

# **Temas de Actualidad**

*La Cumbre Mundial del hambre y la "nueva estrategia"  
de la FAO*

**José Carlos Rodríguez Mata**

## **JOSÉ CARLOS RODRÍGUEZ MATA**

Es redactor jefe de Factual.es. Tiene una experiencia acreditada en la prensa digital, ya que ha trabajado para [elimparcial.es](http://elimparcial.es) y para [libertaddigital.com](http://libertaddigital.com). Ha colaborado con diversos medios, entre los que están el semanario Época, Foro Atlántico, Expresión Económica, La Ilustración Liberal, el diario La Gaceta de los Negocios, Suite101.net y el diario neoyorkino Noticias y Tiempos del Mundo. Ha participado en programas de televisión en Tele 5, Intereconomía, Canal Sur, Libertad Digital TV y Popular TV, así como en Radio Intercontinental. Es director del área de Globalización y Desarrollo del Instituto Juan de Mariana y forma parte del consejo asesor de la revista Procesos de Mercado.

Del 16 al 18 de noviembre de 2009 tuvo lugar en Roma la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. Los tres días debieron parecerle muy rápidos a sus organizadores, la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), pues estuvieron precedidos de muchos informes y reuniones al máximo nivel, dedicados todos a abordar un problema ingente y creciente: el del hambre en el mundo.

## I. LA SITUACIÓN DEL HAMBRE EN EL MUNDO

¿Qué entiende la FAO por seguridad alimentaria?: *“hay seguridad alimentaria cuando todo el mundo, en cualquier momento, tiene acceso físico, social y económico a un alimento suficiente, seguro y nutritivo que atienda a las necesidades diarias y a las preferencias adecuadas para una vida activa y saludable. Los cuatro pilares de la seguridad alimentaria son existencias, acceso, utilización y estabilidad. La dimensión nutricional es integral al concepto de seguridad alimentaria”<sup>i</sup>.*

¿Y desnutrición? *“Desnutrición: existe cuando la ingesta calórica está por debajo de las necesidades energéticas mínimas de la dieta (MDER). La MDER es la cantidad de energía necesaria para una actividad ligera y para un peso mínimamente aceptable. En este informe, hambre y desnutrición se utilizan de forma intercambiable”<sup>ii</sup>.*

La situación en los últimos años ha empeorado. Y si eso es, de por sí, una mala noticia, cuesta más aceptarla si tenemos en cuenta que con este último desarrollo se rompe una tendencia a la baja que había alimentado las esperanzas más optimistas. Se propuso en 2003 reducir el hambre a la mitad en 2015. Se habla ya de erradicarla, como la viruela. Hoy, esas pretensiones, tomadas en serio por gente más seria que los políticos, se alejan, quién sabe si por mucho tiempo.

En 1969-1971, 880 millones de personas pasaban hambre en el mundo, según la FAO. En 1979-81, el número había caído a 850 millones, en 1990-92 se quedó

ligeramente por debajo de esa cifra y en 1995-1997 se alcanzó el dato más esperanzador de todos: 825 millones de personas. En 2000-2002 se volvía a los niveles de los años 90-92. Esa evolución se daba en unos años de rápido crecimiento de la población mundial, de modo que si la evolución del número de personas ha sido favorable, el porcentaje es aún más llamativo: del 33 por ciento de la población mundial que pasaba hambre en 1969-71 pasamos al 25 por ciento una década más tarde, al 18 por ciento en los años 1990-1992 y al 17 por ciento en 1995-1997. Pese al aumento en el número de personas, ese porcentaje se mantiene en 2000-2002.

La situación cambia en la primera década del siglo XX. En 2008, con los precios al alza y la crisis económica enseñando ya sus dentelladas, el número de personas que sufre "inseguridad alimentaria" alcanzó los 915 millones de personas. En 2009 se supera ya el millar de millones: 1.020 millones de personas sufre hambre en el mundo. Sube, incluso, el porcentaje de la población mundial hasta el 19 por ciento.

El hambre en aumento no se debe a una sucesión de malas cosechas. De hecho, la producción de alimento ha sido buena el pasado año (2009). Según el análisis de la FAO se debe a otros factores: altos precios locales, menores ingresos y un paro al alza. Estos factores han reducido la capacidad de los más pobres de acceder a los alimentos.

La crisis alimentaria se inició en 2006, antes, por tanto, de que estallase la crisis económica. Se ha caracterizado por un incremento de los precios de los alimentos, lo que dejó los recursos alimentarios básicos fuera del alcance de millones de personas sin medios. Estos precios alcanzaron un máximo a mediados de 2008; a partir de ahí se han corregido pero a finales de ese año seguían siendo, de media, un 17 por ciento más altos en términos reales que dos años antes. Esta situación lleva a compromisos *"indeseables, pero en ocasiones inevitables"*, dice la FAO, como sustituir alimentos más nutritivos por otros que lo son menos, vender activos productivos, sacar a los niños de la escuela, o simplemente, comer menos.

---

Recordemos que en los países pobres la alimentación supone de media el 40 por ciento de los presupuestos familiares.

Una característica de esta crisis alimentaria es que está afectando a zonas amplias del mundo de forma simultánea. Las crisis anteriores estaban confinadas a países individuales o a un conjunto de países en una región particular. Otra es que ha coincidido con una dura crisis económica, también global.

