

DEL PAN A LA LIBERTAD: LOS SUBSIDIOS AL PAN Y EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN EGIPTO

*Hala N. Barakat y Heba Khalil*¹

Durante la revuelta de 2011 las personas reunidas en las calles de Egipto gritaban “pan, libertad y justicia social”. En este país el pan es algo más que el principal alimento básico: la propia palabra también significa *vida* en el dialecto egipcio del árabe. Casi el 25% de la población egipcia depende de los programas de asistencia pública para acceder al pan. En este contexto, los aumentos en su precio han sido el desencadenante de los principales disturbios y levantamientos en 1977, 2007 y 2008.

Tras la agitación política, los cambios de régimen y el reconocimiento constitucional del derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria en 2014, las preocupaciones relacionadas con el pan —desde la producción hasta el consumo— siguen afectando a grandes segmentos de la sociedad egipcia. Estos problemas amenazan la protección social y son un factor importante de la corrupción actual de los actores estatales. Al tiempo que avanzan en todo el país las reformas de los subsidios, reviste una importancia vital utilizar la nueva Constitución para que el Gobierno rinda cuentas por los compromisos que esta incluye.

EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA EN LA CONSTITUCIÓN EGIPCIA: UNA VICTORIA PARA LA SOCIEDAD CIVIL

Durante el proceso de redacción de la nueva Constitución de 2013, el Grupo de trabajo sobre el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria en Egipto, una iniciativa basada en la sociedad civil liderada por la Iniciativa Egipcia por los Derechos Personales (EIPR)², se esforzó por lograr un texto y compromisos progresistas en relación con el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. En consecuencia, el artículo 79 de la Constitución, que fue aprobada en enero de 2014³, hace una referencia explícita al derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria. Es importante indicar que Egipto es el primer Estado árabe, y uno de los siete a nivel mundial, que ha constitucionalizado la soberanía alimentaria. Junto a disposiciones que obligan al Estado a cumplir los acuerdos y tratados internacionales firmados por Egipto, el artículo 79 es un paso importante para exigir cuentas al Estado por sus obligaciones de realizar los derechos económicos, sociales y culturales, y una premisa hacia la realización del desarrollo sostenible en todo el país.

No obstante, pese a una Constitución más bien progresista, especialmente en lo que respecta a la protección de los derechos humanos, la política económica y social de Egipto se ha resistido a la adaptación a los compromisos constitucionales. Ha seguido favoreciendo las medidas de austeridad que afectan negativamente a aquellas poblaciones en mayor riesgo. Además, la financiación insostenible de los objetivos de desarrollo, unida a una fuerte dependencia de las importaciones de alimentos, también pone en tela de juicio el valor real de la Constitución.

¹ [Hala N. Barakat](#) es una ecologista e investigadora independiente especializada en alimentación basada en El Cairo, Egipto. Es doctora en ecología por la Universidad de Aix-Marsella III (Francia).

[Heba Khalil](#) es investigadora en el Centro Egipcio para los Derechos Económicos y Sociales, y actualmente es estudiante de doctorado en sociología en la University of Illinois, EE.UU.

Un agradecimiento especial a Emily Mattheisen (FIAN Internacional) y Nora McKeon (Terra Nuova) por su apoyo en la revisión de este artículo. La versión original de este artículo fue redactada en inglés.

² Puede encontrarse más información en: [eipr.org/en](#).

³ La Constitución de la República Árabe de Egipto de 2014 (traducción al inglés no oficial) está disponible en: [www.sis.gov.eg/Newvr/Dustor-en001.pdf](#).

LOS SUBSIDIOS AL PAN: UN SISTEMA PRECARIO

El pan es una parte importante de la dieta egipcia, puesto que la producción de trigo, harina y pan ha sido fuertemente subvencionada por el Gobierno durante varias décadas. Egipto es el primer importador mundial de trigo, con casi 11 millones de toneladas en 2015, lo que supone algo más de la mitad de los 19 millones de toneladas necesarios⁴.

