esfuerzos por la paz, la democracia y el desarrollo⁶⁴. África avanza lento, pero no hay razones para desconfiar de su éxito, sino para alentar a los participantes a reanimar el paso.

⁶³En Norteamérica las comunidades autóctonas fueron aisladas e incluso eliminadas; en Europa se redujeron las unidades políticas de hasta 500 en 1200 a 19 en unos cuantos siglos.(Gatune, 2010)

⁶⁴El problema con las operaciones de mantenimiento de la paz por ejemplo, es que a menos que los africanos estén dispuestos para lo que sería una verdadera recolonización del continente, sus efectos sólo durarán el tiempo que las tropas permanezcan y se irán borrando cuando regresen a casa.(Gatune, 2010)

SUMARIO

África es un territorio vasto y diverso tanto en condiciones climáticas como en prácticas políticas. Sus proporciones deberían de recordarnos la importancia que tienen por el tamaño de su población y por sus importantes contribuciones al comercio y la civilización global, a pesar del deterioro ambiental que exhibe en la actualidad.

Sin embargo, no debemos confundir las estadísticas agregadas y pensar que los triunfos/fracasos de la región están presentes a lo largo de todo el continente. Las naciones con combustibles fósiles y minerales encabezan la lista en mejoras políticas y comerciales, así como en los índices de reducción de pobreza, desnutrición y otras condiciones que aumentan la vulnerabilidad.

Sin embargo, al igual que la mayor parte de los países con baja renta nacional, son sensibles a la volatilidad de precios –ya sea por su dependencia de las importaciones de alimentos como por interrupciones en la oferta interna –y ésta ha continuado incrementándose desde el año 2000, con episodios críticos como en 2008 y 2010.

La incidencia de eventos extraordinarios como la sequía en 2002 y 2010, las inundaciones o la prohibición de Rusia a la exportación de cereales⁶⁵ (2006) empeoran las debilidades estructurales como el alto crecimiento demográfico, la urbanización y la disminución de la productividad agrícola. La declaración oficial de hambruna emitida en julio 2011 en el Cuerno de África debe alertarnos sobre la realidad de estos riesgos y hacernos intentar nuevas y mejores maneras de canalizar la asistencia a estos sitios.

El enfoque de África y la ayuda de emergencia y asistencia al desarrollo han cobrado mucha popularidad pero tal vez ha contribuido poco al desarrollo real del continente. En su lugar,

⁶⁵ En este año, Rusia congeló toda exportación de cereales luego de una intensa ola de calor que además fue acompañada de incendios forestales y de cultivos, lo cual se tradujo en un incremento de alrededor del 25% en los valores de grano a nivel internacional. Algo similar sucedió de nuevo en 2010.

ha robustecido un sistema de ayuda basado en la autopreservación y la promoción de intereses locales. Aunque no puede negárseles a los donantes la posibilidad de obtener beneficios, la prioridad deben ser las personas afectadas y en situación precaria.

Debemos actuar a través de redes y canales que sean lo suficientemente transparentes para permitirnos monitorear las consecuencias directas e indirectas de nuestras acciones. Esto puede involucrar actuar en múltiples niveles de la organización social, incluyendo amigos, colegas, organizaciones gremiales, comunidades de fieles, programas de ciudades hermanas, entre otros muchos.

A menos que la comunidad internacional esté preparada y sea capaz de ofrecer una autoridad sostenida por un tiempo muy amplio de tiempo o de reconsiderar temas estructurales más profundos asociados con la arquitectura estatal, los conflictos africanos y problemas de desarrollo continuarán apareciendo y reapareciendo.

La meta de nuestras acciones debería de ser mejorar el mundo, no hacernos sentir bien sobre nosotros mismos. Susan Sontag (2003) señala que simpatizar con los pobres puede de hecho “inhibirnos del arduo trabajo de entender nuestro papel en la producción de horrores distantes”.

De esta manera, la ayuda no es suficiente para mitigar las consecuencias de acciones que seguimos llevando a cabo. Si nuestras políticas son perjudiciales para África o si nuestra mentalidad entorpece el intercambio y la explotación de oportunidades, vale la pena repensar nuestros marcos conceptuales. Esto puede significar poner a un lado el ego y respetar que la democracia no sea el sistema escogido.

Capítulo 4. ETIOPÍA COMO EJEMPLO DE LA VULNERABILIDAD EN ÁFRICA

EMERGENCIA ETÍOPE EN 2011

En 2011, los noticieros y las instituciones ocupadas en las tareas de seguridad alimentaria y ayuda humanitaria, salud y nutrición, pobreza y desarrollo, reportaron “el Cuerno de África está pasando por la emergencia de seguridad alimentaria más severa en el mundo actualmente”(FEWSNET, 2011).

Mientras que las sequías pasadas han podido durar más, la de 2011 ha sido particularmente severa. A mediados de 2011, la FAO estimaba que entre 7 y 10 millones de personas en la subregión tenían necesidad asistencia humanitaria: 120 mil personas en Yibuti; 2.4millones en Kenia; 2.85millones en Somalia; 4.56millones en Etiopía; y un número no determinado en el Este de Uganda. (FAO/FEWSNET/FSNAU/FSNWG, 2011)

Vulnerabilidad 2008-2010

Aunque el detonante más visible de la crisis puede haber sido la sequía, ésta no constituye la única causa del problema, ni la más determinante. La emergencia alimentaria en 2011 se desarrolló bajo la misma dinámica y condiciones estructurales que durante el azote de la hambruna en 1984, una de las más mediatizadas y que mayor daño ha causado a la imagen de Etiopía, África, y la comunidad humanitaria.

En 2008 dos rondas de alzas en el año previo conspiraron con la vulnerabilidad del país – baja productividad agrícola, falta de infraestructura e inflación –para que millones de personas sufrieran hambre y malnutrición. Paralelo a la caída de producción estaba un sistema débil de

ayuda estatal a agricultores y de intervención al sector agrícola que había empezado a desmantelarse antes de la crisis 2002.

En su lugar había un sector privado inexperto e insuficiente. No había dinero para sostener los precios o ayudar a los agricultores a administrar las pérdidas, de manera que campesinos –que aún dependen de burros para el transporte –y operadores comerciales se vieron atrapados entre la retirada del gobierno y el incompleto sistema de libre mercado, sin ninguna red de protección. (Thurow, 2003)

En mercados más desarrollados, aspectos interrelacionados del libre mercado, instalaciones de almacenaje y el apoyo gubernamental, permitirían que los granos se guardaran en las temporadas de abundancia para las temporadas de escasez o para vender en el mercado de futuros; los préstamos podrían ser garantizados por el gobierno y los granjeros protegidos por seguros agrícolas.

Los granjeros etíopes no tenían nada de esto. Ante la pérdida de cosechas, bancos y agencias de gobierno que habían extendido créditos para pagar semillas y fertilizantes ahora reclamaban su dinero: muchos cayeron en moratoria o se vieron forzados a vender su ganado para realizar sus pagos. (Thurow, 2003)

La gente pobre de países en desarrollo es afectada especialmente por los altos precios porque gastan un promedio de entre 60 y 80% de sus ingresos en comida. Enfrentados con cuentas más altas, come alimentos más baratos y menos nutritivos. (Alpert, 2011)

La reducción en la productividad agrícola obligó a incrementar las importaciones comerciales de cereales –en especial trigo –de manera importante⁶⁶ desde 2008, mostrando el esfuerzo del gobierno por estabilizar los precios: al mismo tiempo la saturación del mercado

⁶⁶Entre 500 mil y 790 mil toneladas de trigo al año se han importado comercialmente desde 2008, representando la mitad del total del trigo importado. Al contrario, las importaciones de maíz, con un volumen de entre 30 mil y 82 mil toneladas en los últimos 5 años, son en su mayor parte formas de ayuda alimentaria.(FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

depreció al ganado, que también se vio afectado por la falta de agua y pastos, interrupción de los ciclos de reproducción, mayores tasas de mortalidad, y una baja producción de leche. (FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

El estrés puesto sobre la seguridad alimentaria presente durante la crisis de alimentos de 2008 continuó –aunque menos visible –durante 2009-2010 entre las poblaciones más pobres. Sumado a comportamientos erráticos en las lluvias contribuyó a que para 2009 sólo en Etiopía cerca de 6.2 millones de personas⁶⁷ enfrentaran niveles de moderado a alto de inseguridad alimentaria y continuaron necesitando ayuda alimentaria.(FEWSNET/PMA, Nov. 2009)

Con el problema del desarrollo productivo desatendido y las condiciones climáticas poco favorables, los términos de comercio (que representan el poder de compra de un hogar⁶⁸) de los pastoralistas y agropastoralistas comenzaron a deteriorarse en la región Somali desde agosto 2010.

Sequía 2010

Casi la mitad del país fue afectada por el completo fallo de las lluvias octubre-diciembre 2010 y las cosechas relacionadas, así como las lluvias de marzo-mayo 2011 que llegaron tarde y se comportaron de forma errática. En algunas áreas del norte de Kenia y sur de Somalia, la precipitación pluvial fue menor que el 30% del promedio 1995-2010. (FEWSNET, 2011)

Las condiciones de sequía en 2010 pueden atribuirse al impacto de La Niña⁶⁹ sobre las lluvias estacionales. La baja precipitación se agravó por la escasa disponibilidad de reservas de agua –causadas por la falta de capacidad adecuada de recolección, obstrucción y/o daños a los

⁶⁷ En particular de las áreas marginales del este, las áreas pastorales de la región Somali, la región pastoral nortea de Afar, Oromia pastoral y agropastoral, SNNPR y la mayor parte de Gambella.

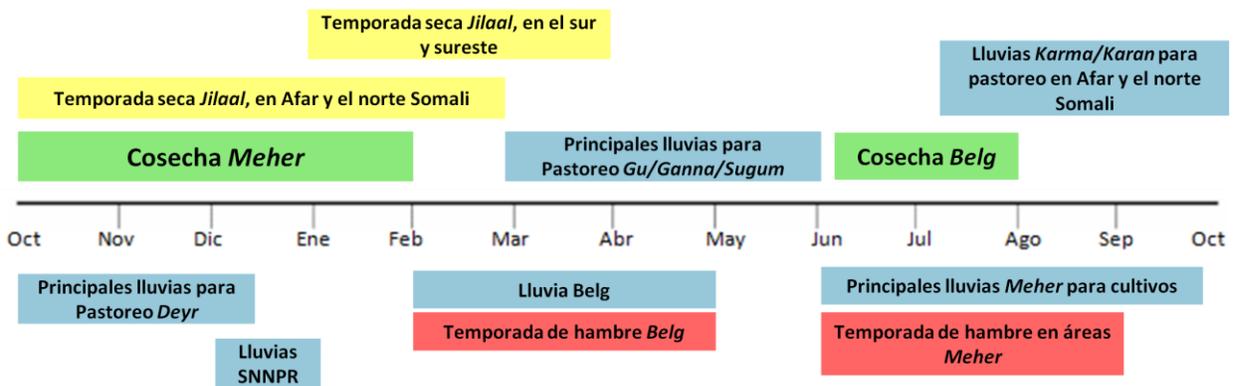
⁶⁸ Por ejemplo, la cantidad de cereal que un hogar pastoral puede comprar si vende una cabra en el mercado.

⁶⁹ La Niña es un fenómeno climático que forma parte de un ciclo natural global del clima conocido como El Niño-Oscilación del Sur (ENSO). La Niña es la fase fría de este ciclo.

puntos de captación de agua que impide la adecuada restauración de fuentes de agua superficiales y subterráneas –. (Stewart, 2011)

Como ya dijimos Etiopía necesita de sus actividades agrícolas tanto por ser consumidor como por depender de la venta de productos del campo. Pero gran parte de esta actividad depende de las lluvias de temporal (esquematisadas en la figura 11), que dominan la producción de los pequeños y medianos agricultores⁷⁰. Las lluvias se organizan como sigue:

Figura 11. Ciclo de lluvias Etiopía



FEWSNET, 2011

Un retraso en las lluvias de una temporada puede estropear una cosecha y traer complicaciones para la temporada siguiente. Los recortes de agua y pastos en las áreas afectadas por la sequía obligaron a efectuar búsquedas de larga distancia que llevaron al deterioro del ganado y una subsecuente pérdida de productividad. Con la progresión de la sequía, también se incrementan los riesgos de malnutrición y otros problemas de salud relacionados. (PMA, 2011)

⁷⁰ La agricultura en Etiopía se organiza sobre dos temporadas de lluvia principales: *Belg* (feb-mar), cuyos productos se cosechan en junio para cultivos de corto plazo y en septiembre para cultivos de largo plazo; y *Meher* (jun-sep), que se cosecha entre octubre y diciembre.