El *Informe Hunger 2009*, elaborado por el Bread for the World Institute<sup>iii</sup>, dice que sobre un índice de 100 en el año 2000, el precio medio de los granos subió a 120 en 2005, 200 en 2007 y 330 en 2008. También han aumentado los precios de la energía, lo que encarece el transporte y el acceso a los alimentos para una parte importante de la población: de 100 a cerca de 200 en 2005 y 450 en junio de 2008.

¿Qué ha llevado a un aumento tan notable de los precios de los alimentos, del grano en particular? Una parte de la explicación está en los costes energéticos. Pero seguramente es más importante el papel de la bioenergía. Según el *Hunger 2009*: *"los biocombustibles contribuyen a unos mayores precios de los alimentos, al desviar el uso del grano y de la tierra de la producción de comida a la de energía. Por medio de la regulación, el Gobierno de los Estados Unidos ha favorecido este cambio. En la actualidad, un tercio del grano producido en los Estados Unidos se destina a la producción de etanol"*.

Y su relevancia no es poca. Según el documento *Feeding the World, Eradicating Hunger*<sup>iv</sup>: *"la producción de biocombustibles líquidos se ha triplicado de 2000 a 2008, y en la actualidad supone un 10 por ciento de la utilización del grano grueso"*. El Instituto Internacional de Investigación en Política Alimentaria (IFPRI) estima que el aumento en la demanda de biocombustible entre 2000 y 2007 ha contribuido en un 30 por ciento en el incremento medio de los precios del grano<sup>v</sup>.

Otra de las causas, también recogida por el *Informe Hunger 2009*, está en el recurso a las barreras a la exportación: *“en julio de 2008, 14 países habían prohibido o restringido la exportación de arroz, 15 países habían mermado o parado la exportación de trigo, y más de una docena había limitado la exportación de maíz. Como un rápido recordatorio de cómo afectan las políticas comerciales a los precios de la comida, India, el segundo exportador mundial de arroz, anunció que prohibiría la exportación de arroz desde noviembre de 2007. Filipinas y Vietnam, otros dos importantes productores de arroz, le siguieron. El precio del arroz en los mercados mundiales saltó de estar justo por debajo de los 400 dólares por tonelada métrica a más de 1.100 en sólo seis meses, un golpe terrible para los países de bajos ingresos importadores netos de arroz”.*

No es el único comportamiento antieconómico en lo comercial. El *Hunger Report 2009*, pone un ejemplo: *“en 2006, Bangladesh recibió 80 millones de dólares de los Estados Unidos en ayudas, mientras que los Estados Unidos recaudaron 487 millones de dólares en aranceles sobre las importaciones procedentes de Bangladesh”.*

La FAO señala como una de las causas del aumento del hambre el hecho de que las ayudas alimentarias hayan perdido peso: del 20 por ciento de la ayuda oficial al desarrollo en 1980 al 5 por ciento en 2008. Uno de los mensajes más repetidos de esta organización habla de la necesidad de aumentar esta ayuda. Pero la propia organización le da más importancia a otros factores, como en seguida veremos.

Además de la contracción en el comercio, el hambre aumenta, según la FAO, por la confluencia de la crisis económica con una integración de los países pobres en la economía mundial que no tiene precedentes. La organización señala<sup>vi</sup> que en la década de los años 80, el valor de las exportaciones de estos países sobre su PIB era del 15 por ciento. En la década de los 90 ya había subido al 22,5 y en la primera década del siglo, al 28 por ciento. En estas tres décadas, el porcentaje del valor de la inversión extranjera directa sobre el PIB pasó del 0,6 por ciento en los 80' al 1,8 y al 5 por ciento en las dos décadas siguientes. En el mismo período, las

remesas han pasado del 2,2 al 4 por ciento del PIB. Esa integración les ha dado oportunidades para salir de la pobreza, pero también les ha hecho más vulnerables, señala FAO. Lo que no dice es que esa participación creciente en la economía globalizada les permitirá beneficiarse de la recuperación económica en mayor medida que lo que hubieran hecho hace una, dos, tres décadas. En cualquier caso, y por lo que se refiere a 2009, la FAO señala que cayó entre un 5 y un 9 por ciento, y que esa es una de las causas de la situación actual.

## II. EL MUNDO LE PLANTA CARA AL PROBLEMA

El miércoles, 18 de noviembre de 2009 se cerraba la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (CMSA) con un lamentable aire de fracaso, que la prensa no ha dejado pasar. De hecho, el cartel de "fracaso" ya había sido colgado por organizaciones de toda laya el mismo día de su inauguración, el lunes anterior. ¿Cómo puede fallar una reunión antes de comenzar?

La respuesta más sencilla es que esta cumbre comenzó, en realidad, del 13 al 17 de noviembre, pero de 1996. En aquellos días tuvo lugar la primera cumbre mundial de la alimentación en la sede de la FAO en Roma. La reunión se convocó en un momento especialmente optimista. Desde 1969 el número de personas que sufrían el azote del hambre no había hecho más que descender, a pesar de que desde entonces la población mundial no ha dejado de crecer. Movidos por la constatación de que se puede reducir el hambre de forma eficaz, o espoleados por observar que la globalización, la integración económica y la tecnología estaban logrando ese objetivo sin su participación, los líderes mundiales decidieron reunirse en la capital italiana para liderar esa virtuosa tendencia.

Aquella cumbre concluyó con la adopción de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, así como con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre los Alimentos. Desde entonces, y parece ser sólo una coincidencia, el hambre ha dejado de remitir en el mundo y en los últimos años incluso está al alza.

Aquella Declaración se propuso *“el objetivo inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”*.