El sistema del pan en Egipto es complejo, tiene múltiples capas y está asolado por la corrupción⁵, aunque el Gobierno de Egipto ha utilizado el pan como una estrategia de protección social desde hace mucho tiempo. A pesar de los cambios en el sistema, las familias aún dependen fuertemente de estos subsidios. Considerando que el hogar medio egipcio gasta el 46% de sus ingresos en alimentos, los subsidios a los bienes de consumo (especialmente alimentos y combustible) son fundamentales para que la mayoría de los hogares satisfagan sus necesidades básicas. Dichos subsidios correspondieron al 4% del gasto total de Egipto durante el ejercicio económico 2014-15⁶.

LA REFORMA DE LOS SUBSIDIOS

La reforma de los subsidios alimentarios ha asomado en varias ocasiones en los planes del Gobierno durante la última década. No obstante, sigue siendo una cuestión política delicada, especialmente tras la grave crisis económica más reciente que ha provocado inflación, desempleo y subempleo. Se han propuesto varios enfoques en relación con los subsidios, incluida su reducción, su eliminación total o el remplazo por su equivalente monetario.

Tras las revueltas de masas en todo el país en 2011, los llamamientos a la reforma también han hecho hincapié en que el sistema de subsidios al pan esté más centrado en aquellos que más lo necesitan, así como en una mayor eficiencia en la lucha contra la corrupción generalizada, con mayor razón aún dado el déficit presupuestario actual. Sin embargo, en lugar de reformar un sistema de bienestar mal gestionado, el Estado se ha centrado en reformar el gasto en bienestar en el marco de un paquete de austeridad con consecuencias para los sistemas sociales.

En 2014 y 2015, el Gobierno anunció que el objetivo de la reforma de los subsidios alimentarios era reducir el despilfarro y crear un sistema más eficiente para el gasto estatal en trigo. Para lograr esto, el Gobierno introdujo un nuevo sistema de racionamiento del pan a través de tarjetas y de la diversificación de los productos básicos subsidiados disponibles para las poblaciones con bajos ingresos. También se comprometió a minimizar la corrupción. La nueva tarjeta inteligente otorga a su propietario el derecho a una ración fija de cinco barras de pan al día, mientras que antes cualquier persona podía comprar un número ilimitado de barras subsidiadas en panaderías específicas. No obstante, uno de los mayores cambios en el sistema es que el Gobierno ha decretado que los panaderos dejarán de comprar harina al precio subsidiado; en lugar de eso, serán reembolsados por el Estado en base a los datos de ventas recopilados mediante las tarjetas inteligentes. Esta propuesta se enmarca en un esfuerzo de tomar medidas contra el contrabando y el despilfarro, puesto que las panaderías estaban vendiendo la harina subsidiada a pastelerías y particulares a precio de mercado. Además, el pan subsidiado se usaba a menudo como forraje, ya que es más barato que la alimentación animal que se compra en el mercado.

4 FAO. *Global Information and Early Warning System on Food and Agriculture (GIEWS) Country Briefs Egypt*. Roma. 2016. www.fao.org/giews/countrybrief/country.jsp?code=EGY.

5 Para obtener más información sobre las cuestiones políticas relativas al trigo y al pan en Egipto, y sobre el proceso de producción de pan, ver: Kamal, Oday. *Half-baked, the Other Side of Egypt's Baladi Bread Subsidy*. Barcelona. Centro para Asuntos Internacionales (CIBOD). 2015. www.cidob.org/en/publications/publication_series/monographs/monographs/half_baked_the_other_side_of_egypt_s_baladi_bread_subsidy.

6 Waad, Ahmed. *Egypt's new system tackles bread consumption*. Ahram. 14 de julio de 2014. english.ahram.org.eg/NewsContent/3/12/106252/Business/Economy/Egypt-s-new-subsidy-system-tackles-bread-consumption.aspx.