Escalada de precios y destitución

Luego de una mejora en la precipitación pluvial en 2011, hacia el fin de año el agua comenzó a escasear de nuevo; en promedio las lluvias 2010-2011 fueron, de acuerdo con algunas mediciones, las peores en 30 años a través del sector de la región este. Como resultado, los precios de los cereales básicos se mantuvieron en 2011 mucho más altos que el año anterior y se acercaron –y en casos excedieron –niveles récord. (FEWSNET, 2011)

A pesar de que la comida estaba en general disponible en la región, los precios al menudeo en febrero ya se encontraban por encima de los precios de 2010⁷¹ y eran en general más altos que los niveles durante la crisis 2008. Los cereales siguieron aumentando de precio durante los primeros tres cuartos de 2011 en la mayoría de los mercados y luego bajaron hasta enero 2012. En casi todos los mercados, continuaron arriba de los niveles del año anterior. (FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

El ganado sufrió la sequía junto con las cosechas, con reportes de exceso de mortalidad entre el ganado (entre 15-30%, con niveles de hasta 40-60% en áreas aisladas), en especial reses y ovejas. En las áreas de pastoreo, las bajas lluvias han limitado severamente los proyectos ganaderos y la disponibilidad de agua/pastos. (FEWSNET, 2011)

El impacto de los precios elevados sobre el poder de compra de los hogares afectados por la sequía se exacerbó por la reducción de los precios del ganado y los salarios, así como el incremento en el costo del agua (FAO/FEWSNET/FSNAU/FSNWG, 2011) erosionando de forma sustancial la seguridad alimentaria en las áreas pastorales, de cultivo, y urbanas.

Dadas las pérdidas de cosechas y ganado, el reducido poder de compra y recortes inusuales en la respuesta de emergencia –así como el conflicto, interrupciones al flujo comercial,

⁷¹ En Etiopía como en sus vecinos: hubo incrementos para el sorgo rojo en Baidoa, Somalia, el arroz en Ghode, Etiopía, y el maíz en Mandera, Kenia, de 130%, 30% y 28% de manera respectiva.

y acceso humanitario limitado en el este de la región Somali de Etiopía así como el sur de Somalia –los hogares pobre en todas las zonas de la subregión⁷² se vieron incapaces de satisfacer sus necesidades básicas de comida y agua.

Adicionalmente, la sequía causa que los niños dejen la escuela, exacerbando la prevalencia de enfermedades en animales y humanos, y empujando a la gente en circunstancias extremas a migrar en busca de trabajo, comida y –en áreas de conflicto –protección. Cada mes en 2011, un promedio de 15 mil somalíes abandonan sus hogares y llegaban a Kenia y Etiopía, buscando refugio y asistencia. (Alpert, 2011)

Sin protección al sustento, los niveles de malnutrición aguda llegaron a niveles por encima de los umbrales de emergencia en muchas áreas. Se necesitó asistencia de emergencia en el este del Cuerno de África para salvar vidas, tratar la malnutrición aguda –con niveles de hasta 24% en Meda Welabu de Bale, Etiopía –y prevenir futuras pérdidas de bienes. (FEWSNET, 2011)

En combinación con el ya reducido poder de compra, las reservas de ganado por lo debajo de lo normal, y muy poca disponibilidad de leche, esta temporada de escasez probablemente deterioró todavía más la seguridad alimentaria e incrementó la población con necesidad de apoyo para el sustento y ayuda de emergencia en el sur de Etiopía y las zonas que limitan con Somalia y norte/este de Kenia. (FAO/FEWSNET/FSNAU/FSNWG, 2011)

Malnutrición e inseguridad

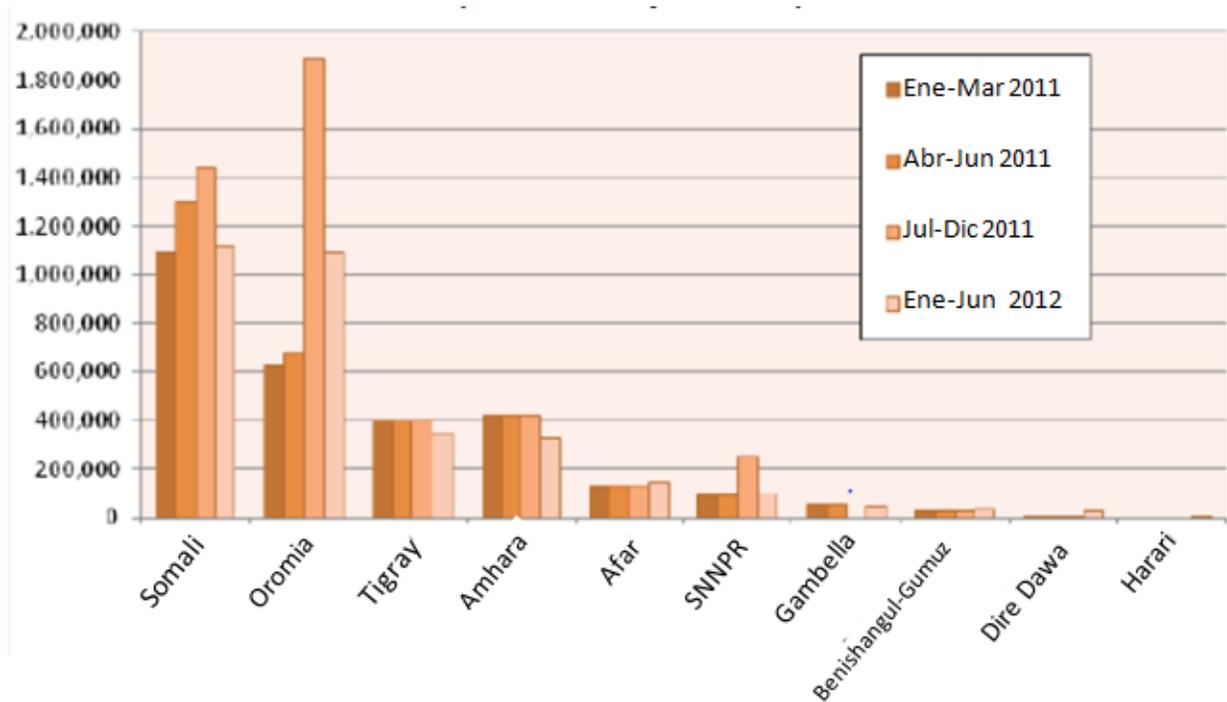
Durante 2011 se registraron en Etiopía cerca de 329 535 admisiones de niños a los programas de alimentación terapéutica⁷³ (TFP) de acuerdo con datos de la UNICEF⁷⁴. A nivel nacional, el

⁷² Este, sur de Etiopía y algunas áreas pastorales marginales de Somalia.

punto más alto en admisiones se dio en mayo-junio. También fueron reportados 27,813 casos de Malnutrición Aguda Severa (SAM) que necesitaban intervenciones de emergencia. (PMA, 2011)

A causa de los factores sociales y de implementación se estima que la respuesta a estas solicitudes alcanzó sólo 80% de la población que se busca ayudar (equivalente a 22,250 casos de SAM). La falta de capacidad de acceso y análisis, así como la dificultad para determinar las causas exactas de la mortalidad ocasionan que no haya un número definido de las muertes asociadas con la desnutrición durante la crisis en Etiopía. (PMA, 2011)

Figura 12. Personas con necesidad de ayuda alimentaria 2012 (Enero 2011 a junio 2012)



Fuente: OMS, Documentos de Requerimientos Humanitarios y Actualizaciones 2011/12

⁷³Un TFP busca reducir la mortalidad infantil con malnutrición severa, a través de tratamientos nutricionales y médicos intensivos. Incluye raciones adicionales e inserción de micronutrientes.

⁷⁴Basados en cifras de la Unidad para la Coordinación de las Situaciones de Emergencia Nutricional o ENCU por sus siglas en inglés.

En términos de proporciones, los hogares son más propensos a ser dependientes de la asistencia en las zonas administrativas de Somali, Dire Dawa y Gambella, seguidos por Afar y Tigray⁷⁵. Las principales causas incluyen los impactos residuales de las sequías 2020/11 y las adversidades climáticas durante la temporada *meher* que afectaron áreas focalizadas.

En términos absolutos (como se muestran en la figura 12) la mayor parte de la gente que necesita asistencia está en Somali (34.4%) seguida por Oromia (33.7%), Tigray (10.7%), Amhara (10.2%), Afar (4.5%) y la Zona Administrativa de Naciones, Nacionalidades y Pueblos del Sur o SNNPR (3%). (FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

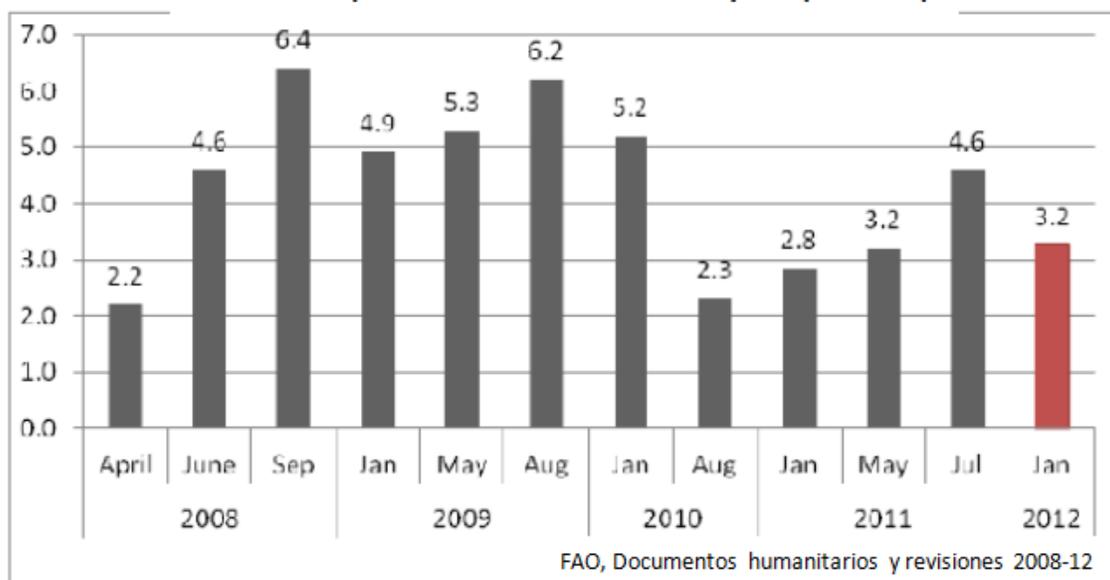
Al oeste de Etiopía, la seguridad alimentaria osciló entre Ninguna Inseguridad Alimentaria Aguda y Estrés alimentario (IPC Fases 1 y 2). Sin embargo, las áreas *belg* (que cosechan entre junio y agosto) en Wollo norte y el noroeste de Afar y los hogares pobres en el sur y sureste que limitan con Kenia, Sudán del Sur y Somalia se mantuvieron entre Crisis/Inseguridad Aguda y Emergencia Humanitaria (Fases 3 y 4) hasta marzo 2012.

Corrieron con la misma suerte cerca de 143 mil refugiados sociales en el campo de Dollo Ado (al sur de Etiopía, en la región Somali) y más de 30 mil refugiados sudaneses en Benishangul-Gumuz en el oeste de Etiopía. En Dollo Ado la inseguridad y las sospechas de polio son causas de seria preocupación, mientras que la escasez de agua y consecuencias relacionadas lo son en Oromia y Somali. (FEWSNET, ene. 2012)

Entre 2008 y 2012, el número de personas en condiciones de escasez alimentaria mostró variaciones entre las temporadas de cosecha. Aumentó significativamente ante la crisis económica en 2008 y las malas cosechas en 2011 (figura 13), además de las variaciones propias de cada región, según su poder adquisitivo y el estado de sus redes de seguridad social.

⁷⁵ Etiopía está dividida en nueve regiones administrativas y dos ciudades con estatus especial (Addis Abeba y Dire Dawa) desde 1996, con base en su mayoría étnica.

