

01

FOCO

DIEZ AÑOS TRAS LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL: AFRONTAR EL RETO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

*Sophia Murphy y
Christina M. Schiavoni*

Sophia Murphy es estudiante de doctorado en la University of British Columbia (UBC) y asesora en cuestiones comerciales para el Instituto de Política Agrícola y Comercial (IATP). El IATP trabaja a nivel local y mundial en la intersección de las políticas y la práctica para asegurar sistemas alimentarios, agrícolas y comerciales justos y sostenibles.

Christina Schiavoni es estudiante de doctorado en el Instituto Internacional de Estudios Sociales (ISS) en La Haya (Países Bajos).

“Con miras a disponer de los medios para alimentarnos en el futuro, necesitamos urgentemente construir sistemas alimentarios locales y regionales resilientes y hacer frente a las concentraciones extremas de poder en los mercados nacionales e internacionales”.

La crisis de los precios de los alimentos de 2007-08 fue un momento decisivo. Diez años después, pese a varias iniciativas importantes para cambiar distintos aspectos del sistema alimentario, muchos de los problemas que llevaron a la crisis en un primer momento persisten. Aún queda mucho por hacer.

Agradecimientos

Un agradecimiento especial a Saulo Araujo (WhyHunger) por su implicación en la conceptualización inicial de este artículo y a Nora McKeon (International University College de Turín, Universidad Roma 3 y Terra Nuova), Stefano Prato (Society for International Development, SID) y Marcos Arana (Red Internacional de Acción sobre los Alimentos para Lactantes, IBFAN) por su apoyo en la revisión del mismo.

Fotografía

Argentinas salen a manifestarse en la capital (Buenos Aires, Argentina, 2016). Foto de Pablo Ernesto Piovano.

- 1 Headey, Derek y Shenggen Fan. *Reflections on the global food crisis. How did it happen? How has it hurt? And how can we prevent the next one?* Monografía de investigación del IFPRI 165. 2010. Washington DC. Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- 2 De Schutter, Olivier y Kaitlin Y. Cordes. *Accounting for Hunger: An Introduction to the Issues*. En *Accounting for Hunger: The Right to Food in the Era of Globalisation*. Editado por Olivier De Schutter y Kaitlin Y. Cordes. Págs. 1-24. Oxford. Hart Publishing LTD. 2011.
- 3 Scott-Villiers, Patta, Chisholm, Nick, Wanjiku Kelbert, Alexandra y Naomi Hossain. *Precarious Lives: Food, Work and Care After the Global Food Crisis*. Brighton. Instituto de Estudios sobre Desarrollo (IDS). 2016. openaccess.ids.ac.uk/opus/bitstream/123456789/12190/1/PrecariousLives_Online.pdf.
- 4 *Ibidem*.
- 5 Wise, Timothy A. y Sophia Murphy. *Resolving the Food Crisis*. Boston y Minneapolis. Instituto de Desarrollo Mundial y Medio Ambiente e Instituto de Política Agrícola y Comercial. 2012. Pág. 38. www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/ResolvingFoodCrisis.pdf.

El núcleo de la crisis, que empezó a finales de 2007, duró cerca de seis meses, período durante el que los precios internacionales de todos los principales productos básicos alimenticios alcanzaron sus niveles más elevados en casi 30 años¹. Esto provocó que el número de personas que sufrían hambre rozara los mil millones, al tiempo que se puso en peligro el derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas de muchas más personas². En un intento de compensar los mayores precios de los alimentos, muchas personas, en especial mujeres, se vieron obligadas a realizar trabajos adicionales, a menudo bajo condiciones de explotación e inseguridad, con un efecto dominó sobre otros aspectos de la vida³. La escalada de los precios de los alimentos también obligó a muchas personas a reducir la cantidad y la calidad de los alimentos que consumían⁴. La crisis tuvo profundos efectos en las vidas y los medios de subsistencia de las personas, en sus relaciones con los alimentos, así como en la salud pública y el tejido social de las comunidades, efectos que persisten en la actualidad.

LA CRISIS ALIMENTARIA MUNDIAL: ¿QUÉ HABÍA DETRÁS DE ELLA?

La crisis fue una convergencia de factores a largo y corto plazo que desestabilizaron los mercados alimentarios internacionales y, con ellos, los mercados alimentarios nacionales⁵. Muchos de los factores causales, que en gran parte estaban ocultos, eran problemas de larga data en los sistemas alimentarios. Los niveles de crecimiento de la productividad en la producción agrícola se habían estancado; la incidencia de las sequías y las inundaciones, asociadas a la deforestación y el cambio climático, iba en aumento; también estaba creciendo la demanda de alimentos de origen animal y frutas frescas y verduras en algunas regiones densamente pobladas, ejerciendo presión sobre la superficie destinada al cultivo de cereales básicos al mismo tiempo que muchos países más pobres estaban aumentando su dependencia de las importaciones de dichos cereales. La decisión de varios países exportadores importantes de poner fin o reducir las existencias públicas supuso que los suministros para el mercado de exportación se limitaran rápidamente debido a varias malas cosechas, al tiempo que la financiarización de los productos básicos agrícolas confundió las señales del mercado de la oferta y la demanda con intereses especulativos a muy corto plazo. La financiarización hace referencia al proceso que ha provocado que las finanzas pasen de ser un instrumento para facilitar la producción y el intercambio comerciales (por ejemplo, préstamos basados en la tierra como aval) a una forma de ganar dinero a partir de las propias actividades empresariales (por ejemplo, derivados basados en esos préstamos). La espectacular expansión de la financiarización se hizo posible en parte gracias a la desregulación de los mercados bancarios y de futuros