Según el Estado, el nuevo sistema de subsidios a los alimentos y los descuentos en los supermercados estatales tienen el fin de contrarrestar las posibles subidas de precios resultantes del recorte de los subsidios a los combustibles. Poco después de su entrada en vigor se demostró que esto era necesario con las subidas de los precios derivadas de las nuevas políticas monetarias y los recortes en los subsidios a los combustibles aplicados durante 2015, aumentando la inflación de los precios de los alimentos hasta un enorme 15% en diciembre de 2015, en comparación con el 8% de diciembre de 2014⁷. Puesto que para la mayoría de las personas los salarios no han aumentado, esta elevada tasa de inflación ha tenido graves efectos en el acceso a los alimentos para muchas familias.

LA REALIZACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN: ESTAR A LA ALTURA DEL DESAFÍO

El reformado sistema de subsidios a los alimentos de Egipto tal vez sea ahora más “eficiente” en términos de suministro, pero el resultado en términos de acceso para las poblaciones en mayor riesgo sigue siendo cuestionable, puesto que no aborda las causas originarias de la inseguridad alimentaria. La tasa de pobreza del país ha aumentado en los últimos años, alcanzando el 26,3% en el año 2012-13, según los últimos informes del Organismo Central para la Movilización Pública y las Estadísticas (CAPMAS)⁸. Con el aumento de los precios de los alimentos y la devaluación de la moneda, puede asumirse que la situación ha empeorado, en particular para aquellos que viven en extrema pobreza y que ya carecen de acceso a los derechos básicos.

Asimismo, dado que los programas gubernamentales siguen dependiendo de los mismos canales corruptos que han privado supuestamente a los hogares más vulnerables de beneficiarse de más del 20% de los bienes subsidiados, es necesaria una reforma seria de la gobernanza pública a todos los niveles. El Gobierno debe centrar sus esfuerzos en llegar a las poblaciones más vulnerables a efectos de asegurar que los subsidios sean específicos y lleguen a sus beneficiarios, y de realizar el derecho a la alimentación y a la nutrición de todas y todos los ciudadanos, como se consagra en la Constitución⁹.

Al tiempo que continúa disparándose la inflación y que aumenta la tasa de pobreza, los subsidios al pan en Egipto deben seguir apoyando la operacionalización del derecho a la alimentación. Además, deberían explorarse nuevos enfoques que tengan en cuenta el sistema alimentario más amplio, prestando especial atención a la producción en general y a los y las productoras a pequeña escala. La dependencia de las importaciones de grano supone un serio problema que ha de abordarse a través de la protección de la producción local y de los agricultores a pequeña escala, respaldando sus derechos a cultivar sus variedades locales. Esto requiere el cumplimiento de los compromisos y las políticas constitucionales que el Gobierno aún está lejos de aplicar¹⁰.

A la luz de un parlamento que es representativo del poder ejecutivo, más que de la gente, y en vista de las crecientes restricciones a la libertad de expresión y las rutas de movilización, queda por saber cómo lucharán los y las egipcias por sus necesidades alimentarias y por el derecho a la alimentación. La protección constitucional de la soberanía alimentaria y del derecho a la alimentación es un ideal teórico sobre el papel, pero en la práctica sigue estando muy lejos de la realidad.

7 FAO. Nota al pie 4.

8 Para obtener más información (en árabe), ver: www.capmas.gov.eg.

9 Centro Egipcio para los Derechos Económicos y Sociales. *Joint NGO Session on the Situation of Economic, Social and Cultural Rights in Egypt*. Marzo de 2014. Pág. 6. cesr.org/downloads/JS_Economic_Social_Rights_Egypt.pdf#page=6.

10 Saqr, Basheer y Emily Mattheisen. *Operationalizing Food Sovereignty in the Egyptian Constitution*. The Land and its People. Marzo de 2015. www.hic-mena.org/img/publications/BigMasterFinal.pdf.