Figura 13. Evolución en el número de personas con necesidad de ayuda alimentaria 2008-2012 (millones)



Peticiones y distribución de la ayuda

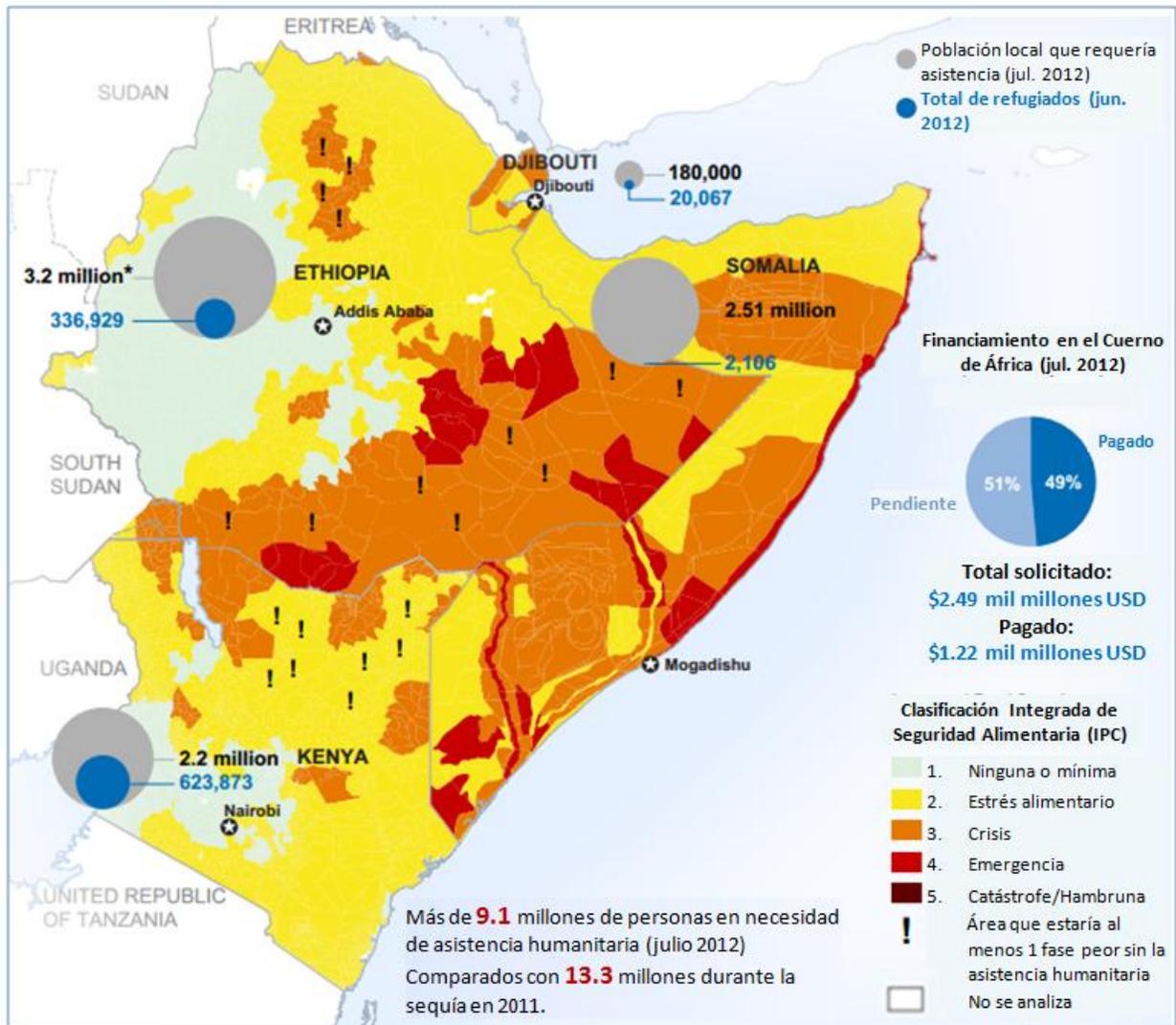
En 2011 el número de personas en necesidad de asistencia de emergencia –adicionales a las que ya recibían asistencia por inseguridad alimentaria crónica –se incrementó de 2.8 en enero a 4.6 millones durante la segunda mitad del año debido a dos malas temporadas de lluvia que afectaron principalmente las áreas pastorales y agropastorales en el sur y sureste de Etiopía. (FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

Una vez en crisis abierta, agencias de ayuda humanitaria y Naciones Unidas se movilizaron para responder. El Proceso Consolidado de Apelación⁷⁶ (CAP en inglés) que reúne organizaciones gubernamentales y ONGs de ayuda para planificar, coordinar, implementar y monitorear sus respuestas, estimaba a mediados de 2011 casi US\$38 millones para atender la

⁷⁶ El CAP es un programa inclusivo y coordinado para analizar de forma cíclica el contexto, estimar las necesidades y planear la respuesta humanitaria, bajo el liderazgo de los Coordinadores Humanitarios y en estrecha relación con los gobiernos. Hasta 2009, trabajaban en el CAP 358 ONG además de agencias de NU y Organizaciones Intergubernamentales.

situación en Yibuti, US\$525 millones en Kenia, alrededor de US\$529 en Somalia y casi US\$580 millones para Etiopía (OCHA, 2012). La ayuda en el Cuerno de África hasta mediados de 2012 lucía como se muestra en la figura 14.

Figura 14. Asistencia humanitaria en el Cuerno de África



En 2011, el PMA, la UE, USAID y DFID hicieron donaciones a Etiopía por USD\$159, 508,700. El PMA y el Sector de Manejo de Riesgos y Seguridad Alimentaria en Etiopía (DRMFSS) también han provisto un apoyo significativo en construcción de capacidades, entrenando más de

100 expertos, tan sólo el año ese año, representando variadas agencias gubernamentales, ONGs, el sector privado y agencias de UN. (WFP/Ethiopia gov., 2012)

La asistencia también se ha procurado a través del Fondo de Respuesta Humanitaria en Etiopía, un depósito de recursos humanitarios comprometido a tratar emergencias agudas a través del país. Como un pilar de la reforma humanitaria, ha contribuido con más de US\$131 millones entre 2006 y 2010 en asistencia de emergencia en tres áreas primarias: la sequía en el Cuerno de África, las inundaciones y el brote de Diarrea Aguda. (WFP/Ethiopia gov., 2012)

La capacidad de los gobiernos de prepararse para desastres ha tratado de reforzarse a través de la integración efectiva de planes de contingencia y sistemas de alerta temprana con financiamiento contingente y herramientas de transferencia de riesgos. Esta estrategia de manejo de riesgos representa un giro –iniciado en 2007 –desde la tradicional respuesta a los desastres a aproximaciones más costo-efectivas de administración del riesgo. (WFP/Ethiopia gov., 2012)

Como parte de la Programa de Red Productiva de Seguridad (PRPS) el Gobierno de Etiopía se asoció con el PMA y el Banco Mundial para mejorar su capacidad de manejar el riesgo a sequías e inundaciones, al integrar un marco nacional de administración del riesgo a través del proyecto LEAP. Promueve los marcos de manejo y financiamiento del riesgo vinculando la alerta temprana, planeación de contingencias y construcción de capacidades a un fondo de contingencia de US\$160 millones. (WFP/Ethiopia gov., 2012)

El PRPS es parte del Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) que busca brindar formas más seguras y previsibles de protección social a los millones de pobladores rurales que se encuentran en inseguridad crónica alimentaria, que pueda impulsar a las personas fuera del hambre y la pobreza. Este programa previene que los hogares vulnerables vendan sus

activos en tiempos de crisis y promueve actividades comunitarias de reducción de desastres en forma de trabajos públicos, usando comida y dinero como pagos. (WFP/Ethiopia gov., 2012)

Para lidiar con la situación también se implementó un Plan Sectorial de Salud y Nutrición buscando asistir 85 *woredas* (distritos) en Oromia (36), Somali (41) y SNNPR (8). La población estimada de los *woredas* afectados es 7 millones (población entera) de los cuales 1, 075,122 son niños menores de 5 años.(PMA, 2011)

En poblaciones vecinas la situación no es muy diferente, por lo que es difícil solicitar ayuda de las poblaciones contiguas: la región entera presenta altos niveles de malnutrición aguda: entre 23 y 27% en algunas áreas de Kenia, 24% en partes de Etiopía y posibles niveles de hasta 30% en Somalia (Alpert, 2011). De acuerdo con FAO, alrededor de 1 millón de personas estaba en riesgo de malnutrición aguda.

Según el documento de revisión de requerimientos humanitarios del CAP (estimado en Julio 2011), Etiopía necesitaba US\$580 millones durante 2011, más US\$246 millones para asistencia de refugiados y programas relacionados. De acuerdo con el Servicio de Rastreo del Financiamiento de OCHA⁷⁷ el total de las contribuciones humanitarias a Etiopía en 2011 fueron de US\$822, 572,667.

Después de lo más violento de la crisis el número de personas que todavía necesitó asistencia alimentaria durante la primera mitad de 2012 está estimado en 3.24 millones. Esto refleja una reducción de 29% comparado con la segunda mitad de 2011. Las excepciones incluyen Afar, Dire Dawa, Gambella y Beninshangul-Gumuz donde el número de personas que necesitan asistencia se elevó ligeramente desde el semestre anterior. (FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

⁷⁷ En inglés *Financial Tracking Service*, una herramienta de la Coordinación para Asuntos Humanitarios de UN que permite que la comunidad humanitaria –agencias y donantes –sean más transparentes en sus operaciones.

A pesar de la severidad, la situación nunca alcanzó niveles de hambruna como en la vecina Somalia debido al Programa de Red de Seguridad Productiva e intervenciones por parte del gobierno y sus socios. Cerca de 1.3 millones de pobladores en el sur recibieron ayuda al inicio del año (2011) a través de un programa gubernamental de seguridad que concluyó en junio 2012. Otros recibieron ayuda de programas multilaterales u otro tipo de programas complementarios.

Considerando todos los programas de asistencia alimentaria, Etiopía requiere todavía en 2012 de 928 000 toneladas de cereales para satisfacer las necesidades de 13 millones de beneficiarios⁷⁸ (por cada millón de beneficiarios por mes se necesitan 16 8000 toneladas adicionales) y no hay garantía de que cesen de requerir asistencia. (FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

Los daños de la tardanza en la respuesta (10 meses de diferencia entre la alerta y la recepción de ayuda) sobre la seguridad alimentaria a largo plazo y la capacidad de resiliencia de los hogares más pobres de Etiopía van a requerir de más que transferencias de alimentos. A pesar de que no había restricciones de financiamiento o de acceso por *Al-Shabaab*⁷⁹ –como en Somalia –la respuesta humanitaria en Etiopía y el noreste de Kenia, donde se había declarado Emergencia llegó con retraso y fue bastante lenta.

Es de notarse la respuesta extremadamente pobre en los campos de refugiados de Dadaab (Kenia), y Dolo Ado (Etiopía) donde se alcanzaron, y en ocasiones rebasaron, los niveles de malnutrición aguda encontrados en Somalia. Estos problemas contradijeron el discurso de que los actores internacionales habían agotado todas las opciones de respuesta disponibles durante la

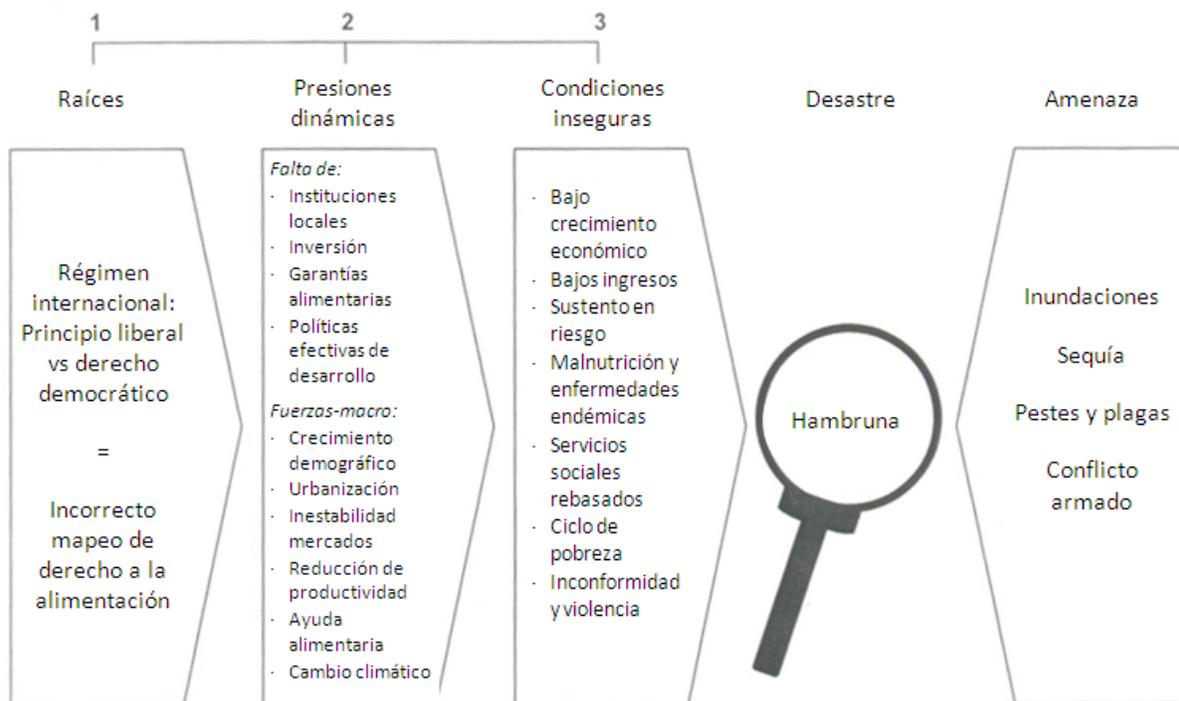
⁷⁸De esta cifra, 327 mil toneladas se necesitan para cubrir asistencia de emergencia, 416 mil toneladas para el PSNP, 92 mil para operaciones de refugiados y el resto para programas de nutrición, VIH/SIDA, alimentación en las escuelas y administración de recursos naturales.