de productos básicos, principalmente en Estados Unidos, lo que concedió a los especuladores mucho más margen para influir en los precios de los productos básicos agrícolas. Sobre todo, los mandatos públicos para expandir la producción y el uso de agrocombustibles en muchos países que también son importantes exportadores de cereales, especialmente Estados Unidos, crearon expectativas desestabilizadoras respecto al uso futuro de la tierra y los cereales. Si bien el uso real de cereales para agrocombustibles en ese momento era todavía moderado, los mandatos públicos crearon expectativas de expansión (hasta cierto punto confirmadas durante los años siguientes) que provocaron un aumento considerable de los precios, un efecto que se magnificó aún más con el fuerte incremento de los precios del petróleo que tuvo lugar al mismo tiempo que la escalada de los precios de los alimentos⁶.

Algunas personas consideraron esta mezcla de factores como un “tsunami silencioso”⁷ o, en otras palabras, una extraña pero devastadora coincidencia de acontecimientos. Pero otras, incluidas muchas personas pertenecientes al movimiento por la soberanía alimentaria, enfatizaron que la crisis se había estado gestando durante mucho tiempo; los acontecimientos de 2007-08 simplemente sacaron a la luz las grietas de un sistema alimentario insostenible. Para aquellos que habían prestado atención, esta insostenibilidad se había puesto de manifiesto en la explotación sistemática de la mano de obra agrícola, la contaminación persistente de los recursos naturales, la concentración de poder y riqueza económicos que dejó a las y los productores de alimentos crónicamente endeudados, y los crecientes niveles de desigualdad en el acceso a los alimentos y los recursos productivos. Los movimientos sociales y sus aliados aprovecharon el impulso político y el lenguaje de la crisis, pero enfatizaron que la crisis había existido durante mucho tiempo. El derecho humano a una alimentación y nutrición adecuadas había sido profundamente ignorado; la crisis de los precios de los alimentos obligó a los encargados de formular políticas a reconocer al menos hasta qué punto los sistemas alimentarios habían fracasado.

Esta crisis también obligó a que la alimentación y la agricultura se convirtieran en prioridades de la agenda política internacional. El ejemplo más claro de esto tal vez fuera la reforma en 2009 del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) de las Naciones Unidas. El CSA había sido considerado durante mucho tiempo como un mero lugar de tertulias ineficaces. Con las reformas, el CSA se convirtió en el principal foro mundial inclusivo sobre la alimentación, con una participación activa de la sociedad civil, en especial de los sectores más afectados por la crisis⁸. Pese a ello, diez años después, la seguridad alimentaria está perdiendo puestos en la lista de prioridades. Por ejemplo, se ha reducido el nivel de apoyo a la seguridad alimentaria de los presupuestos de cooperación internacional. Los suministros de cereales se sitúan de nuevo en niveles altos y los precios son en promedio inferiores a los de hace algunos años, aunque siguen siendo inestables. Existe un riesgo real de que los sistemas alimentarios rotos se dejen sin reparar, a la espera de otro tsunami.

A fin de reforzar los sistemas alimentarios, las y los encargados de tomar decisiones deben decidir cuáles son los problemas reales. Está claro que existen oportunidades importantes para la intervención normativa en la producción, la distribución y el consumo de alimentos. El presente artículo analiza tres de los debates actuales. En primer lugar, ¿qué tipo de agricultura deberían apoyar los Gobiernos? ¿Debería ser la agroecología o la “nueva revolución verde”? Existen numerosas diferencias entre las inversiones en infraestructuras, los insumos, los derechos de propiedad, y las estructuras que cada uno de estos tipos de agricultura requiere. En segundo lugar, la inquietud respecto al acceso a los alimentos plantea

6 Headey y Fan. Nota al pie 1.

7 Entrevista con Josette Sheeran, directora ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos en aquel momento. Centro de noticias ONU. 2008. www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=26412#.WP92SsYZN3k.

8 McKeon, Nora. *Are Equity and Sustainability a Likely Outcome When Foxes and Chickens Share the Same Coop? Critiquing the Concept of Multistakeholder Governance of Food Security*. *Globalizations* 14 (3). 2017. Págs. 379-398.

cuestiones relativas a la calidad nutricional, el suministro de alimentos y qué tipos de redes de seguridad respaldan mejor la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición. En tercer lugar, ¿cómo deberían estabilizarse los precios de los alimentos? ¿Cómo deberían gestionar los Gobiernos las inversiones continuas en la producción nacional, el desarrollo de los mercados locales y las reservas públicas de alimentos, y cómo deberían gestionarse estos aspectos en conjunción con los mercados internacionales?