No se volvió a celebrar una cumbre mundial de los alimentos hasta los días del 10 al 13 de junio de 2002, cuando se renuevan los compromisos asumidos en 1996. Del 16 al 18 de abril de 2007 los salones de la FAO albergan la primera consulta técnica sobre bioenergía y seguridad alimentaria, en la que se abordaron las oportunidades y los riesgos de la energía con base vegetal.

Durante la reunión semestral de las agencias de Naciones Unidas los días 28 y 29 de abril de 2008 se pone en marcha el Grupo de Acción de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre la Crisis de la Seguridad Alimentaria Mundial. Del 20 al 22 de mayo de 2008 se convoca al Consejo Económico y Social de Naciones Unidas en una reunión especial sobre la Crisis Alimentaria Mundial. Esta reunión se centró en la atención a los problemas más urgentes. En aquellos meses los precios de los alimentos alcanzaban niveles máximos, que sólo comenzarían a moderarse en la segunda mitad del año. Pero también se abordaron los problemas de la alimentación a largo plazo, y en concreto se detuvo en el hecho de que las ayudas destinadas a la agricultura han ido mermando en las últimas décadas.

En junio se sucedieron dos eventos. Del 3 al 5 se produjo la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, con la bioenergía y el cambio climático como hilo conductor. Y entre el 25 y el 28 tuvo lugar la cumbre del G8 en Toyako, Japón. En ella los gobiernos asistentes mostraron su preocupación por la emergencia alimentaria y firmaron una Declaración sobre la Seguridad Alimentaria Mundial en la que se anunciaron algunas medidas y se pidió una alianza mundial con la participación de los gobiernos de los países en desarrollo, la sociedad civil, los donantes y las instituciones internacionales. También mostraron la necesidad de reformar la FAO para convertirla en un instrumento más eficaz en la lucha contra el hambre.



---

En enero de 2009, en los días 26 y 27, se produce la reunión de seguimiento del comité de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos en Madrid. Ahí se hace un recuento de la evolución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) sobre el hambre y la pobreza extrema. Del 4 al 15 de mayo de 2009, las oficinas de Naciones Unidas de Nueva York celebran la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible número 17 (CDS-17) que entre otros asuntos aborda como problema principal la seguridad alimentaria.

En el mismo año, y antes todavía de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria de 2009 (CMSA) tuvo lugar la reunión del G8 celebrada en la localidad italiana de L'Aquila, en la que se adoptó la Iniciativa de L'Aquila sobre Seguridad Alimentaria, una declaración que incide de nuevo en la relevancia del problema y se compromete a movilizar 20.000 millones de dólares en un período de tres años a través de una estrategia coordinada, centrada en el desarrollo agrícola sostenible.

El documento se centra en el desarrollo agrícola y rural, e incide en la necesidad de que haya una financiación sostenida y predecible, y en la remoción de las barreras al comercio internacional y otras barreras, como los impuestos especiales. El texto también hace hincapié en la necesidad de mejorar la gobernanza mundial para la seguridad alimentaria y prevé la implantación de una Alianza Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria para finales de año.

Del 12 al 13 de octubre de 2009, un mes antes de la CMSA, se reúne el Foro de Expertos de Alto Nivel para plantearse la siguiente cuestión: ¿cómo alimentar al mundo en 2050? Los cálculos del desarrollo demográfico más la evolución en los cambios en el consumo derivados de una mayor riqueza les hacen prever un aumento de la demanda global de alimentos, forraje y fibras del 70 por ciento. Para atender esa creciente demanda es necesario que se comprometa una inversión neta anual de 83.000 millones de dólares, lo que supone un aumento de casi el 50 por ciento sobre la media de los últimos años.

---

Paralelamente, del 14 al 17 de octubre, tuvo lugar el 35º período de sesiones del Comité para la Seguridad Alimentaria Mundial (CSA). Este comité se creó en plena crisis alimentaria, a mediados de los años 70. En esos días se abordó la necesidad de reformar la propia CSA para convertirla en una plataforma internacional e intergubernamental para lidiar con los problemas de la seguridad alimentaria y la malnutrición. En aquellos días, FAO y la ONU lanzan la campaña 1billionhungry<sup>vii</sup>, una estrategia de marketing para llegar a los bolsillos occidentales.

Todavía se celebrarían tres eventos previos a la CMSA. Se celebró, en primer lugar, una reunión parlamentaria nacional en Roma el 13 de noviembre de 2009. Del 12 al 13 tuvo lugar un foro del sector privado en Milán. Por último, se convocó un foro de la sociedad civil para las ONG, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de agricultores, que se reunieron en Roma del 14 al 16 de noviembre. Ese día, el lunes 16 de noviembre, Jacques Diouf, director general de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), inauguraba la Cumbre Mundial para la Seguridad Alimentaria de 2009.

### **III. UN FRACASO ANUNCIADO**

Es cierto que no arrancó con las mejores perspectivas de éxito, al menos para las pretensiones de la FAO. Días antes de que se celebrase el evento, el 11 de noviembre, Jacques Diouf, director general de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), recordó que según los cálculos de su organización el número de personas que sufren hambre en el mundo supera los 1.000 millones de personas. Acto seguido, dijo que ese problema, al alza, necesita una inversión por parte de los gobiernos de 44.000 millones de dólares anuales, que deben estar destinados sobre todo a los cerca de 2.000 millones de pequeños agricultores que pueblan la tierra, y que constituyen cerca de un tercio de la humanidad.