⁷⁹ Como se conoce al movimiento militante que tiene como objetivo establecer un Estado islámico en Somalia y que sirve como brazo de Al Qaeda en esa región.

primera mitad de 2011, tanto en Somalia como en la región extendida de la inseguridad alimentaria, y sugieren que se perdió la oportunidad de prevenir la hambruna. (OCHA, 2011)

La política por omisión ha sentado las condiciones de vulnerabilidad en las que bastó una sequía para desatar una hambruna, que pudo haberse evitado. Resumiendo, la crisis de 2011 evolucionó como se muestra en la figura 15, relacionando los estadios 1,2 y 3 que se influyen mutuamente, de manera que las condiciones de inseguridad, al entrar en contacto con la amenaza –en este caso la sequía de 2010 –provocaron la emergencia humanitaria, hambruna en 2011:

Figura 15. Evolución de la Vulnerabilidad



Fuente: Elaboración propia con información de Wisner et al., 2004:51.

La desnutrición y la deterioración de la seguridad alimentaria ocurrieron a pesar de que la Unidad de Análisis de Nutrición⁸⁰ (FSNAU) fue capaz de señalar la crisis climática 2011 tan temprano

⁸⁰ Basada en Somalia y zonas adyacentes.

como agosto 2010. Esta alerta, así como la inseguridad alimentaria crónica y los 5.23 millones de personas que ya requerían asistencia alimentaria de emergencia⁸¹, debieron haber reforzado las medidas de construcción de capacidades, por encima de los requerimientos normales de ayuda alimentaria.

Mientras los procesos analíticos llevados a cabo por FEWSNET, FSNAU y las demás misiones alcanzaron el consenso entre los principales técnicos de que era posible –y tal vez inminente –una Hambruna, este acuerdo técnico no se tradujo en esfuerzos y compromisos significativos por parte de las ONG y agencias de NU.

Esto, combinado con una falta de cobertura mediática, limitó la presión sobre los donantes y agencias para actuar. No está del todo claro por qué no se hicieron esfuerzos de *lobbying* y promoción de una respuesta más enérgica, aunque es probable que se relacionara con la falta de interés percibido de los donantes y/o existencia de financiamiento o de seguridad. (OCHA, 2011)

Mientras que la hambruna en el sur de Somalia atrapó los encabezados, el sur de Etiopía se halló olvidado al borde de un colapso alimentario. El gobierno etíope contó 250 mil personas que estuvieron en algún momento en necesidad de ayuda de emergencia, aunque algunas organizaciones de ayuda y oficiales de agricultura señalan que el número de personas en esta situación es más alto, alrededor de 700 mil. (Kemenade, 2011)

Hay claros signos de fatiga entre los donantes. Los estadounidenses aún están experimentando severos problemas económicos, se inclinan a donar para causas locales antes de alargar la mano para ayudar a las víctimas de la hambruna en África.

⁸¹Esto equivale a un requerimiento neto de 290,271 toneladas métricas de alimentos, por un costo estimado de alrededor de US\$231.3 millones, de acuerdo con el Documento de Solicitud Humanitaria Conjunta del Gobierno y sus Socios Humanitarios, emitido en febrero de 2010. El documento también estimaba necesidades no alimentarias como agua y sanidad, salud y nutrición, agricultura y ganadería, y educación por US\$63.4 millones. (FEWSNET, 2010)

Los países europeos están ocupados también con serios problemas económicos. Muchos de los demás donantes occidentales están preocupados con sus propias cargas financieras, alto desempleo, crisis de la deuda y desaceleración económica general. El hecho es que la hambruna en Etiopía y el Cuerno de África en 2011 tuvo lugar bajo el ambiente de ayuda internacional menos favorable en la historia.

ANTECEDENTES

En Etiopía se manifiestan de algún modo casi todas las condiciones sociales, agrícolas o condiciones geomorfológicas del África Subsahariana. También las guerras civiles y transfronterizas, experimentación política y declive económico encontrado en África en las pasadas dos décadas (1994) han sido representadas en Etiopía. (Ghai, 2000)

Etiopía es el segundo país más poblado del continente y uno de cada 10 africanos es etíope (1993). Su territorio comprende varias docenas de zonas agro-ecológicas (el lugar más caliente de la Tierra en términos de temperatura promedio mensual, es la Depresión de Danakil, región oriental de Etiopía), y alberga más de 85 grupos étnicos pertenecientes a las principales religiones animistas. (Gobierno de Etiopía, 2012)

El régimen feudal de Abisinia –el antiguo imperio que gobernaba en el territorio etíope – fue destruido por la revolución en 1974, dando lugar a 17 años de totalitarismo comunista, dirigido por una junta militar (*Derg*). El régimen pos 1974 sobrevivió luego a una invasión armada de Somalia en 1977, gracias al apoyo de sus aliados soviéticos.

En 1991, después de años de lucha, el régimen militar fue derrotado por una coalición de guerrillas opositoras encabezadas por el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (EPRDF) –de Tigray –y se instaló un gobierno de transición. Al mismo tiempo, la guerra de 30

años entre la autoridad central de Etiopía y la región de Eritrea llegó a su fin cuando la primera reconoció la independencia de ésta última el 3 de mayo de 1993.

En los últimos 30 años, ha habido en Etiopía al menos cinco episodios importantes de sequía/hambruna (que pueden consultarse en la tabla 5), de los cuales el más impactante es el de 1984. Entre 1984-85 Etiopía vivió una de las peores hambrunas registradas, que afectó alrededor de 8 millones de personas según estimaciones oficiales, y provocó alrededor de un millón de muertos por hambre y causas relacionadas.

Tabla 5. Episodios más destacados de hambruna por sequía en Etiopía					
Año	Eventos	Regiones más afectadas	Decesos (millones)	Decesos (% de la pob.)	Observaciones
1984-85	Guerra, intervención humana, sequía	Oromia, Tigray	0.5	1	Un estimado de 8 millones de personas afectadas.
1991-92	Sequía localizada, guerra civil	Tigray	-	-	27 millones de personas en inseguridad alimentaria (55% del total)
2002-03	Sequía, reducción de la productividad agropecuaria	Amhara, Oromia	-	Muertes resultadas de la hambruna “prevenidas” de acuerdo con fuentes oficiales	14 millones de personas en riesgo de hambruna (22% de la población total)
2011⁸²	Sequía	Somalí, Oromia	-	-	La población en riesgo alcanzó su máximo en 4.5 millones durante 2011. De los niños de

⁸²El Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), en su período de sesiones celebrado en 2010, pidió a la FAO que examinara su metodología para la estimación de la subnutrición con el fin de proporcionar más datos actualizados de forma oportuna e incorporar toda la información pertinente, incluido el análisis de un gran número de encuestas de hogares que se han puesto a disposición de los interesados en los últimos años. Por esta razón, no figuran estimaciones actualizadas del número de personas subnutridas en 2009 y 2010; tampoco se ha realizado una estimación para 2011.

los niños tratados por
malnutrición falleció alrededor
del 0.6%

Fuente: Davies 2011; FAO, 2012; Kiros, 2006.

Etiopía ha visto unos 70 episodios de sequía hambruna entre 153 a.C y 1987 (EPA 1998 en Kiros, 2006). El país volvió a enfrentarse con la sequía y escasez de alimentos en 1991, en 2002 y por supuesto, en 2010/11. Las raíces de la escasez actual de alimentos estaban plantadas desde estos episodios.

Características físicas, comercio y pobreza

En la actualidad Etiopía tiene una población aproximada de 73,750,932 habitantes (Censo poblacional 2007) y camina a buen paso hacia la industrialización y el crecimiento económico (sus principales indicadores económicos están indicados en la tabla 6).

Pero a pesar de sus esfuerzos 29.2% de su población vive debajo de la línea de pobreza y 28.2% vive debajo de la línea de pobreza alimentaria absoluta; y el porcentaje de niños por debajo del peso ideal es de 40.5%(2009/10); la tasa de desempleo urbano asciende a 18% (2011), y la población alfabetizada sólo alcanza el 36% (2009/10). (Gobierno de Etiopía, 2012)

Etiopía no es un país especialmente rico en recursos minerales ni es exportador de petróleo –la agricultura representa alrededor de la mitad del PIB – y como la mayor parte de la fuerza laboral (entre 80 y 85%) está dedicada a la agricultura, es muy vulnerable a la disminución en la oferta de alimentos, del lado del consumo así como a través de las ventas de productos agrícolas. (BM/BAD/CSA, 2010)

Tabla 6.INDICADORES MACROECONÓMICOS				
	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11
Sector y precios (cambio % del año previo)				
PIB	11,6	10,1	10,6	11,4

Valor agregado Agricultura	7,5	6,4	7,6	8,5
Valor agregado Industria	10,4	9,7	12,7	13,1
Valor agregado Servicios	17	14	13,2	12,5
Tasa de inflación	18,4	40,6	10,8	9,4
Inflación en alimentos	23,6	54,1	6,4	3,4
Finanzas del Gobierno (cambio %)				
Ingresos domésticos (incluyendo concesiones)	35,1	35,5	34,4	28,3
Impuestos	37,1	17,8	49,3	36,2
Concesiones externas	30,7	45,8	-14,4	33,3
Gasto total	31,8	19,8	25,7	29,3
Balance general (como % del PIB)	2,9	0,9	1,7	1,6
Sector Externo (cambio 5%)				
Exportaciones	23,7	-1,2	38,3	37,1
Importaciones	32,9	13,4	7	-0,2
Tipo de Cambio promedio Birr/USD	9,24	10,4	12,89	16,11
Reserva en meses de importaciones	1,6	1,7	2,2	2,7
Exportaciones totales (millones USD)	1466	1448	2003,1	2747,1
Importaciones totales (millones USD)	6811	7727	8269,8	8253,3
Balanza Comercial (millones USD)	-5345	-6279	-6266,7	-5506,2
Balance general del pagos (millones USD)	-250,9	435	685	586
Fuente: Banco Nacional de Etiopía				

Comprende un área estimada de 112 millones de hectáreas, de las cuales 65% son aptas para alguna forma de agricultura. Menos de 15% de este total es cultivado para la producción de los principales cultivos. De acuerdo con cifras de la Agencia Central de Estadísticas (CSA) 12.9 millones de hectáreas son cultivadas por 13 millones de pequeño-agricultores⁸³.

La tierra continúa siendo uno de los activos más importantes en Etiopía: sus principales productos de exportación son agrícolas, y el café aún aporta dos terceras partes de las ganancias del comercio exterior. A pesar de las recientes políticas de estimulación, la productividad agrícola sigue baja en la mayor parte del país. (Ayalew, Dercon, & Gautam, 2007)

⁸³ Para la producción de cereales, legumbres y raíces, tallos, tubérculos y cultivos de árbol, incluyendo exportaciones importantes de café, sésamo y caña de azúcar.

En términos de carbohidratos consumibles⁸⁴ el maíz –el más consumido por los pobres –y el trigo son los cultivos más importantes⁸⁵. Existen otros cultivos que no son para consumo pero sirven como activos por su costo en el mercado (*cash crops*) como café, oleaginosas, té, *kat*, especias y caña de azúcar, que mantienen un alto grado de valor para la economía de los hogares. Destaca la importancia financiera de las plantaciones de eucalipto entre agricultores que viven en relativa proximidad a las áreas urbanas⁸⁶. (FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

Otros activos importantes para la agricultura incluyen las semillas, químicos y fertilizantes, así como maquinaria y tecnología de riego. Etiopía depende por completo de las importaciones para satisfacer su demanda de químicos y fertilizantes, mientras que la oferta de semillas por parte del sector formal (Industria Etíope de Semillas) está compuesto por compañías multinacionales de semillas, empresas regionales, uniones cooperativas y alrededor de 35 productores privados. (FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

En Etiopía, toda la tierra es propiedad del Estado y los individuos sólo tienen derechos de uso: los terrenos no pueden venderse, intercambiarse o hipotecarse. El miedo a la expropiación continúa bastante extendida a pesar de las reformas en los 90'. El derecho a trabajar la tierra para cualquiera que busque un sustento a partir de la agricultura está en la Constitución, y hay una gran presión para redistribuir los terrenos, en vista de la creciente tasa de crecimiento demográfico y urbanización.