INVERTIR EN LA AGRICULTURA: EL CHOQUE ENTRE PARADIGMAS DE SISTEMAS ALIMENTARIOS

La crisis de los precios de los alimentos aumentó el interés en los proveedores de alimentos a pequeña escala, cuyo papel había sufrido décadas de desatención en el marco de los programas de ajuste estructural. Los encargados de elaborar políticas se dieron cuenta de hasta qué punto los proveedores de alimentos a pequeña escala proporcionaban gran parte de los alimentos consumidos en el mundo, así como de la paradójica realidad de que esos mismos proveedores (un grupo que incluye a las y los agricultores, pescadores, pastoralistas y trabajadores agrícolas) conformaban la mayoría de las personas pobres y hambrientas del mundo⁹. Asimismo, hubo un aumento de la sensibilización respecto a que las mujeres son en especial desproporcionadamente vulnerables al hambre, a pesar de su papel fundamental en la provisión de alimentos¹⁰. Al mismo tiempo, las empresas de insumos agrícolas, como Monsanto y Yara, utilizaron la crisis para abogar por una expansión masiva de la producción de alimentos a fin de evitar las carestías que habían provocado la crisis. El mensaje que emergió de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (que muchos otros actores asumieron) fue que el mundo tenía que aumentar la producción alimentaria en un 70 % (o más) para 2050, una afirmación que restaba importancia al hecho de que durante la crisis de los precios de los alimentos había alimentos más que suficientes para satisfacer la demanda mundial, pero no había forma de proteger el acceso de las personas a esa oferta¹¹.

Esta discusión sobre si cultivar más alimentos y cómo hacerlo generó agitados debates en torno a la inversión agrícola: ¿inversión para quién y por parte de quién, en qué términos y con qué fines? Estos debates (incluidos los debates sobre la “inversión agrícola responsable” en el CSA desde 2010 hasta 2014) llegan a la sustancia de paradigmas que compiten en torno a la transformación de los sistemas alimentarios. Los activistas por la soberanía alimentaria insisten en que los y las proveedoras de alimentos a pequeña escala son los principales inversores en la producción de alimentos, y como tal merecen reconocimiento y apoyo¹². En cambio, el modelo de inversión con una mayor capitalización y políticamente más influyente implica enfoques más descendentes y centralizados, que a menudo se basan en partenariados público-privados (PPP) y suponen transferencias de tierras a gran escala¹³. Este tipo de inversión es una fuerza motriz de lo que algunos han acuñado con el término “acaparamientos de tierras”, que provocan que las y los proveedores de alimentos a pequeña escala se vean despojados de su tierra por operaciones comerciales a gran escala, o que acaben integrados en operaciones más amplias como trabajadores de plantaciones o productores por contrato, a menudo bajo condiciones de explotación¹⁴. A pesar de las pruebas crecientes de que muchas de estas inversiones no están cumpliendo sus promesas, y de que han

9 De Schutter y Cordes. Nota al pie 2.

10 Banco Asiático de Desarrollo. *Gender Equality and Food Security: Women's Empowerment as a Tool Against Hunger*. Mandaluyong City (Filipinas). 2013. www.fao.org/wairdocs/ar259e/ar259e.pdf.

11 *Ibidem*.

12 Para obtener más información sobre los proveedores de alimentos a pequeña escala, ver el artículo *La construcción de nuevos sistemas alimentarios. Luchas y retos*, en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.

13 McMichael, Philip. *The Land Question in the Food Sovereignty Project*. *Globalizations* 12(4), 2015. Págs. 434-451.

14 De Schutter, Olivier. *The Green Rush: The Global Race for Farmland and the Rights of Land Users*. *Harvard International Law Journal* 52 (2). 2011. Págs. 503-559. www.harvardilj.org/wp-content/uploads/2011/07/HILJ_52-2_De-Schutter1.pdf.

abierto nuevas vías para cometer abusos de derechos humanos, no solo persisten tras diez años, sino que además se están consolidando y expandiendo¹⁵. Un ejemplo de esto es la Nueva Alianza del G8 para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición¹⁶, presentada en 2012, que promueve la inversión agrícola a gran escala en África por medio de mecanismos como el Corredor sur de crecimiento agrícola de Tanzania (SAGCOT), que abarca un tercio de la superficie continental del país. Estas inversiones no se realizan únicamente en nombre de la seguridad alimentaria, sino que cada vez más se llevan a cabo también en nombre de la mitigación del cambio climático, a través de programas como REDD+, la “agricultura climáticamente inteligente”, y una gama creciente de programas de “carbono verde y azul” que crean vínculos financieros entre las tierras agrícolas, los bosques y las pesquerías y los mercados de carbono mundiales.