Más de la mitad de ese dinero, según señalaba el dirigente político, provendría de fondos ya comprometidos. A ello se debería añadir entre un 16 y un 18 por ciento

de la Ayuda Oficial al Desarrollo, que el año anterior rozó los 120.000 millones de dólares. Esta pretensión se incluyó en la Declaración Inaugural de la CMSA, pero no en la (Declaración) final.

La misma Declaración Inaugural era un jarro de agua bien fría para parte de los países que participarían en la Cumbre y que, dicho sea de paso, eran la práctica totalidad: 180. En efecto, la FAO, con el apoyo de Iberoamérica y de los países de Oriente Medio y África, había propuesto que se incluyese el objetivo de erradicar el hambre del mundo en 2025. Estados Unidos, la Unión Europea, Japón, Nueva Zelanda y Australia se negaron a un compromiso de esas características, por lo cual no se incluyó entre los objetivos firmados<sup>viii</sup>.

Según apuntó un diplomático de la Unión Europea al diario The Financial Times, que informó de esta discrepancia, *“el objetivo de 2025 no tiene sentido; primero tenemos que cumplir con el objetivo de 2015”<sup>x</sup>*, más cercano, pero también menos ambicioso: reducir para ese año el número de personas que pasaba hambre en el momento en que se celebró la primera cumbre mundial del hambre (en 1996). Con ser menos ambicioso que acabar con el problema de la malnutrición, el objetivo fijado trece años antes parece también inalcanzable, toda vez que en la última década se ha resistido a bajar el número de personas que sufren hambre, y en los últimos años incluso ha aumentado.

Otra de las propuestas de la FAO que fue rechazada por los países ricos es que se aumentase el porcentaje de ayuda destinada a la agricultura hasta el 17 por ciento. Ese dato coincide con el que se alcanzó en el año 1980. Desde entonces ha ido cayendo hasta un 3,8 por ciento en el año 2006 y un 5 por ciento en 2008. Con ello se dice adiós a la cifra de 44.000 millones que pedía Jacques Diouf.

#### **IV. CUMBRE MUNDIAL DEL HAMBRE**

Fue en estas condiciones como finalmente arrancó la tercera Cumbre Mundial del Hambre. Diouf hizo una irónica mención a la falta de interés de los líderes mundiales por el problema que había convocado a los dirigentes presentes, como demostraba el hecho de que de los miembros del G8 sólo uno hubiese mandado a un primer ministro, y era el anfitrión, Silvio Berlusconi. Es cierto que si en lugar del hambre Roma hubiera oído hablar de cambio climático, ese comentario no se habría producido.

Excepción hecha de España, que por boca de su ministra de Agricultura destacó el aumento de las ayudas por parte de este país en los últimos años, hay un mensaje común de los países desarrollados<sup>x</sup>. Maud Olofsson, vicepresidenta de Suecia, país que ocupaba la presidencia de la Unión Europea, no se niega a aumentar los fondos de ayuda a la agricultura, pero señala que el aumento de recursos debe ir paralelo a una mejora de la gobernanza, una posición compartida por varios países europeos.

El mismo lunes, 16 de noviembre, Ilse Aigner, de Alemania, señala que el desarrollo agrícola debe ser conducido por los propios países en desarrollo. El representante de Francia, Bruno la Maire, destaca la importancia de los propios países en vías de desarrollo en la mejora de la seguridad alimentaria. También incide en el papel de los organismos internacionales y de la transmisión de tecnología. Al día siguiente, Dinamarca señala que los países en vías de desarrollo que han invertido en agricultura han dado grandes pasos en la reducción del número de personas hambrientas y que ese debe ser el camino que elijan.

Si los países ricos señalan a los más pobres que ellos deben mejorar sus instituciones para favorecer la inversión y que sin ello las ayudas no servirán de nada, estos últimos ofrecen, por lo general, el mensaje complementario ideal, porque el mensaje más repetido entre las economías en vías de desarrollo es precisamente la necesidad de invertir en agricultura y en el ámbito rural, especialmente en los campesinos pobres. Los representantes de Suazilandia, Zambia, la República Central Africana, Albania, Burundi, Gabón, Mozambique, India

y otros explican que es necesario incrementar las inversiones en la explotación agropecuaria, tanto los capitales propios, privados y públicos, como los procedentes del exterior. Muchos delegados africanos señalaron que ellos estaban luchando por alcanzar que el 10 por ciento de sus presupuestos se destinasen a la agricultura, en cumplimiento de la Declaración de Maputo de la Unión Africana de 2003. Pero los países ricos les han indicado que sin buenas instituciones no florecerán tales inversiones.

Mas la producción no asegura el éxito si los productos no llegan al consumidor y para ello es necesario el comercio, otra de las exigencias de numerosos países, entre ellos, el Vaticano. Benedicto XVI pidió que los países pobres tuviesen un mejor acceso a los mercados, una exigencia común entre estas naciones. Francesco Mussoni, presidente de San Marino, destaca la caída en la inversión en agricultura en los últimos años, y el papel de los mercados abiertos y de la transmisión de tecnología en el desarrollo. En el mismo sentido, según un resumen elaborado por IISD Reporting Services, en la primera mesa redonda *"los ministros y delegados participantes discutieron, entre otras cosas, sobre la crisis alimentaria como una crisis de acceso"* y pidieron *"reformas comerciales"*, entre otros asuntos.

Malam Bacai Sanhá, presidente de Guinea-Bissau, señala que su país, y el resto de economías con problemas de seguridad alimentaria, necesita apoyo para procesar los productos primarios y aumentar las ganancias en la exportación. Asimismo, clama por un resultado positivo en la Ronda de Doha. Kuwait, Uruguay, entre otros, también piden nuevos avances en la Ronda de Doha. Nigeria va más lejos y dice que los países en desarrollo deberían centrarse en el comercio y las transacciones comerciales, y no en la ayuda.