Etiopía tiene una de las reservas de ganado más grandes en África, incluyendo más de 49 millones de reses, 47 millones de rumiantes pequeños y casi un millón de camellos,

⁸⁴Las fuentes de carbohidratos además de los cereales incluyen la banana abisinia, mandioca, patatas y patatas dulces, todas las cuales se encuentran a una altitud media o en las zonas montañosas del sur y centro del país.

⁸⁵Los principales cereales son trigo, cebada, *teff*, maíz, sorgo y mijo, cultivados en proporciones variadas de acuerdo con las lluvias, condicionados por la cultura tradicional y las condiciones prevalecientes en el mercado.

⁸⁶La demanda de postes de eucalipto por la industria de la construcción es sustancial y sostenida y a menudo provee la porción más grande de ingresos a muchos campesinos localizados estratégicamente.

contribuyendo a la economía de un estimado de 80% de la población rural (FAO/PMA, 17, Abril, 2012). A nivel de los hogares juega un rol económico y social crítico en las vidas de quienes llevan un estilo de vida pastoral o agro-pastoral y a los hogares con granjas pequeñas⁸⁷.

En el largo plazo, son las comunidades las responsables de definir criterios para la asignación de ayuda para la sequía, así como de estrategias de creación de cadenas productivas y seguridad alimentaria, como está convenido en la Guía Nacional para la Ayuda Alimentaria (*Ethiopia's National Food Aid Targeting Guidelines*). Además de las transferencias monetarias, se ha ensayado con Esquemas de Generación de Empleo (EGS) o Trabajo-por-Comida (FFW). (WFP/Ethiopia gov., 2012)

El crecimiento económico combinado con inversiones en la infraestructura rural y el establecimiento del Programa de Red de Seguridad Nacional, llevó a la reducción de la prevalencia de malnutrición durante la última década. Sin embargo, de acuerdo con análisis preliminares del Censo Demográfico y de Salud (2010) el 44.4% de los niños a nivel nacional están retrasados en su crecimiento o son muy bajos para su edad, una condición que refleja el efecto acumulativo de la malnutrición crónica.

La malnutrición crónica es más aguda en las áreas rurales, donde en promedio 46.2% de los niños están por debajo de su talla comparados con sólo 31.2% en las áreas urbanas. Las tasas por encima de 40% son consideradas críticas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y fueron encontradas en 6 de 11 regiones en Etiopía. Las regiones más afectadas son Amhara, Tigray y Afar con tasas por encima de 50%. (FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

⁸⁷En el caso de los sistemas de granja mixtos, el ganado provee comida nutritiva, ingresos adicionales para emergencia, transporte, poder de tracción (más de 11 millones de bueyes son usados para arar los campos y otras actividades agrícolas) y combustibles para cocinar. En el caso de los pastoralistas, el ganado representa el único medio para sostener sus hogares.

Los niños en las zonas rurales son el doble de propensos a sufrir emaciación comparados con los niños en zonas urbanas. La emaciación, o bajo peso para la talla, es también más común entre los niños que las niñas (11.1% frente a 8.2%) y entre los grupos de 0 a 18 meses de edad. A lo largo de Etiopía, Afar y Somali son las regiones más afectadas, con prevalencia de estas condiciones por encima del umbral de emergencia de 15%. (FAO/PMA, 17, Abril, 2012)

En 2011 Etiopía era el segundo país más pobre del mundo a pesar de sus estimaciones de 15% de crecimiento anual y sus fantasías sobre construir la hidroeléctrica más grande de África: registró 4.5 millones (de una población estimada de 90 millones) de etíopes en necesidad de 380 toneladas métricas de comida por unos US\$400 millones, 40% más que el año anterior de acuerdo con cifras oficiales del gobierno (2011).

Algunos donantes, incluyendo USAID, han comenzado a reconocer que su asistencia a Etiopía ha sido muy intensa en la ayuda alimentaria y muy liviana en la inversión a la agricultura⁸⁸. La misión de USAID en Etiopía incluso advirtió que el régimen en turno presidido por Meles Zenawi (1995-2012) podía estar “subestimando las necesidades del país en su crisis de sequía [...] especialmente en las provincias del norte” (Mariam, 2011).

GOBIERNO Y RELACIONES CON VECINOS

Además de las presiones sobre la tierra, Etiopía ha tenido enfrentamientos armados con sus vecinos relacionados con disputas étnicas y territoriales. Antes, la punta del Cuerno de África estaba habitada por lo que se podría llamar una gran nación, que además compartía territorios en virtud de su dinámica nómada. Los territorios de antaño ocupados por tribus somalíes nómades, fueron divididos políticamente en cinco partes.

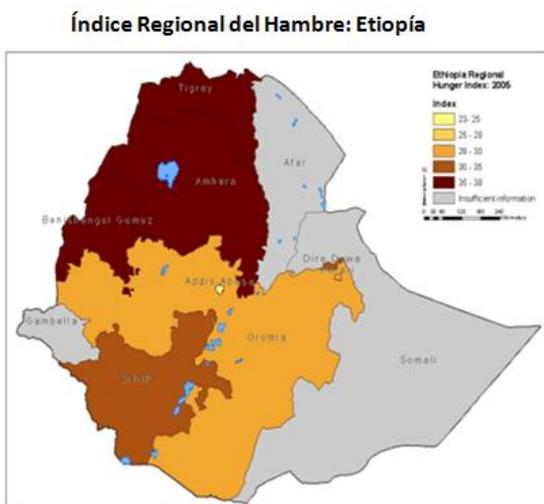
⁸⁸ USAID por ejemplo, ha suministrado un promedio de \$220 millones en ayuda alimentaria anual en años recientes, comparado con \$4 millones en ayuda para el desarrollo del campo. (Thurow)

Ogaden y el Haud quedaron con Etiopía por derecho de conquista; a lo largo de los bordes del Cuerno se establecieron una colonia italiana de Somalia y el protectorado británico de Somaliland; Francia ocupó el puerto de Yibuti, con una pequeña zona de arena y montes bajos ubicados detrás de aquél; y por último, la provincia de Kenia incorporó los territorios restantes.

La línea divisoria etíope-somalí se convirtió en una de las “fronteras llameantes de África” (Jesman, 1965)–a partir de la breve intervención italiana en 1935, que duró hasta 1941 – en conflicto por la soberanía de territorios indispensable para el ciclo migratorio de las tribus (en concreto sobre el Haud, franja de tierra de pastoreo encastrada entre lo que fueron el protectorado británico de Somaliland y la Somalia italiana); su considerable población cristiana, así como los lazos panárabes de la región que Etiopía no comparte, han aislado aún más al país y tensado la seguridad alimentaria.

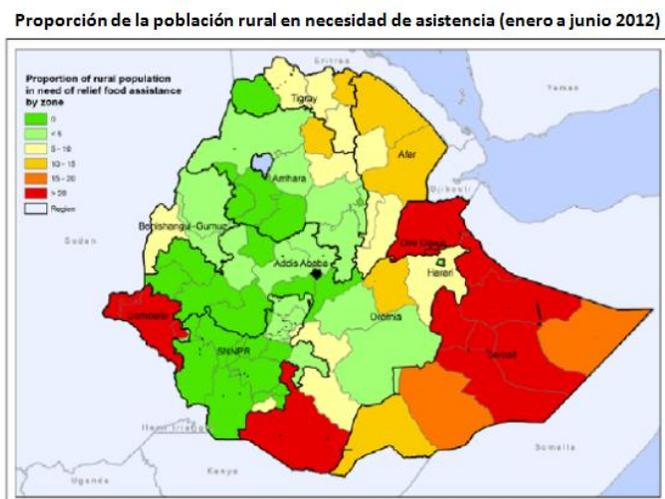
A esta tensión deben sumarse los conflictos civiles, íntimamente relacionados con temas de etnicidad y, en menor medida, religión. Hasta 1995 Etiopía estaba dividida en 13 provincias – 14 antes de la independencia de Eritrea –cuando cambió a un sistema federal.

Figura 16. IGH Etiopía



IFPRI, 2011.

Figura 17. Población rural en necesidad de asistencia 2012



Preparado por el PMA sobre un reporte de Requerimientos alimentarios 2012

Las regiones más afectadas por la hambruna y la inseguridad alimentaria, al norte y este del país (la figura 16 corresponde al IGH bajo condiciones normales e incluye la población urbana, mientras que la figura 17 muestra las áreas antes no analizadas y que son primordialmente rurales), coinciden con las áreas más pobres a nivel nacional, y también con las poblaciones identificadas con minorías étnicas. Hay en Etiopía una larga e innoble historia de adaptación para usos militares de la hambruna.

A mediados de la década de los 80' la junta militar encabezada por Mengistu Hailemariam usó la hambruna para castigar a la población civil sospechosa de apoyar a los rebeldes en la parte norte del país: implementó una política de migración forzada sobre los civiles y evitó la entrega de ayuda alimentaria en las zonas dominadas por los rebeldes (como hicieron también los rebeldes mismos).

El régimen actual encabezado por Meles Zenawi –que depuso a Mengistu en buena medida por su penosa actuación en la hambruna del 84' y el malestar general –siguió la misma política para derrotar supuestos rebeldes en la región de Ogaden, y ha usado la ayuda humanitaria para consolidar su poder y debilitar a su oposición como lo documenta el reporte BIA/BIJ⁸⁹. (Mariam, 2011)

A diferencia de la mayoría de los países africanos, Etiopía no tiene verdaderos lazos coloniales y no tiene relaciones comerciales importantes con su vieja metrópoli, que le permitan gozar de ingresos estables y acuerdos preferenciales. Durante la Guerra Fría, quedó atrapada entre la tensión este-oeste, y su trato con la Unión Soviética le valió la desconfianza de la

⁸⁹ El 4 de agosto de 2011 fue transmitido por la BBC el reporte conjunto con el Buró de Periodismo de Investigación o BIJ por sus siglas en inglés, acerca de la ayuda humanitaria y los abusos a derechos humanos en Etiopía. El buró es una organización independiente, no lucrativa, establecida en 2010 en Reino Unido, que ha sido distinguida con varias menciones periodísticas como los Premios Digitales de Amnistía Internacional.

comunidad internacional y volvió más difícil la coordinación con las agencias de ayuda y los demás gobiernos para la adopción de medidas que redujeran su vulnerabilidad a la hambruna.

Sin embargo, terminada la Guerra Fría y en el espíritu comunitario internacional, Etiopía se ha vuelto uno de los recipientes de ayuda más grandes a nivel mundial. Por dos décadas, Occidente ha estado alimentando al régimen de Zenawi con miles de millones de dólares en ayuda al desarrollo y humanitaria mientras los etíopes continúan con estómagos vacíos.

Desde 1991, el régimen de Zenawi ha recibido alrededor de 26 mil millones de dólares en ayuda para el desarrollo de los donantes occidentales incluyendo USAID, el Banco Mundial, la UE, y el DFID. Tan sólo en 2008, el régimen de Zenawi recibió US\$3 mil millones, más que cualquier otra nación el África Subsahariana.

En 2011, sólo Reino Unido le entregó a Zenawi £290 millones, sin contar £48m en ayuda humanitaria; y la UE hizo lo propio por £152m. Hasta agosto 15 de 2011, el total de las donaciones humanitarias de occidente a Etiopía ya ascendía a US\$574 millones. (Mariam, 2011)

A pesar de los miles de millones de dólares en ayuda y a la continua publicidad desde el gobierno sobre la tasa de 15% de crecimiento económico anual, el Índice Multidimensional de Pobreza de la Universidad de Oxford calificó en 2010 a Etiopía como el segundo país más pobre, después de Níger. ¿A dónde van los miles de millones en ayuda marcados para Etiopía?

El hecho es que una gran parte del dinero de la ayuda desaparece en los bolsillos de los empoderados en Etiopía, sus aliados y las burocracias. A este problema deben añadirse la fuga de capitales y los flujos financieros ilícitos. Etiopía es el mayor exportador de capital ilícito, con alrededor de US\$8.4 mil millones cruzando sus fronteras (Reporte del PNUD sobre Integridad Financiera Global acerca de los Flujos Financieros Ilícitos). (Mariam, 2011)

Hay mucho dinero por hacer traficando con la hambruna, y también con la ayuda de emergencia. Cuando los precios suben, reduciendo el acceso a la comida para un amplio número

de la población, intermediarios aliados del régimen compran cantidades masivas de grano por precios muy bajos, agravando la inseguridad alimentaria en la subregión.

Eso fue lo que pasó en Etiopía. De acuerdo con el Monitor Global Alimentario de la FAO (*Global Food Monitor*) para agosto 2011, en Etiopía y otros países del Cuerno de África los precios de los cereales habían alcanzado niveles récord “muy por arriba de sus niveles del año anterior”. Los mismos intermediarios tienen un monopolio absoluto sobre la compra, la venta y la distribución de *commodities* agrícolas. (Mariam, 2011)

Tiene toda la lógica de la economía desde la perspectiva de la ganancia desde la hambruna, sostener una baja prioridad política en la prevención y control de la hambruna. La falta de atención sobre el tema es tolerada por los actores internacionales como un tema de respeto a la soberanía.