Los movimientos sociales han ofrecido respuestas multidimensionales y a múltiples escalas al impulso a favor de los modelos de agricultura industrial, desde la confrontación directa en la primera línea contra megaproyectos, hasta la ocupación de los espacios de políticas mundiales. Las organizaciones que defienden la soberanía alimentaria tienen un nivel sin precedentes de visibilidad en varios espacios de gobernanza mundial, sobre todo en el CSA tras su reforma en 2009. Esa visibilidad es el resultado de años de movilización desde fuera, mucho antes de la crisis de los precios de los alimentos, y ahora se mantiene por medio de estrategias internas y externas cuidadosamente elaboradas. Si bien los desequilibrios de poder son un desafío continuo, los movimientos y sus aliados han hecho un uso estratégico de estos espacios¹⁷. Una victoria importante en este ámbito fue la aprobación en el CSA de las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (en adelante, las Directrices de la tenencia) en 2012. Tras duras negociaciones en las que participó la sociedad civil, los actores de la base están utilizando actualmente las Directrices de la tenencia como una herramienta en la lucha por los derechos a los recursos en todo el mundo¹⁸.

La continua crisis alimentaria, que algunos consideran como una crisis multidimensional alimentaria, energética, financiera y climática, también ha servido como plataforma para que los movimientos por la soberanía alimentaria planteen alternativas. Una de las principales alternativas es la agroecología. Enfocada como una ciencia, un conjunto de prácticas y un movimiento por una producción alimentaria que trabaja con la naturaleza¹⁹, la agroecología es un pilar de la soberanía alimentaria. En marcado contraste con los modelos industriales de producción que requieren costosos insumos externos en términos ambientales y económicos, al tiempo que generan residuos sustanciales y otros costos sociales y ambientales, en la actualidad la agroecología es objeto de un nivel de interés y una visibilidad sin precedentes, en particular a ojos de algunos Gobiernos. Esto se debe en especial a que los trastornos cada vez más intensos provocados por el clima han aumentado los desafíos para la agricultura industrial. El año 2015 fue histórico para la promoción de la agroecología, con un foro internacional sobre agroecología en Malí organizado por movimientos sociales y un nivel de implicación en la agroecología sin parangón por parte de la FAO. Entre 2015 y 2016, la FAO organizó una serie de reuniones regionales que contaron con la participación activa de grupos de la sociedad civil, y ahora mantiene un centro de conocimientos sobre agroecología en línea, junto con otras formas de participación sostenida²⁰.

- 15 Wise, Timothy A. *Land Grab Update: Mozambique, Africa Still in the Crosshairs*. Food Tank. 31 de octubre de 2016. foodtank.com/news/2016/10/land-grab-update-mozambique-africa-still-in-the-crosshairs/.
- 16 Para obtener más información sobre los efectos negativos de este programa, ver: FIAN Internacional y FIAN Alemania. *G8 New Alliance for Food Security and Nutrition in Africa: A Critical Analysis from a Human Rights Perspective*. Heidelberg. 2014. www.fian.org/fileadmin/media/publications_2015/2014_G8NewAlliance_screen.pdf; y Pschorn-Strauss, Elfrieda. *La soberanía alimentaria en África: valorar a las mujeres y las semillas que producen*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2016. Págs. 49-51. www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2016_SPAN_WEB.pdf#page=49.
- 17 McKeon. Nota al pie 8.
- 18 Para obtener más información sobre cómo usan los movimientos sociales y los pueblos indígenas las Directrices de la tenencia en todo el mundo, ver: Strapazzon, Ángel. *Hacia un balance de la implementación de las Directrices de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, una herramienta de lucha para los movimientos sociales*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2016. Págs. 29-33. www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2016_SPAN_WEB.pdf#page=29; Franco, Jennifer, y Sofia Monsalve Suárez. *Why Wait for the State? Using the CFS Tenure Guidelines to recalibrate the political-legal terrain in struggles for human rights and democratic control of land, fisheries and forests*. Pendiente de publicación.
- 19 Food First. *Issue Primer: Agroecology*. Oakland. 2011. foodfirst.org/wp-content/uploads/2014/04/FF_primer_Agroecology_Final.pdf.
- 20 Para obtener más información, ver: www.fao.org/agroecology/es/.

Estos procesos no han estado exentos de tensiones. Las y los defensores de la agroecología son muy conscientes de que las buenas ideas mezcladas con una voz política altamente desigual pueden llevar a la cooptación. Por este motivo, las y los activistas por la soberanía alimentaria son cautelosos con términos como la “agricultura climáticamente inteligente”, que consideran como intencionadamente vago, lo que permite a los encargados de formular políticas y a las corporaciones privadas tomar prestados de forma selectiva elementos del repertorio de la agroecología, al tiempo que dejan la puerta abierta a prácticas convencionales adornadas con un envoltorio verde²¹. Desde la perspectiva de la soberanía alimentaria, la agricultura climáticamente inteligente fracasa a la hora de adoptar los elementos más transformadores de la agroecología y la soberanía alimentaria, como la justicia, que son elementos centrales para su estructuración²². No obstante, como indica el académico activista Jahi Chappel, “si bien existe la amenaza de la cooptación, el factor mismo de esta amenaza demuestra que la agroecología se ha convertido ahora en algo que otros actores en el sistema alimentario piensan que tiene cierto poder, utilidad e impulso”²³. De hecho, la acción más poderosa contra la cooptación por parte de los movimientos es su rechazo a renunciar al concepto. Siguen surgiendo escuelas de agroecología, especialmente en América Latina, y en otros lugares del mundo, y se están difundiendo nuevos ejemplos de agroecología de forma ascendente y hacia el exterior. Asimismo, están emergiendo nuevas redes para la agroecología desde África Occidental hasta América del Norte, y se están creando vínculos entre investigadores y profesionales, lo que promueve aún más la difusión y la adopción de la agroecología.