Los conceptos básicos del comercio y la especialización se pusieron a prueba durante las discusiones de Alto Nivel y pasaron la prueba con nota. Así, numerosos delegados reconocieron que lo ideal es que los recursos alimentarios se produjesen en aquellos sitios en los que fuera mejor y más eficiente hacerlo, pero que ello exige un sistema de comercio internacional que permita a los alimentos moverse

libremente. Pusieron asimismo de manifiesto que las políticas proteccionistas de corte autárquico, que buscan la autosuficiencia, empobrecen al país que la practica y reducen el poder de compra. Socavan la cooperación y la división del trabajo. Los llamados de los países en desarrollo se parecen entre sí y exigen transparencia, no discriminación, acceso a los mercados internacionales y la eliminación de los subsidios. Un mensaje prácticamente unánime exigía la finalización exitosa de la Ronda de Doha, dentro de las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio.

Otro de los mensajes compartidos por más de uno de los delegados se oponía al llamamiento de Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional de reducir el peso de la agricultura en las economías no desarrolladas. Asimismo, otro de los asuntos abordados fue el efecto del cambio climático sobre la agricultura, con los ojos puestos en la Cumbre de Copenhague que se celebraría próximamente.

Tras la pasarela de grandes personalidades, se presenta la Declaración de la Cumbre, que recoge todo el trabajo previo<sup>xi</sup>.

## **V. UNA “NUEVA ESTRATEGIA”**

Estos fueron los mensajes que se intercambiaron en los tres días de la CMSA. No es que alguno de los países ricos no hablase de ayudas a la agricultura o que alguno de los países pobres no pidiese un aumento de las mismas. Pero, excepción hecha de la FAO, los discursos de los representantes de los países, ricos y pobres, se centró en la necesidad de invertir más en agricultura, en infraestructuras rurales, en la transferencia de tecnología con la inversión foránea y en el acceso de los más pobres a los mercados internacionales y la eliminación de las subvenciones de los países ricos a sus productos.

Estas ideas son las que la prensa ha recogido con la idea de que la CMSA había desarrollado una “nueva estrategia contra el hambre”, que FAO ha definido con

---

estas palabras: *“nos comprometemos a un cambio crucial, decisivo, hacia una mayor inversión en agricultura a corto, medio y largo plazo, tanto nacional como internacional en los países subdesarrollados”*.

Efectivamente, en eso consiste la “nueva estrategia” de FAO contra el hambre. En pensar que, acaso, sin renunciar a las ayudas al desarrollo, lo esencial para los países que sufren hambre sea aumentar su producción de alimentos. Y que para ello será necesario aumentar la inversión en la agricultura. ¿No es una idea fantástica? Tiene todo el sentido. Es más, lo que sorprende es que después de 64 años nadie pueda plantearse en serio que apostar por mejorar la inversión en agricultura pueda ser una “nueva estrategia” de FAO en la lucha contra el hambre.

Esta “nueva estrategia” fue acuñada antes de la reunión de la FAO, y fuera de ella. Según el diario The New York Times<sup>xii</sup>: *“la iniciativa por la alimentación, firmada en la reunión del Grupo de los 8, intenta transformar la ayuda a los países pobres más allá de la simple donación de productos, granos y carne y asistir en la ayuda para construir la infraestructura y a formar a los agricultores para que cultiven su propia comida y la lleven al mercado de un modo más eficiente”*.

Es claro que el New York Times se refiere a la reunión del G8 que, como hemos visto, tuvo lugar a finales de junio de 2009, cuatro meses antes de la Cumbre Mundial para la Seguridad Alimentaria. En esa reunión, el presidente de los Estados Unidos, Barack H. Obama, pronunció unas palabras cargadas de buen sentido, y que adelantaban la posición que mantendrían, por lo general, los gobiernos desarrollados en la CMSA: *“no hay razón para que África no sea autosuficiente por lo que se refiere a la alimentación. Tiene suficiente superficie cultivable. Lo que le faltan son las semillas adecuadas, la irrigación precisa, pero también el tipo de mecanismos institucionales que aseguran que un agricultor sería capaz de cultivar su cosecha, llevarla al mercado y obtener un buen precio”*, tal y como aparecían recogidas en el citado rotativo neoyorquino.

---

Lo cierto es que la FAO había albergado estas ideas ya antes, aunque la novedad es la importancia que adquirieron por primera vez en la CMSA de 2009. La cumbre que se celebró en junio de 2008, en plena crisis alimentaria, hacía ya un llamamiento a incrementar la inversión en agricultura. En su declaración se afirmaba que *“hay una necesidad urgente de ayudar a los países en desarrollo y a los países en transición a que expandan su agricultura y la producción de alimentos, y que aumenten su inversión en agricultura, en la industria agraria y en desarrollo rural, desde las fuentes públicas y privadas”*<sup>xiii</sup>.

A lo que no se atreve la FAO es a señalar la responsabilidad de los países no desarrollados en el fomento de esa inversión. Y ello exige que el sistema legal respete los derechos de propiedad y haga cumplir los contratos libremente acordados entre las partes. También que el entorno macroeconómico sea favorable y, por lo general, que no haya incertidumbre respecto del mantenimiento y funcionamiento de las instituciones. Expresado en términos más sencillos, el mantenimiento de la inversión exige libertad económica y calidad de las instituciones.