Tal vez muchos desconocen las violaciones del régimen a su obligación legal de proveer un “nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar... incluyendo alimentos para todos sus ciudadanos” indicado en el derecho internacional⁹⁰ así como en la Constitución de Etiopía, Artículo 90; “proveer a todos los etíopes de acceso a la salud y educación públicas, agua limpia, albergue, alimento y seguro social”.

Pero la hambruna es una estrategia conocida para los adictos al poder en Etiopía. A aquellos que se oponen al régimen no sólo se les niega ayuda humanitaria y ayuda, también son victimados a través de un sistema de desalojos, rechazo de solicitudes de tierra o reducción de parcelas así como rechazo de acceso a préstamos, fertilizantes, semillas, etcétera. (Mariam, 2011)

La corrupción y las políticas deficientes se ven agravadas por la falta de opciones. Ninguna oposición, democracia multipartidista, transparencia, ni prensa libre que denuncie estos

⁹⁰Declaración Universal de los Derechos Humanos 25(1); Carta sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los Estados (ICESCR) Artículo 11(2) “Derecho Fundamental de estar libre de hambre”.

hechos, equivale a hambrunas recurrentes. En Etiopía, los partidos de oposición no existen. En 2005 Zenawi encarceló a todos sus líderes por casi dos años; incluso mandó a prisión a la primera mujer líder de oposición en la historia de Etiopía, Birtukan Midekssa. (Mariam, 2011)

También la prensa internacional es censurada como sucedió recientemente con dos periodistas suecos; Johan Persson y Martin Schibbye, quienes fueron arrestados en la región de Ogaden –donde el régimen ha cometido masivas violaciones a los DH por años –y juzgados bajo cargos de organización terrorista. Debido a que no hay prensa independiente en el país, la hambruna continúa oculta como en los tiempos del Emperador Haile Selassie. (Mariam, 2011)

Sería vergonzoso para el régimen pasar de reportar un crecimiento económico anual de 11% los pasados 6 años, a admitir que existe una hambruna. Si se usa la palabra “Hambruna”, entonces los donantes empezarán a hacer preguntas, las agencias de ayuda correrían a levantar estaciones de alimentos, la prensa internacional estaría demandando rendición de cuentas y se extendería el descontento.

Los donantes occidentales continúan ayudando estados fallidos por dos motivos: ven en estos líderes despóticos hombres fuertes que pueden garantizarles estabilidad para que ellos puedan continuar haciendo negocios como siempre, observación apoyada por cables filtrados por *Wikileaks* que documentan los objetivos prioritarios para los tomadores de decisiones occidentales en África. (Mariam, 2011)

Segundo, los donantes occidentales piensan que los pocos miles de millones de ayuda en dólares para garantizar “estabilidad” son más rentables que ayudar a nutrir sociedades genuinamente democráticas en África (Mariam, 2011). El riesgo en la política occidental viene no sólo de que proveen de un seguro contra fallos a los regímenes represivos sino que también premia con cantidades cada vez más grandes de ayuda y préstamos para blindarlos contra levantamientos populares democráticos.

Los costos de esta mentalidad para los donantes occidentales no son sólo morales. Los eventos en el Norte de África y Medio Este son un recordatorio de la fuerza de la movilización popular, alimentada por años de abusos y de vivir en condiciones precarias. Los etíopes no son diferentes en sus demandas por dignidad y respeto; quieren ser libres para elegir y hacer responsables a sus líderes.

A menos de que se tomen acciones pronto para admitir amplia y abiertamente que amplios territorios en Etiopía experimentan hambruna, deberíamos esperar –a causa de la recurrencia cada vez mayor de anomalías climáticas –ver en los periódicos alrededor del mundo imágenes de niños etíopes con barrigas distendidas y esqueléticas madres proveyéndoles cuidados.

RESUMEN: EMERGENCIA ETÍOPE 2011

En 2011 Etiopía vivió una severa emergencia alimentaria que puso en riesgo a su población. La seguridad alimentaria al Este, Sur y Sureste del país se mantuvo entre Crisis/Inseguridad Aguda y Emergencia Alimentaria (Fases 3 y 4 del IPC) entre 2010 y 2012.

Durante lo más crudo de la crisis, en 2011, unos 4.6 millones de personas estaban en necesidad de ayuda de emergencia. Se registraron cerca de 329 535 admisiones de niños a los Programas de Alimentación Terapéutica y 27 813 casos de malnutrición aguda severa.

La situación fue más tensa debido a los flujos de refugiados, la mayoría somalíes, y hubo un significativo deterioro en el poder de compra y el bienestar, en especial en los hogares rurales de las áreas Somali, Oromia, Tigray, Afar y Amhara.

La crisis tuvo varios detonantes, siendo el más visible la sequía que arruinó las cosechas en la mayor parte del Cuerno de África. Pero Etiopía tuvo la opción de adquirir la comida para su población de algún otro sitio, como el mercado mundial de alimentos, y si ésta no era viable, la

comunidad internacional tenía la responsabilidad de prestarle los medios para acceder a los alimentos necesarios hasta que se recuperara de la emergencia.

Pero hubo fuentes de conflicto menos directas, como los elevados precios de cereales en los mercados mundiales; la falta de cobertura mediática que despertara el interés social y político; el flujo de refugiados que presionaba los servicios públicos; el apoyo económico-político a un régimen que no hacía una buena distribución de los recursos; y una alta opacidad en el sistema humanitario.

Estas condiciones, componentes todas de la baja gobernanza global de alimentos⁹¹, permitieron que unas lluvias insuficientes alcanzaran niveles tan críticos. Las condiciones estructurales del país, como el bajo ingreso per cápita, alto crecimiento demográfico, concentración del PIB y la fuerza laboral en el campo y las actividades agrícolas, ausencia de infraestructura y partidos de oposición así como prensa libre, se vieron exacerbados por las condiciones en el nivel macro. Las características e intensidad de la crisis pueden ser atribuidas en buena medida a la irresponsabilidad del sistema internacional que ya ha sido señalada.

Etiopía ha tenido muchas experiencias similares en el pasado, 1984, 1991, 2002; pero la destitución y el nivel de deterioro en la resiliencia/seguridad alimentaria de su población más pobre amenaza con volverse un riesgo para la estabilidad nacional si vuelve a presentarse una perturbación meteorológica similar.

La falta de capacidad de acceso y de análisis, así como la dificultad para determinar las causas exactas de la mortalidad ocasionan que no haya un número definido de las muertes asociadas con la desnutrición durante la emergencia en Etiopía(PMA, 2011), pero podemos

⁹¹ Entendemos por gobernanza alimentaria a la correcta articulación de las distintas etapas del sistema mundial de alimentos (insumos, producción, distribución, consumo y asistencia) donde actores gubernamentales y no gubernamentales puedan incidir sobre las políticas que les afecten y asegurar el goce efectivo del derecho a la alimentación.

acordar que cualquiera que sea la cifra, ha debilitado el crecimiento económico y el bienestar general de la población.

El caso de Etiopía se eligió por ser uno de los países afectados por la sequía en el Cuerno de África, y donde era más evidente la fabricación de la hambruna de manera paulatina y en ausencia de un conflicto armado.

A pesar de su severidad, y de registrar niveles de malnutrición aguda por encima de los umbrales de emergencia en áreas focalizadas, la situación nunca alcanzó la declaración oficial de Hambruna, y no tuvo la atención que Somalia. Hay que pensar en el efecto que tienen las delimitaciones técnicas sobre las operaciones en el terreno, y si la situación no merece la etiqueta de hambruna y concentrar la ayuda en calidad de desastre.

Etiopía es un caso interesante, por ser el único país de la zona con una población cristiana mayoritaria, hecho que en parte lo ha volcado en un bastión para la lucha antiterrorista y la influencia occidental en África. Etiopía además, es uno de los mayores recipientes de ayuda humanitaria y lo ha sido desde hace décadas, sin mejoras que salten a la vista o sean capaces de reducir de forma significativa la vulnerabilidad, como ha quedado en claro durante la emergencia alimentaria de 2011.

Las condiciones seleccionadas para la tabla que se muestra más abajo son los indicadores más representativos de los elementos de la vulnerabilidad revisados en este trabajo: el conflicto o intervención militar y la falta de disponibilidad mundial de alimentos (si las reservas existentes superan las solicitudes de alimentos).

Además se registra la presencia de apoyo político-económico al régimen opresor (dependiendo si hubo ayuda continua a pesar de las demandas de violaciones a los derechos humanos); evidencia de indiferencia entre los donantes (dependiendo si hubo falta de transparencia o reportes insatisfactorios); ambiente comercial desfavorable para los exportadores

de productos básicos (registro de una balanza comercial negativa); bajo interés en la creación de competencias (presencia de Ayuda Oficial para el Desarrollo que supera las inversiones, lo que impide crear infraestructura básica desde donde impulsar el crecimiento); falta de interés por los temas alimentarios (si la ayuda militar supera a la alimentaria y la cobertura mediática es mínima comparada con otros temas como el terrorismo); presión de refugiados (si el número de refugiados y el dinero necesario para sostenerlos es superior al presupuesto en salud).

Otros indicadores, como los que miden el impacto del cambio climático no se especifican en este estudio, y en cambio se agrupan con los efectos que tiene sobre África (un buen número de estudios documentan el incremento de las temperaturas en el continente y la creciente inestabilidad de los ciclos pluviales. A Etiopía además, le corresponde una carga superior a su contribución al calentamiento global, que es de sólo 0.1 toneladas de CO₂ por persona de acuerdo con la FAO, 2007).

Con base en los apartados anteriores, podemos resumir el escenario de la emergencia alimentaria en la siguiente tabla:

Tabla 7. Condiciones para el desastre Etiopía 2011

Condiciones necesarias para un desastre	Condiciones presentes en la emergencia Etiopía 2011
Intervención militar o conflicto armado abierto	✘
ODA supera inversiones	✓
Ayuda militar supera ayuda alimentaria	✓
Cobertura del terrorismo supera cobertura de la emergencia en las noticias	✓
Balanza comercial negativa	✓
Presión de refugiados	✓
Impacto negativo del cambio climático	✓
Apoyo político-económico al régimen opresor	✓

Evidencia de indiferencia de los donantes (falta de monitoreo de las misiones)	✓
Falta de disponibilidad mundial de alimentos	✗
Fuente: Este estudio.	

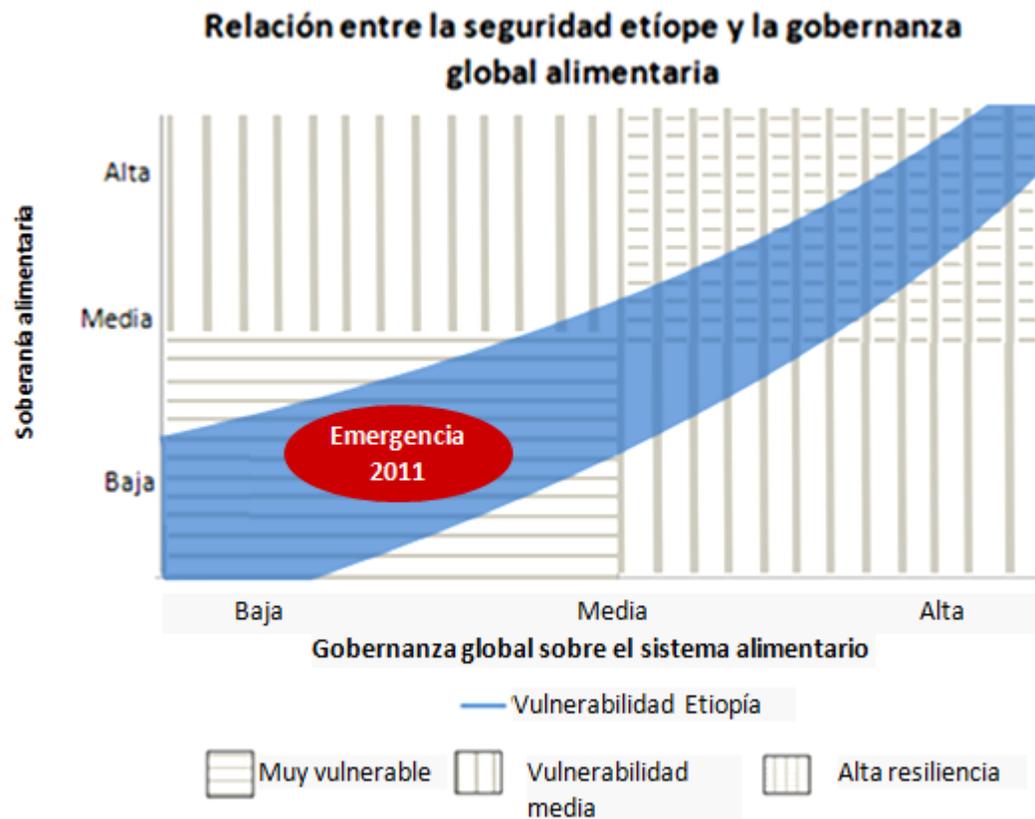
Las condiciones del sistema internacional que asociamos con la hambruna –y la inseguridad alimentaria –están presentes en el caso de Etiopía. Esto nos sugiere que un escenario mundial diferente pudo haber generado respuestas más prontas que detuvieran la progresión de la vulnerabilidad cuando esta alcanzó niveles críticos (inicio de la destitución).