MEJORAR EL ACCESO A LOS ALIMENTOS: PROTECCIÓN SOCIAL, MEDIACIÓN EN LOS MERCADOS Y DIETAS NUTRICIONALMENTE ADECUADAS

Además de plantear la cuestión de cómo deberían proceder los países con vistas a cultivar más alimentos para los mercados locales, la crisis de los precios de los alimentos obligó a dialogar sobre la protección social y las barreras estructurales para acceder a los alimentos. Como enfatizó Olivier de Schutter, antiguo Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación (cuyo mandato entre 2008 y 2014 coincidió ampliamente con la escalada de los precios de los alimentos y sus consecuencias), rara vez el hambre es el resultado de una producción de alimentos insuficiente, sino más bien de la pobreza²⁴. La producción propia y las compras son dos canales principales a través de los cuales las personas realizan su derecho a la alimentación y a la nutrición, y este hecho recalca la importancia del acceso a los recursos productivos, y del control sobre los mismos, de precios justos y estables para los y las productoras de alimentos y de salarios mínimos vitales para las y los trabajadores. El acceso a los alimentos también destaca la importancia de la protección social para las poblaciones vulnerables, y de una nutrición apropiada. La crisis de los precios de los alimentos alentó experimentos en que los Gobiernos locales, regionales y nacionales exploraron cómo usar las adquisiciones públicas para fortalecer los mercados locales a fin de conectar a los productores y los consumidores, y de mejorar el contenido nutricional de los alimentos proporcionados a niñas y niños en las escuelas. Se observa un cambio notable en general en las políticas gubernamentales de cara a abordar la necesidad de mejorar la nutrición y de dietas saludables, aunque sin haber respondido aún a muchos desafíos.

21 Chappell, M. Jahi. *Looking back from Paris to Senegal: What the FAO Regional Agroecology Meeting had to say on Climate-Smart Agriculture*. Blog de IATP. 22 de diciembre de 2015. www.iatp.org/blog/201512/looking-back-from-paris-to-senegal-what-the-fao-regional-agroecology-meeting-had-to-say-

22 Pimbert, Michel. *Agroecology as an Alternative Vision to Conventional Development and Climate-smart Agriculture*. *Development* 58 (2-3). 2015. Págs. 286-298; Borrás, Saturnino Jr. y Jennifer Franco. *Climate smart land politics in the era of the global land rush? Land redistribution, recognition and restitution for agrarian and climate justice*. Pendiente de publicación.

23 Chappell, Jahi. Correo electrónico enviado a las autoras. 11 de abril de 2017.

24 De Schutter y Cordes. Nota al pie 2.

En lo que respecta a la cuestión de los precios justos y estables para los y las productoras de alimentos, poco ha cambiado en términos de los mercados mundiales de exportación, en los que dominan los comerciantes multinacionales y los productores de alimentos tienen muy poca capacidad, o ninguna, para exigir precios justos por lo que producen. La popularidad del comercio justo se ha incrementado, pero sigue siendo un nicho con capacidad limitada para lograr una transformación estructural en el sistema alimentario en general. Por otro lado, algunas iniciativas importantes en varias partes del mundo han buscado asegurar precios más justos en el plano nacional y local, en especial usando la comercialización directa y políticas de adquisiciones públicas, como se analiza más adelante. En relación con el tema de los salarios mínimos vitales, distintos grupos sindicales, como la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación (UITA)²⁵, junto con otros como el Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, han defendido la importancia de los salarios mínimos vitales para la realización del derecho a la alimentación y a la nutrición²⁶, incluido en el CSA. Si bien los salarios mínimos vitales siguen siendo más una aspiración que una realidad, a esta cuestión se le ha prestado una atención política creciente, también por parte de Gobiernos, y ha sido objeto de mucho debate público. En estos debates se incluye el concepto de la “renta básica”, es decir, una renta mínima universal e incondicional garantizada públicamente para los ciudadanos, una idea que se ha probado en proyectos piloto en varios países, incluidos Namibia, Brasil e India.