Hay varias instituciones que se dedican a apreciar, con criterios iguales para todos los países considerados, la calidad institucional y el respeto a la libertad en el aspecto económico. Por otro lado, hay un informe que elabora un Índice Global de Hambre (IGH)<sup>xiv</sup>. Sólo tenemos que compararlos. No es fácil, porque el Índice Global de Hambre aprecia los resultados de 84 países, ya que los más desarrollados se quedan fuera. De modo que lo más acertado parece observar si los países que están en esa lista se encuentran también entre los más bajos de los otros índices, los que aprecian la calidad de las instituciones: el Index of Economic Freedom<sup>xv</sup> y el Economic Freedom of the World<sup>xvi</sup>. Aún así, hay países que están en el IGH pero no entran en alguno de los otros dos informes.

No tiene porqué haber una correlación perfecta entre las tres listas. Lo que haremos es coger los últimos 25 países de la lista del IGH y observar cuántos se encuentran entre los 50 últimos países de las otras dos listas. Los últimos 25 países



del IGH son, por orden inverso (de peor a mejor): Congo, Burundi, Eritrea, Sierra Leona, Chad, Etiopía, Níger, Madagascar, Haití, República Central Africana, Yemen, Zambia, Timor, Rwanda, Mozambique, Angola, Bangladesh, Liberia, Togo, Guinea-Bissau, Camboya, Tanzania y Zimbabwe.

De éstos, el IDEX of Economic Freedom tiene entre sus 50 últimos países a 17, mientras que el Economic Freedom of the World comprende a 16 de los 25 entre los 50 con menos libertad económica (aunque países como Haití e India se escapan por poco). No obstante, hay seis países de la lista de los 25 que el Economic Freedom of the World ni siquiera considera. Si corremos la lista del IGH hasta dar con los 25 últimos que estén también en el EFW, entonces son seis más, 22 de 25. Los países que se incluyen en la nueva lista son Pakistán, Burkina-Faso, Nepal, Birmania, Mali y Malawi.

El State of the Food Insecurity 2009<sup>xvii</sup> se sigue exactamente por esa línea. En primer lugar se reconoce que *“los incrementos en la inversión en agricultura durante los años 70 y 80 ayudaron a reducir el número de personas malnutridas”*. El informe Hunger 2009<sup>xviii</sup> recuerda que *“a comienzos de los años 60 y continuando a lo largo de los 70, se desarrollaron nuevas tecnologías desarrolladas por centros de investigación agrícola en colaboración con la Fundación Rockefeller, y apoyadas por la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos, que se introdujeron en Asia y América Latina. Estas tecnologías consistieron principalmente en el uso de variedades mejoradas de trigo, arroz y maíz híbrido, en combinación con técnicas de irrigación y fertilizantes químicos”*. Y reconoce que *“el impacto sobre la seguridad alimenticia fue espectacular, especialmente en Asia. Desde el comienzo de la revolución verde, ni India ni China han experimentado una hambruna”*.

FAO no se queda en reconocer el papel de la inversión en el pasado. En el State of the World Insecurity 2009 dice que *“para cumplir este papel como motor de crecimiento y alivio de la pobreza, la agricultura necesita crecer. Y el crecimiento de la agricultura no se puede conseguir y sostener sin inversión en agricultura”*. Y, en

---

línea con el análisis que hemos hecho aquí, muestra que *“para que las inversiones en agricultura se materialicen completamente, debe promoverse un entorno empresarial que promueva la inversión privada, doméstica y foránea, no sólo en la agricultura sino también en otros sectores. Este entorno incluye el respeto al imperio de la ley, un buen gobierno y una estabilidad macroeconómica”*. O, en otro punto del informe, se señala que *“para salir por sí mismos del hambre, las personas con inseguridad alimenticia necesitan tener un control sobre los recursos, acceso a las oportunidades, y un mejor gobierno en los niveles internacional, nacional y local”*.

Es decir, buena calidad institucional y ortodoxia macroeconómica. Las cualidades que aprecian los informes IEF y EFW. FAO señala que también es importante el papel de la inversión pública, especialmente en la investigación agraria y en infraestructuras rurales. Lo mismo ha exigido el sector privado de la alimentación, que en la declaración conjunta tras el certamen que mantuvieron previo a la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria: *“a nosotros, en el sector privado, nos gustaría ver fuertes compromisos por parte de los gobiernos de establecer entramados regulatorios justos, transparentes y predecibles, de modo que las empresas locales e internacionales puedan invertir con confianza en toda la cadena alimenticia”*<sup>xix</sup>.

Esta llamada a la inversión se hace también mirando al futuro más lejano. El informe *Feeding the world, eradicating hunger*, parte del siguiente análisis: *“a mediados del presente siglo, la población mundial alcanzará 9.100 millones de personas (desde las 6.800), lo que supone aumentar la población actual en un tercio, aunque la producción de alimentos tendrá que crecer el doble de rápido: un 70 por ciento. La mayor parte de este aumento de la población provendrá de los países en vías de desarrollo. El desempeño económico llevará, según la tendencia secular, a un aumento de la renta mundial. También a que el porcentaje de la población que vive en las ciudades siga aumentando (del 49 por ciento actual a rondar el 70 por ciento en 2050). Ello lleva a un aumento pero también a una mayor diversificación de la demanda de alimento. Menos granos, más vegetales, frutas, carne, pescado”*.