La conducta de la comunidad internacional no se corresponde con los nuevos marcos propuestos de prevención temprana (“nuevos” porque llevan discutiéndose casi dos décadas) e invitan a realizar mayores esfuerzos en la cooperación mundial y los trabajos hacia las metas del Milenio.

Se eligió una medición ordinal (que se ilustra en la figura 18) para señalar la relación entre vulnerabilidad local y gobernanza global –aunque existen trabajos con mayor desarrollo del análisis estadístico, ver Birkmann, 2006 –. La gobernanza global sobre el sistema alimentario (participación democrática sobre las decisiones que afecten la producción y distribución de alimentos) está señalada como baja, media o alta, y lo mismo sucede con la seguridad alimentaria.

Mejoras en cualquiera de los dos ejes (x para la soberanía alimentaria nacional, y para la gobernanza global) desplazan la vulnerabilidad de Etiopía hacia un cuadrante de vulnerabilidad moderada (esquina superior izquierda y esquina inferior derecha), y mejoras en ambos la llevarían a uno de alta resiliencia (esquina superior derecha).

Figura 18. Seguridad etíope-gobernanza global alimentaria



Fuente: Este estudio.

Aunque existen muchas variables intermedias, y la vulnerabilidad no está en función exclusiva de la gobernanza global (influyen muchos factores locales) es evidente que hay una relación positiva entre la seguridad alimentaria etíope y la gobernanza global de alimentos: entre mayor gobernanza mejor garantizado su derecho alimentario (la seguridad alimentaria etíope se muestra como una franja azul porque hay un amplio margen de variación en virtud de una multitud de variables intermedias que varían entre regiones e incluso entre hogares).

Es justo decir que la emergencia de 2011 ocurrió bajo un escenario de baja gobernanza, donde las misiones locales tuvieron poco poder de decisión sobre la magnitud de las operaciones de asistencia. Si bien Etiopía recibió la mayor parte de la ayuda solicitada, ésta llegó con retraso y

no alcanza –por la tardanza como por sus dimensiones –a proteger el sustento de los hogares, permitiendo que la vulnerabilidad siga progresando. La presencia de todas las condiciones de la hambruna atribuibles al sistema internacional, con excepción de la intervención armada y una severa carencia de alimentos que impida auxiliar a la población en riesgo a sufrir hambruna, nos indica que la emergencia alimentaria de 2011 fue ampliamente posibilitada por el contexto internacional y la inequitativa distribución de ganancias y riesgos.

El cuerpo de estudios que relacionan eventos de esta naturaleza con la política internacional, nos sugiere que los tomadores de decisiones están al tanto del daño que liberan en el mundo cuando persiguen ganancias cada vez más grandes, o protegen a actores que no tienen el menor reparo en las consecuencias de sus acciones, y por tanto, que no estuvieron cerca de agotar los medios para prevenir la emergencia, como sugiere su discurso filantrópico.

CONCLUSIONES

La hambruna es un problema presente en el mundo todavía, que a pesar de extensas campañas destinadas a combatirla, continúa amenazando numerosas vidas y países que parecían haber dejado atrás esta penosa situación.

Las hambrunas y las emergencias alimentarias han estado a menudo acompañadas de grandes movilizaciones de recursos y atención por parte de la comunidad internacional. Organismos bilaterales, agencias de Naciones Unidas, ONGs y sociedad civil han demostrado preocupación por el bienestar de las víctimas de la hambruna en varias ocasiones (como ejemplifican la organización del concierto BandAid en Etiopía, 1985; y en especial a partir de la expansión y diversificación de los medios de comunicación, que nos alertan cuando una hambruna está en proceso.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de estos actores para evitar y superar la hambruna, pasada la conmoción inicial y las fases más crudas de la emergencia, es difícil mantener el interés y el apoyo necesario para evitar una recaída. En más de una ocasión se ha tenido que acudir de nueva cuenta al auxilio de un país/región (e.g. Somalia, República Democrática del Congo) que no tuvo la suficiente capacidad para resistir una amenaza y cuya situación se degradó irremediablemente hasta los niveles previos de malnutrición y destitución.

La comunidad humanitaria puede verse tentada a dar el caso como perdido, o reducir su ayuda al mínimo necesario sólo para no cruzar el umbral del desastre, en lugar de insistir en mejores niveles de salud y nutrición. Una multitud de agencias y organizaciones trabajan desde hace décadas en lugares que conservan la marca de la hambruna, en especial (o casi de manera exclusiva) en África Subsahariana y el Sudeste Asiático, dedicando en ellos personal y recursos que nunca parecen ser suficientes.

No es exagerado afirmar entonces que el vínculo entre seguridad doméstica y sistema internacional se acaba, en el papel, con la ayuda humanitaria. Pero en la realidad, el deterioro de la seguridad alimentaria y el surgimiento –o mantenimiento de poblaciones vulnerables a la hambruna –tiene múltiples fuentes de origen, discutidas a lo largo de este trabajo (y en especial en el segundo capítulo) como son la inestabilidad en los mercados mundiales de alimentos, el calentamiento global, y la creciente tensión sobre los recursos hídrico; que multiplican las variables de riesgo locales, como el crecimiento demográfico, la reducción de la producción agropecuaria, y la mala distribución del ingreso y el poder político al interior de un país.

Las fuerzas dinámicas y variables como la económica o ambiental afectarán por supuesto a los países pobres más de cerca. Una de las características más definitorias y terribles de la vulnerabilidad es su elitismo: los riesgos están distribuidos de manera en que tocan más de cerca a los países más sensibles de por sí a la cuestión del hambre y la pobreza, y a su vez, los más afectados al interior de éstos países son los segmentos pobres o marginados.

Por otro lado, la mayor parte de las decisiones que afectan en el largo plazo el ambiente en que surgen estos riesgos está concentrada en los países menos afectados por los resultados de estas decisiones. Con la correcta –aunque desafortunada –combinación de factores, cualquiera de los países decisores podría verse afectado también por los efectos de las mismas, ya sea de modo directo (poco probable) o a través de sus relaciones con otros países.

Resulta claro para este estudio que la presencia de uno sólo de los factores, en concreto, la falta de alimentos por evento climático adverso, no es suficiente para la aparición de una hambruna. Además de la vulnerabilidad a la falta de alimentos –que debería poder subsanarse a través de los mercados internacionales –debe existir vulnerabilidad a la condicionalidad política de los sistemas de ayuda.

En vista de que a pesar de esta intrincada relación entre la seguridad alimentaria nacional y las decisiones en el plano internacional, la mayor parte de la ayuda humanitaria se gestiona a través de los departamentos del exterior como extensión de la política exterior de Estado y maniobra económica dentro de los mercados internacionales (es decir que hay falta de gobernanza en la materia), los países o regiones en emergencia alimentaria que no representen un fuerte interés político para el país donante serán vulnerables de ser relegados en las operaciones de ayuda.

Como tal, los países geopolíticamente irrelevantes, o que contravengan los principios de los actores más fuertes del sistema internacional humanitario, son en sumo vulnerables a la hambruna, aunque la baja en su disponibilidad de alimentos no sea muy importante.

El caso de Etiopía llama la atención sobre algunos puntos antes no considerados con relación a la hambruna. Seleccionado al inicio de este estudio por localizarse dentro del área geográfica de riesgo (a causa de la escasez de lluvias en 2010) y presentar características climáticas similares a las del resto del Cuerno de África (la peor sequía en 60 años) resultó nunca haberse declarado en oficialmente víctima de hambruna.

Tampoco los países vecinos declararon hambruna, y Etiopía en concreto mantuvo la mayor parte de sus cálculos a nivel nacional, en indiferencia de algunas regiones con niveles de malnutrición aguda similares o más altas que en Somalia. Nos queda claro, que no basta una mala cosecha –o varias – ni un clima poco propicio para el cultivo o el ganado para constituir una hambruna.

También se eligió este caso porque a diferencia de Somalia, Etiopía parece un Estado estable (al menos nunca se ha cuestionado su existencia) y sin un conflicto armado visible como su vecina lo tiene con *Al-Shabbab* (el gobierno de transición en Somalia soporta a menudo enfrentamientos con el grupo, lo mismo que las misiones extranjeras, en particular al sur del

país), por lo que resultaría más sencillo distinguir las variables de la hambruna relacionadas directamente con la vulnerabilidad.

Además, esto facilitaría la obtención de información ya que seguro habría más datos y estudios sobre este país que sobre uno donde el conflicto se mantiene vigente e inaccesible en partes.

En realidad, la efervescencia de la crisis somalí, lo mismo armada que alimentaria ha suscitado numerosos documentos y concentra la mayor parte de la atención internacional en el Cuerno de África. Miembros de la FAO, UNICEF, FEWSNET, USAID, FSNAU, FSNWG, Oxfam, PMA, Cruz Roja, Save the Children, representantes de los gobiernos y otras muchas organizaciones, trabajan en Somalia para ayudar a la población en riesgo.

Etiopía por el contrario, tiene menos información al respecto y no es una prioridad humanitaria, a pesar de sus más de tres millones afectados por la sequía y de necesitar ayuda alimentaria año con año para su población más vulnerable, o de haber sido escenario de más de una hambruna en los últimos 50 años.

Que la hambruna pueda amenazar a un país en estas condiciones responde a la naturaleza de su construcción. Un país considerado estable –y con mayor razón uno inestable –está sujeto a presiones del ámbito internacional (como la inflación o el cambio climático) que han venido a afectar a los países africanos pero también a los de Asia y el Pacífico.

Recordemos que las hambrunas, como los demás desastres, no son resultado exclusivo de fenómenos naturales y son, salvo contadas ocasiones, evitables. La hambruna es más bien una agudización de pequeñas calamidades que se sufren a diario –como mala alimentación, falta de atención médica y de financiamiento para el desarrollo –y que erosionan la capacidad de las poblaciones para resistir ante situaciones inesperadas.

Se eligió un país africano porque África es vista como un modelo de hambruna, pero las peores cifras en nutrición corresponden en realidad al Sudeste asiático (destaca Corea del Norte). Los países pueden ser vulnerables a la hambruna con independencia del bloque al que pertenezcan y la raza de sus pobladores.

Aunque África –o partes de ésta –ha logrado romper con muchos de los estigmas que caracterizaban sus relaciones con el mundo, sigue sin recibir las facilidades de comercio, financiamiento, seguros o convenios políticos que en verdad determinan su atraso y vulnerabilidad.

La mala infraestructura, los efectos agravados del cambio climático, las crisis económicas, la falta de legislación sobre la propiedad y las prácticas comerciales desleales; así como la concentración de los recursos (e insumos para la producción) y la corrupción, son problemas de fondo que continúan debilitando la seguridad alimentaria en Etiopía y el continente africano.

El análisis de la emergencia 2011 nos sugiere que un rápido crecimiento económico no disminuye la vulnerabilidad alimentaria; que los países que dependen del comercio de *commodities* son altamente sensibles a la volatilidad y los altos precios internacionales; que la falta de oposición política y prensa libre reduce las probabilidades de desencadenar una respuesta de prevención temprana; y que un canal abierto de ayuda humanitaria no mejora la seguridad alimentaria de un país, en especial si está bajo un régimen autoritario.

Siguiendo esta línea de pensamiento, en la reducción de la vulnerabilidad –o construcción de seguridad alimentaria –tienen que participar todas las fuerzas o agentes que participen en la generación y perpetuación de condiciones precarias o fuerzas negativas.

Por ejemplo, no basta con que un campesino tenga dinero para que acceda a los alimentos, si la oferta internacional está concentrada en abastecer para la construcción de vivienda con

materiales que ocupan terrenos que antes se usaban para el cultivo; o la fabricación de biocombustibles.

La vulnerabilidad a la hambruna no puede separarse de la seguridad alimentaria global, lo que significa tomar decisiones responsables y pensando en las repercusiones que pueda tener sobre el sistema entero. Si bien esto no significa que deba restársele importancia al sistema humanitario y de ayuda de emergencia, sí debemos ahondar en las propuestas de prevención temprana.