La cuestión de una renta básica plantea el tema de la protección social de manera más amplia. El Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición (GANESAN) del CSA describe la protección social como “un conjunto de instrumentos, basados en políticas, que abordan la pobreza y la vulnerabilidad mediante la asistencia social, la previsión social y los esfuerzos en pro de la inclusión social”²⁷. La crisis de los precios de los alimentos demostró trágicamente que incluso aumentos bastante reducidos de los precios de los alimentos pueden tener un efecto generalizado en los cientos de millones de personas que viven por encima, pero justo por encima, del umbral de la pobreza²⁸. De igual forma que las crisis prolongadas estaban enseñando a los responsables de las intervenciones humanitarias que las respuestas habían de ser rápidas y graduales, y que no había que esperar a que golpeará la catástrofe antes de empezar a trabajar, la crisis alimentaria dejó claro que incluso redes de seguridad relativamente modestas podrían mantener a las personas trabajando e invirtiendo en sus actividades productivas si no se veían obligadas a desviar ingresos adicionales para la compra de alimentos. La cuestión de la protección social, incluidas las transferencias directas de efectivo, ha adquirido relevancia en los años posteriores a la crisis de los precios de los alimentos, y fue un tema importante de debate en el 39.º período de sesiones del CSA en 2012. Entre las lecciones extraídas de la crisis de los precios de los alimentos figura la importancia de adoptar un enfoque holístico en la protección social que incluya el aislamiento frente a las perturbaciones de los precios de los alimentos, la protección del trabajo y los medios de vida y “la protección de los valores sociales en torno a la alimentación, y los acuerdos sociales respecto a la nutrición”²⁹, llegando hasta las luchas por la soberanía alimentaria.

El aumento de la atención prestada al acceso a los alimentos no se ha centrado solo en la cantidad, sino también en la calidad de los alimentos disponibles, poniendo el foco en la nutrición³⁰. Uno de los efectos centrales de la crisis de los precios de los alimentos fue que obligó a las personas con ingresos bajos a apañárselas con menos,

- 25 El nombre completo es la Unión Internacional de Trabajadores de la Alimentación, Agrícolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines (UITA).
- 26 Respecto al tema del trabajo y el derecho a la alimentación, ver el informe de la primera misión de investigación de la Red Mundial por el Derecho a la Alimentación y a la Nutrición, realizada en 2015. www.fian.org/fileadmin/media/publications_2016/Reports_and_guidelines/FFMReport_June_2016.pdf.
- 27 GANESAN. *Protección social en favor de la seguridad alimentaria. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición*. Roma. 2012. Pág. 11. www.fao.org/3/a-me422s.pdf.
- 28 GANESAN. *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria. Un informe del Grupo de alto nivel de expertos sobre seguridad alimentaria y nutrición*. Roma. 2011. www.fao.org/3/a-mb737s.pdf.
- 29 Scott-Villiers et al. Nota al pie 3. Pág. 52.
- 30 Para obtener más información sobre cómo los enfoques basados en corporaciones han llevado a una separación artificial de la nutrición y los sistemas alimentarios sostenibles, ver la edición de 2015 del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición *La nutrición de los pueblos no es un negocio*. www.righttofoodandnutrition.org/es/la-nutricion-de-los-pueblos-no-es-un-negocio.

lo que implicó tener que reducir la cantidad o la calidad de los alimentos consumidos, tendencias que han persistido hasta la actualidad³¹. Las mujeres se ven afectadas desproporcionadamente por tales situaciones, puesto que a menudo comen menos o no comen cuando escasean los alimentos, a efectos de asegurar que el resto de los miembros de su familia puedan comer. Conjuntamente con esto hemos asistido a una mayor penetración de los grandes canales de distribución en los espacios urbanos y rurales, haciendo que los alimentos de marcas corporativas altamente procesados estén omnipresentes, y a veces superen en asequibilidad a los alimentos tradicionales producidos localmente. Esas tendencias, apoyadas por la comunicación masiva y la publicidad, están remodelando las dietas a favor de los productos de las cadenas de valor industriales o mundiales. En respuesta a esto, se han construido importantes puentes en el seno de la sociedad civil entre las personas que trabajan en la producción y el consumo, a menudo superando la brecha entre las zonas urbanas y rurales. La soberanía alimentaria incluye cada vez más un foco en la nutrición.

En los espacios mundiales de políticas, como en el caso de los debates sobre la inversión, la nutrición sigue siendo un terreno controvertido. Los defensores de la nutrición abogan por una nutrición adecuada en un marco más amplio de transformación del sistema alimentario, pero los actores corporativos están presionando hacia propuestas basadas en el “nutricionismo”, entendido como “un conjunto de ideas y prácticas que buscan acabar con el hambre no abordando directamente la pobreza, sino priorizando la provisión de componentes moleculares individuales de alimentos a las personas que carezcan de ellos”³². El bioenriquecimiento³³ a través de la ingeniería genética y otros enfoques “específicos en la nutrición” se encuentran entre las señas de identidad de este paradigma, promovido por medio de intervenciones como la Iniciativa SUN, que cuenta con apoyo corporativo³⁴, y la Nueva Alianza del G8, ambas atacadas por grupos de la sociedad civil porque abordan la nutrición como una cuestión técnica y como un proyecto rentable. Las organizaciones de la sociedad civil llevaron estas críticas a la Segunda Conferencia Internacional sobre Nutrición en 2014, donde presentaron una poderosa declaración que, entre otras cosas, reclamó el reconocimiento del CSA como el espacio crítico donde ha de establecerse la coherencia de las políticas para la seguridad alimentaria y la nutrición. El GANESAN publicará un informe sobre la nutrición y los sistemas alimentarios en otoño de 2017³⁵.