Según el citado informe, *“en comparación con la década pasada, los estudios preliminares indican que la investigación en agricultura y en las áreas rurales se tendría que incrementar en casi un 50 por ciento para atender el crecimiento esperado de la producción de alimentos hasta 2050”*. Y señala que *“la mayor parte del crecimiento de la futura demanda de alimentación vendrá de los países en desarrollo, y es también allí donde está la capacidad potencial para una producción incrementada”*.

En contraste con este desarrollo exigido, se ha observado una tendencia a la baja en la I+D en los países en desarrollo. Pero es por ahí por donde debe dirigirse la inversión. FAO prevé que un 90 por ciento del crecimiento en la producción de cosechas tendrá que venir de *“la intensificación, especialmente en mayores rendimientos y en una mayor intensidad de las cosechas”*. Sólo el 10 por ciento podrá provenir de la expansión de tierra cultivable. En el caso de los países en desarrollo, este balance es 80-20. Y apunta que *“la biotecnología puede beneficiar potencialmente a los pobres en la medida en que provea de soluciones rentables para las necesidades específicas”* tanto de los productores como de los consumidores.

## **VI. LA COMPRA DE TIERRAS**

El argumento en favor de la “nueva estrategia” contra el hambre se desarrolla, pues, de forma lineal y casi se podría decir que confiada. Excepción hecha de un proceso que tiene una importancia creciente: la adquisición de tierras en los países pobres por parte de inversores foráneos.

Es claro que esas compras se hacen para sacar de las tierras un rendimiento, y por tanto, vienen acompañadas del aumento de la inversión, precisamente lo que pide la “nueva estrategia” de la FAO. Pero aquí la organización da un giro, quién sabe si por motivos estrictamente políticos, y da entrada a la crítica a la inversión en terrenos agrícolas, si el capital procede del extranjero. Cierto es que prevalece el criterio mantenido de forma predominante y que es favorable a la inversión.

En su documento *From Grab Land to Win Win*<sup>xx</sup> describe que en los últimos años las compras de tierras se han incrementado. Las principales formas de inversión son la compra de terreno y contratos de arrendamiento a largo plazo. Los principales inversores son los Estados del Golfo Pérsico, China y la República de Corea, mientras que las principales regiones destinatarias de ese capital son África y América Latina. El informe señala, no obstante, un riesgo en este aumento en la compra de tierras, y es el de que pueda hacerse un uso insostenible de los recursos. *Land grab or development opportunity*<sup>xxi</sup> también menciona el desarraigo de la población local del uso de la tierra. Pero ambos documentos coinciden en que este proceso ofrece muchas oportunidades, como la transferencia de conocimiento y de tecnología que estimule la innovación y el incremento de la productividad, mejoras en la calidad, creación de empleo y el incremento en las ofertas de alimentos para los mercados locales y la exportación.

Es más, FAO señala que si no se da una mayor inversión es por falta de unas normas que definan claramente la ocupación de nuevas tierras. Según el documento *Feeding the World Eradicating Hunger*, al que ya hicimos referencia en los párrafos precedentes, *“la ausencia de derechos de ocupación de la tierra en los países en desarrollo, con una reserva evidente, ahoga la inversión”*. Entre las conclusiones de uno de los documentos presentados en la CMSA 2009<sup>xxii</sup> se encuentra que unos derechos inadecuados al acceso a la tierra y a otros recursos naturales, y la ocupación insegura de éstos derechos, resulta a menudo en una extrema pobreza y en hambre. Las reformas de la ocupación que mejoran el acceso y la seguridad pueden permitir a una familia que produzca comida para consumo propio e incrementar el ingreso de la familia al producir bienes para su venta en el mercado. Un acceso seguro a la tierra y a otros recursos naturales provee de una valiosa red de seguridad como fuente de cobijo, alimentación e ingresos, en tiempos de dificultad.

## VII. CONCLUSIONES

No hay duda de que la CSMA 2009 no cumplió con las expectativas que se habían puesto en ella<sup>xxiii</sup>. Si se ha considerado un fracaso es porque no se ha llegado a las cuotas de ayudas en alimentación que la FAO se había propuesto. Las ONGs, que se han apuntado a la idea de que la mejor forma de ayudar a los países en desarrollo es que aumente la ayuda que canalizan ellas mismas, también ven en la cumbre un gran fracaso. Y para ellas, lo es.

Pero no debemos sentirnos mal por ese resultado. No está claro que las ayudas sean siempre convenientes o ni siquiera necesarias. Es más, no está claro tampoco que sean buenas. Pueden desordenar los mercados locales, desviar los esfuerzos desde la producción hacia la búsqueda de rentas y favorecer la corrupción de las burocracias locales. Excepto en situaciones imprevistas provocadas por catástrofes, y sólo en los primeros días, las ayudas alimentarias pueden dar resultados claramente antisociales.

Además, no hay razón para no considerar la cumbre de Roma del pasado mes de noviembre como un verdadero éxito. Puede parecer sorprendente, e indignante, que la FAO haya adoptado como “nueva estrategia” en la lucha contra el hambre favorecer la inversión del capital en la agricultura y la apertura de los mercados, sin barreras ni subvenciones ni distorsiones. Pero creo que podemos definir ese cambio de actitud, de centrarse en las ayudas a pedir más y mejor capitalismo para la tierra en todo el mundo, como un éxito rotundo de los 1.000 millones de personas que pasan hambre en el mundo.

## SUGERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS DEL AUTOR

[www.factual.es](http://www.factual.es)

[www.suite101.net](http://www.suite101.net)

[www.libertaddigital.com](http://www.libertaddigital.com)

[www.prelum.es](http://www.prelum.es)

[www.juandemariana.org](http://www.juandemariana.org)

[www.liberalismo.org/bitacoras/5/](http://www.liberalismo.org/bitacoras/5/)

<sup>i</sup> Ver *Right to Food Core Glossary*, en [http://www.fao.org/righttofood/kc/glossary\\_en.htm](http://www.fao.org/righttofood/kc/glossary_en.htm)

<sup>ii</sup> Ibid.

<sup>iii</sup> *Hunger 2009. Global Development. Charting a New Course*. 19<sup>th</sup> Annual Report on the State of Hunger. Bread for the World Institute. [http://hungerreport.org/2009/assets/HungerReport\\_noMDGAnnex.pdf](http://hungerreport.org/2009/assets/HungerReport_noMDGAnnex.pdf)

<sup>iv</sup> *Feeding the World, Eradicating Hunger*. WSFS 2009/INF/2. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/WSFS\\_Issues\\_papers/WSFS\\_Background\\_paper\\_Feeding\\_the\\_world.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/WSFS_Issues_papers/WSFS_Background_paper_Feeding_the_world.pdf)

<sup>v</sup> *Biofuels and Grain Prices: Impacts and Policy Responses*. Mark W. Rosegrant. International Food Policy Research Institute, 2008. <http://econ.tu.ac.th/class/archan/RANGSUN/EC%20460/EC%20460%20Readings/Global%20Issues/Food%20Crisis/Biofuels%20and%20Food%20Price/Biofuels%20and%20Grain%20Prices.pdf>

<sup>vi</sup> *The State of Food Insecurity in the World 2009. Economic Crises; Impacts and Lessons Learned*. FAO, 2009. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/012/i0876e/i0876e.pdf>

<sup>vii</sup> Ver <http://www.1billionhungry.org/> y <http://www.wfp.org/1billion>

<sup>viii</sup> "Summit draft removes date to end hunger". *Financial Times*, 11 de noviembre de 2009. <http://www.ft.com/cms/s/0/93ee2244-ceef-11de-8a4b-00144feabdc0.html>

<sup>ix</sup> Ibid.

<sup>x</sup> Para hacer este resumen, me he basado principalmente en las informaciones de Iisd Reporting Services, en su Boletín de la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria 2009. Véase:

<http://www.iisd.ca/download/pdf/sd/ymbvol150num5s.pdf>,

<http://www.iisd.ca/download/pdf/sd/ymbvol150num6s.pdf>

y

<http://www.iisd.ca/download/pdf/sd/ymbvol150num7s.pdf>.

<sup>xi</sup> *Declaration of the World Summit on Food Security*. FAO, 2009. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final\\_Declaration/WSFS09\\_Declaration.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Docs/Final_Declaration/WSFS09_Declaration.pdf)

<sup>xii</sup> "Obama Wins More Food Aid, but Presses African Nations on Corruption". *The New York Times*, 7 de noviembre de 2009. [http://www.nytimes.com/2009/07/11/world/europe/11prexy.html?\\_r=2&hpw](http://www.nytimes.com/2009/07/11/world/europe/11prexy.html?_r=2&hpw). <http://www.fao.org/newsroom/en/news/2008/1000856/index.html>

<sup>xiii</sup> *2009 Global Hunger Index. The Challenges of Hunger: Focus on Financial Crisis and Gender Inequality*. International Food Policy Research Institute. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/ghi09.pdf>.

<sup>xiv</sup> *2010 Index of Economic Freedom*. Heritage Foundation. [http://www.heritage.org/index/PDF/2010/Index2010\\_ExecutiveHighlights.pdf](http://www.heritage.org/index/PDF/2010/Index2010_ExecutiveHighlights.pdf)

<sup>xv</sup> *Economic Freedom of the World: 2009 Annual Report*. Cato Institute y Fraser Institute. <http://www.cato.org/pubs/efw/index.html>

<sup>xvii</sup> *Op cit.*

<sup>xviii</sup> *Op cit.*

<sup>xix</sup> *Private Sector Statement to World Summit on Food Security*. [http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Private\\_sector\\_Forum/Private\\_sector\\_statement\\_final.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/wsfs/Summit/Private_sector_Forum/Private_sector_statement_final.pdf).

<sup>xx</sup> From Grab to Win Win. Junio de 2009. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak357e/ak357e00.pdf>.

<sup>xxi</sup> *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. IIED, FAO e IFAD. 2009. [http://www.ifad.org/pub/land/land\\_grab.pdf](http://www.ifad.org/pub/land/land_grab.pdf).

<sup>xxii</sup> *Follow-up to the International Conference on Agrarian Reform and Rural Development (ICARRD) – advancing food security and rural development through better governance of tenure*. WSFS 2009/INF/2. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/017/k5798e.pdf>.

<sup>xxiii</sup> Véase, por ejemplo, la nota del International Centre for Trade and Sustainable Development titulado *World Summit Falls Short of Expectations*, 27 de noviembre de 2009. <http://ictsd.org/i/news/biores/62348/>.

Edita

FUNDACIÓN  
IBEROAMÉRICA  
EUROPA

Copyright © Fundación Iberoamérica Europa

ISBN: 978-84-693-0180-7

Fundación Iberoamérica Europa  
C/ General Arrando 14, Bajo B - 28010 Madrid  
Tel: 91-5322828  
[fundacionfie@fundacionfie.org](mailto:fundacionfie@fundacionfie.org)  
[www.fundacionfie.org](http://www.fundacionfie.org)

FUNDACIÓN  
IBEROAMÉRICA  
EUROPA