La resolución y erradicación de la hambruna como desastre requiere por tanto de una reconfiguración de los valores del sistema internacional, en virtud de que son éstos los que han permitido la concentración de la riqueza en ciertos puntos. Para sostener un estilo de vida dedicado al exceso, se tienen por fuerza que tomar decisiones y amontonar recursos que pueden hacer falta en otro sitio, o que amenacen con estar ocupados y alejados en caso de una emergencia.

Para poder avanzar en la eliminación de la hambruna y la reducción del hambre, como señalado en las Metas del Milenio, es preciso hacer esfuerzos por eficientar los recursos ya destinados a la alimentación y las cadenas relacionadas con la seguridad alimentaria: transparentar la equidad en la administración de recursos así como en la toma de decisiones que afecten la seguridad alimentaria.

En última instancia, los Estados son responsables de proveer alimentos para sus ciudadanos, ya que a pesar de su contexto constrictivo hay cursos de acción mejores que otros (reafirmando el tono constructivista de este trabajo). Son recomendaciones de acciones para la comunidad internacional –para promoverse en especial por parte de los países con limitantes económicas severas –las siguientes:

- Incrementar la inversión pública y privada hacia la producción de alimentos a pequeña escala; así como los recursos provenientes de gobiernos y donantes para la productividad, la resiliencia y la sustentabilidad de los pequeños productores.
- Promover un orden sobre el cambio climático que detenga las emisiones excesivas de gases invernadero que destruyen la producción local; el monocultivo para biocombustibles, el desperdicio de recursos hídricos y el manejo de desechos industriales.
- Reducir la volatilidad y la probabilidad de crisis de precios de alimentos a través del incremento de la presión pública para solucionar algunos problemas de fondo.
 - Como parte de esta reducción, el G20 y sus miembros deberían acordar medidas específicas para limitar y anticiparse al desarrollo de los mercados, incluyendo mecanismos de transparencia, de revisión de embargos y la regulación de la especulación financiera.
 - Detener a inversionistas y corporaciones de tomar acciones irresponsables a gran escala que deterioran el acceso de las poblaciones vulnerables a recursos y seguridad alimentaria.
 - Para que la presión pública pueda sostenerse a largo plazo el público debe identificarse de alguna manera con los problemas por los que reclama. Esto podría iniciar con campañas de concientización sobre las cadenas de producción (la cantidad de agua que se gasta para que una hamburguesa o un automóvil llegue al consumidor por ejemplo).
 - Una medida complementaria sería una mayor restricción a los contenidos publicitarios de las grandes marcas, que relacionan el dinero y el consumo con la felicidad y la realización personal, así como legislación que exponga y divulgue los nombres de

inversionistas o corporaciones cuyas cadenas de valor o inversiones directas estén implicadas en apropiaciones de tierra y agua.

Finalmente, los actores internacionales –en especial aquellos relacionadas a la alimentación, la agricultura y la pesca–deben garantizar que las políticas basadas en la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación tengan prioridad sobre los acuerdos comerciales y otras políticas internacionales.

La FAO, FIDA, PMA y CGIAR no han podido emprender un combate efectivo contra la crisis mundial de alimentación, en su mayor parte debido a la falta de voluntad política de varios Estados miembros –y también dentro de las agencias –o por acción de instituciones favorables a los mercados y las empresas.

No se debe permitir que Instituciones Financieras Internacionales y la OMC, dominen sobre la reglamentación y tránsito de las existencias y los recursos alimentarios del mundo. Este es un momento apropiado para evaluar las operaciones y la gobernanza de las instituciones multilaterales relacionadas a la alimentación, la agricultura y la pesca.

Existencias y recursos deben ser gobernados mediante foros multilaterales transparentes y que rindan cuentas, y que reflejen la participación de todos los involucrados –decisores y afectados –mediante acuerdos que se firmen, implementen y monitoreen de manera democrática con la participación plena de los pueblos y los Estados.

Bibliografía

- ACNUR. (2011). *Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados*. Obtenido de <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home>
- AFDB. (2010). *African Development Bank Group*. Obtenido de Statistics: <http://afdbdp.prognoz.com/Default.aspx>
- Alexandratos, N. (2005). Countries With Rapid Population Growth and Resource Constraints: Issues por Food, Agriculture and Development. *Population and Development Review* , Vol. 31, No. 2, pp. 237-258.
- Alpert, E. (20 de Julio de 2011). *ONE.org*. Recuperado el 2012, de Getting Up To Speed On The Horn Of Africa Crisis.
- Ancharaz, V., Kandiero, T., & Mlambo, K. (2010). *The First African REgion Review por EAC/COMESA. Working Papers Series Nº 109*. Tunisia: Banco de Desarrollo Africano.
- Ayalew, Dercon, & Gautam. (2007).
- Beaumont, P. (1989). *Drylands: Environmental management and development*. Londres: Routledge.
- Beaumont, P. (1989). Nature of the Dryland Environment. En P. Beaumont, *Drylands: Environmental Management and Development* (págs. 3-56). Londres: Routledge.
- Beck, U. (2007). *La Sociedad del Riesgo Mundial*.
- BM. (2011). *Banco Mundial*. Obtenido de <http://web.worldbank.org>
- Buchanan-Smith, M., & Davies, S. (1995). *Famine early warning and response: the missing link*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Buchanan-Smith, M., & Davies, S. (1995). *Famine Early Warning and Response: the Missing Link*. Londres: Intermediate Tecnology Publications.
- Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* . Nueva York.
- Falcon, W., & Naylor, R. (2005). Rethinking Food Security for the Twenty-First Century. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 87, No. 5 , 1113-1127.
- FAO. (1996). *Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Obtenido de <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>
- FAO. (2011). *El Estado de los Recursos de Tierras y Agua en el Mundo: Cómo Gestionar los Sistemas en Peligro*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

- FAO. (2012). *FAO Water Unit*. Obtenido de Natural Resources and Environment Department: http://www.fao.org/nr/water/issues/topics_scarcity_poverty.html
- FAO. (2012). *Forest Management and Climate Change: a Literature Review*. Roma: Food and Agriculture Organization of the United Nations.
- FAO. (2002). *Nutrición Humana en el Mundo en Desarrollo*. Obtenido de <http://www.fao.org/DOCREP/006/W0073S/w0073s0s.htm>
- FAO/FEWSNET/FSNAU/FSNWG. (2011). *East Africa Food Security Alert. Rains Forecast in the Eastern Horn*. Disponible en: http://www.fews.net/docs/Publications/East_Regional_Alert_03_15_2011.pdf.
- FAO/PMA. (17, Abril, 2012). *Crop and Food Security Assessment Mission to Ethiopia*. Disponible en: <http://www.wfp.org/foodsecurity/reports/CFSAM>.
- FAO; FIDA; PMA. (2012). *Informe del Estado de Inseguridad Alimentaria en el Mundo, SOFI*. Roma.
- FEWSNET. (07 de Junio de 2011). *EAST AFRICA Food Security Alert: Food security emergency continues*. Recuperado el 2012
- FEWSNET. (ene. 2012). *East Africa Food Security Brief: Food security outlook points to deepening food insecurity*. Disponible en: http://www.fews.net/docs/Publications/East%20Africa%20Regional%20Brief%202012_01_final.pdf.
- FEWSNET/PMA. (Nov. 2009). *Ethiopia Food Security Update*. Disponible en: http://www.fews.net/docs/Publications/ethiopia_11_2009_final.pdf.
- Fields, S. (2005). Continental Divide: Why Africa's Climate Burden is Greater. *Environmental Health Perspectives*, Vol. 113, No. 8, A534-A537.
- Gatune, J. (Noviembre de 2010). *Africa's Development Beyond Aid*. Obtenido de The Annals of the American Academy American of Political and Social Science, 632: <http://ann.sagepub.com/content/632/1/103.full.pdf+html>
- Ghai, D. (2000). *Renewing Social and Economic Progress in Africa: Essays in Memory of Philip Ndegwa*. Londres: United Nations Research Institute for Social Development.
- Gobierno de Etiopía. (2012). *Ministerio de Asuntos Exteriores*. Recuperado el 2012, de www.CSA.gov
- Hillbruner, C., & Moloney, G. (Agosto de 2012). *When Early Warning Is Not Enough-Lessons Learned from the 2011 Somalia Famine*. Recuperado el Octubre de 2012, de Global Food Security: <http://dx.doi.org/10.1016/j.gfs.2012.08.001>
- IASC. (2013). *Inter-Agency Standing Committee Official Website*. Obtenido de <http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloder.aspx?page=content-about-default>
- IFPRI. (2011).

- IFPRI. (2011). *AgProductivity-Africa Conference*. Obtenido de <http://addis2011.ifpri.info/files/2011/11/Kwadwo-Asenso-Okyere-plenary-remarks.pdf>
- IFPRI, Concern Worldwide y Welthungerlife. (2011). *Índice Global del Hambre 2011*. International Food Policy Research Institute.
- IFPRI, E. a. (Octubre de 2011). *AgProductivity-Africa Conference*. Obtenido de International Food Policy Research Institute: <http://addis2011.ifpri.info/files/2011/11/Kwadwo-Asenso-Okyere-plenary-remarks.pdf>
- Islam, R. (2008). Overview: From Media Markets to Policy. En R. I. (Ed.), *Information and Public Choice: From Media Markets to Policy* (págs. 1-17). Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.
- Jamieson, D. (2006). *Duties to the Distant: Aid, Assistance and Intervention in the Developing World*. Recuperado el 2012, de The Journal of Ethics, Vol. 9, Nº 1/2: <http://www.jstor.org/stable/2511819>
- Kemenade, V. (2011). *Ethiopia: Hunger During Worst Drought In 60 Years*. Associated Press .
- Keohane, R., & Nye, J. (1988). En *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano .
- Kiros, F. G. (2006). *Enough With Famines in Ethiopia: A Clarion Call*. Tsehai Publishers.
- Lukes, S. (2005). *Power: A Radical View*. Macmillan.
- Mariam, A. (2011). *Ethiopian Review*. Recuperado el 2012, de Why Are Ethionians Starving Again?
- Maskrey, A. (1993). *Los desastres no son naturales*. Colombia: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina.
- OCHA. (Julio de 2011). *United Nations Coordination for the Humanitarian Affairs*. Obtenido de <http://www.unocha.org/about-us/publications/flagship>
- OCHA. (2012). *United Nations Coordination of Humanitarian Affairs*. Obtenido de <http://www.unocha.org/>
- Oxfam. (2012). *Oxfam International*. Obtenido de The Equity Challenge: <http://www.oxfam.org/es/grow/node/5865>
- PMA. (Abril de 2011). *Programa Mundial de Alimentos. Revisión Humanitaria 2011*. Recuperado el 2012, de <http://www.wfp.org/>
- Salami, A., Brixiova, Z., Kandil, H., & Mafusire, A. (2011). *Towards Food Security in Africa: Challenges, Policies, and the Role of the African Development Bank*. Abr. Vol. 2. African Development Bank.
- Sen, A. (1981). *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford University Press.

Serna de la Garza, José Ma. (2010). *Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Recuperado el marzo de 2013, de GLOBALIZACIÓN Y GOBERNANZA: LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO Y SUS IMPLICACIONES PARA EL DERECHO PÚBLICO: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2818/5.pdf>

Stewart, B. (julio de 2011). *Horn of Africa Food Crisis*. Recuperado el 2012, de CBC News.

Strömberg, D., & James M. Snyder, J. (2008). The Media's Influence on Public Policy Decisions. En R. Islam, *Information and Public Choice: From Media Markets to Policy* (págs. 17-32). Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

Thurow, R. (2003). Behind the Famine in Ethiopia: Glut and Aid Policies Gone Bad. *Wall Street Journal*, Jul.

Torres, F. T. (2003). La visión teórica de la seguridad alimentaria como componente de la seguridad nacional. En F. T. Torres, *Seguridad alimentaria: seguridad nacional* (págs. 15-52). Ciudad de México: Instituto de Investigaciones Económicas UNAM.

UNISDR. (2013). *United Nations Office for Disaster Reduction*. Recuperado el 2012, de <http://www.unisdr.org/>

United Nations. (2012). Framework Convention on Climate Change. *Doha Climate Change Conference*. Durban.

Watts, M. (Julio de 1991). *Entitlements or Empowerment? Famine and Starvation in Africa*. Recuperado el Octubre de 2012, de Review of African Political Economy, N° 51, The Struggle for Resources in Africa: <http://www.jstor.org/stable/4006048>

WFP/Ethiopia gov. (2012). *LEAP: Livelihoods, Early Assessment and Protection*. Partnership between the WFP and the Government of Ethiopia. Disponible en: <http://documents.wfp.org/stellent/groups/public/documents/communications/wfp248921.pdf>.