Una de las intervenciones en materia de políticas que conecta los precios justos, los salarios mínimos vitales, la protección social y la nutrición con el acceso a los alimentos son los “mercados mediados”, que están diseñados para usar el poder del mercado a fin de proteger el bienestar social y ecológico³⁷. Un ejemplo de esto son las políticas de adquisiciones públicas que apoyan el desarrollo económico regional en un número creciente de países, incluida la priorización del suministro local para los programas de alimentación escolar. En 2010, Brasil enmendó su constitución para incluir en ella el derecho a la alimentación y aprobó un decreto que ampliaba el ámbito de aplicación de la Ley de seguridad alimentaria de 2006 para intervenir directamente en el cambio de las condiciones agrícolas para el sector de la agricultura familiar. El Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) de Brasil proporciona una comida diaria a 45 millones de estudiantes matriculados en escuelas públicas. Las normas para estas comidas priorizan las preferencias alimentarias tradicionales y regionalmente adaptadas, estipulan la inclusión obligatoria de frutas frescas y verduras y restringen el uso de alimentos procesados. Y lo que es aún más significativo: actualmente el 30 % del presupuesto

31 Scott-Villiers et al. Nota al pie 3.

32 Patel, Raj, Rachel Bezner Kerr, Lizzie Shumba y Laifolo Dakishoni. *Cook, eat, man, woman: understanding the New Alliance for Food Security and Nutrition, nutritionism and its alternatives from Malawi*. The Journal of Peasant Studies 42 (1). 2015. Pág. 22.

33 Nota al pie 30.

34 Para obtener más información sobre la Iniciativa SUN, ver: scalingupnutrition.org/es/. Ver también: Schuftan, Claudio y Ted Greiner. *La Iniciativa SUN*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2013. Págs. 25-27. www.righttofoodandnutrition.org/files/Watch_2013_Full_Watch_SPA.pdf#page=25.

35 Schieck Valente, Flavio Luiz. *Towards the Full Realization of the Human Right to Adequate Food and Nutrition*. Development 57 (2). 2014. Págs. 155-170.

36 Prato, Stefano y Nicola Bullard. *Editorial: Re-embedding Nutrition in Society, Nature and Politics*. Development 57 (2). 2014. Págs. 129-134.

37 Wittman, Hannah y Jennifer Blesh. *Food Sovereignty and Fome Zero: Connecting Public Food Procurement Programmes to Sustainable Rural Development in Brazil*. Journal of Agrarian Change 10 (1). 2015. Págs. 1-32.

del PNAE se dedica legalmente a adquisiciones de alimentos procedentes del sector local de la agricultura familiar, con prioridad para los alimentos orgánicos y producidos con métodos agroecológicos³⁸. En medio de las turbulencias políticas en las que se encuentra Brasil en el momento de redacción de este artículo, se espera que estos programas, que se han convertido en una referencia mundial, puedan ser preservados³⁹.

ESTABILIZAR LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS: ¿INTEGRACIÓN EN EL MERCADO INTERNACIONAL O MAYOR AUTOSUFICIENCIA NACIONAL?

Los precios de los alimentos básicos han seguido siendo volátiles y superiores al nivel previo a la crisis. Las personas que han experimentado inseguridad alimentaria tienden a ajustar su comportamiento para minimizar la recurrencia del riesgo⁴⁰. Los altos niveles de volatilidad de los precios provocan que las personas desvíen sus ingresos de las inversiones en los medios de vida, la educación y la salud a fin de proteger su acceso a los alimentos. Esto hace que la estabilidad de los precios de los alimentos sea un componente importante de la seguridad alimentaria. La gran mayoría de países se esfuerzan por lograr la estabilidad de los precios de los alimentos mediante una mezcla de producción nacional y comercio, exportando los excedentes e importando para compensar los déficits o para incrementar la elección del consumidor. La combinación de políticas varía, con políticas de globalización que alientan una mayor integración con los mercados internacionales, al tiempo que la mayoría de los Gobiernos siguen siendo también sensibles a la demanda de los consumidores de precios estables para los alimentos básicos, al igual que a las demandas de los productores de proteger los precios al productor, aunque en menor medida.

Los mercados abiertos equilibran positivamente la oferta y la demanda de una forma más reactiva que los precios fijos, lo que ayuda a evitar los ajustes mayores y menos predecibles a los que son propensos los precios controlados por los Gobiernos (así como la liquidación de existencias en los mercados internacionales, que puede alterar los precios para los productores y los consumidores en otros países). No obstante, sin reglamentación, los mercados abiertos no son viables: el poder de mercado tiende a concentrarse y los precios dejan de reaccionar de forma tan nítida a la oferta y la demanda. Además, la producción agrícola es desigual durante el año, y gran parte de ella sigue siendo impredecible (depende de la lluvia, está sujeta a invasiones de plagas, etc.). Por lo tanto, las fuerzas que actúan en los mercados abiertos periódicamente darán como resultado cambios rápidos y pronunciados de los precios que tienen consecuencias devastadoras para la capacidad de los consumidores con ingresos bajos de acceder a los alimentos si no son mitigados por medio de intervenciones públicas. La integración en los mercados internacionales tiende a hacer que tales perturbaciones sean menos frecuentes, pero también más impactantes. En general, la producción nacional (en especial en los países de ingresos bajos) varía de forma significativa de un año a otro, lo que genera tanto volatilidad de los precios como una escasez de suministros periódica (a veces crónica), que se asocian con los altos precios de los alimentos. Muy pocos países producen bastantes alimentos y suficientemente variados para satisfacer de forma constante los requisitos mínimos (o incluso menos) de su población nacional⁴¹. Sin embargo, la crisis de los precios de los alimentos fue un crudo recordatorio de que la inestabilidad de los precios puede proceder también de los mercados internacionales, y de que

38 Sidaner, Emilie, Daniel Balaban, y Luciene Burlandy. *The Brazilian school feeding programme: an example of an integrated programme in support of food and nutrition security*. Public Health Nutrition 16 (6). 2013. Págs. 989-994.

39 Para obtener más información sobre la situación en Brasil, ver el cuadro *Brasil: "desnutrición política" y falta de respeto por el derecho a la alimentación*, en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.

40 Maxwell, Simon. *Food security: a post-modern perspective*. Food Policy 21 (2). 1996. Págs. 155-170.

41 Para más información, ver: Minot, Nicholas. *Food price volatility in Africa: Has it really increased?* Documento de debate del IFPRI. 2012. www.ifpri.org/publication/food-price-volatility-africa-has-it-really-increased; Clapp, Jennifer. *Food self-sufficiency: Making sense of it, and when it makes sense*. Food Policy 66. 2017. Págs. 88-96.

distintos elementos de la globalización (como la creciente presencia de las finanzas internacionales en todos los aspectos de la obtención de productos alimenticios básicos) han añadido nuevas fuentes de inestabilidad.

Los mercados internacionales han aumentado su importancia en el suministro de alimentos básicos a los países más pobres: el Sur Global pasó de ser exportador neto de productos agrícolas a importador alrededor del año 1990, y la dependencia de los países menos adelantados (PMA) ha crecido especialmente rápido⁴². No obstante, las reglamentaciones que rigen los mercados internacionales son más estrictas para los importadores que para los exportadores. Muchos Gobiernos de grandes países exportadores de alimentos deciden gravar o limitar las exportaciones en razón de objetivos políticos nacionales durante las crisis, lo que empeora los efectos de estas para los países importadores y merma su confianza en los mercados internacionales⁴³. Esta asimetría sigue existiendo en la actualidad, a pesar de las pruebas presentadas durante la crisis de los precios de los alimentos de que los impuestos y prohibiciones a la exportación han de reglamentarse, y pese a una recomendación del G20 de que ha de abordarse esta cuestión.

La gobernanza de las existencias públicas de alimentos también ha provocado enfrentamientos en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Varios Gobiernos reintrodujeron políticas de existencias públicas tras la crisis de los precios de los alimentos⁴⁴. Un grupo de países en desarrollo, liderado por Filipinas e Indonesia⁴⁵, propuso una aclaración de las normas de la OMC relativas a las existencias públicas, con la intención de aumentar el espacio normativo a su disposición para elaborar y aplicar políticas de reservas de alimentos. Posteriormente, India, uno de los países de dicho grupo, presentó su propia propuesta, más fuerte, que al final logró paralizar negociaciones comerciales más amplias en una conferencia ministerial en Bali en 2013, en un intento de obtener más concesiones en la cuestión de las existencias públicas de alimentos. Por ahora, el proceso sigue en punto muerto, dado que los negociadores no han logrado alcanzar un acuerdo para una solución permanente. Como resultado, varios países en desarrollo cuentan con programas nacionales de apoyo que están en los límites de gasto, o cerca de ellos, sancionados por la OMC, porque las normas de la OMC se basan en niveles de precios de referencia establecidos en los años 80 y porque muchos países en el Sur Global han experimentado una inflación significativa en los últimos 20 años⁴⁶.

Una iniciativa de políticas puesta en marcha por la crisis de los precios de los alimentos fue la decisión del G20 en 2011 de crear el Sistema de información sobre el mercado agrícola (SIMA). Además de los países del G20⁴⁷, el SIMA incluye a España, Egipto, Nigeria, Kazajstán, Ucrania, Tailandia, Viet Nam y Filipinas. El SIMA sigue el rastro de los suministros de trigo, maíz, arroz y soja en estos países (que entre todos suponen más del 80 % de la producción y el consumo mundial de estos cuatro productos básicos). El SIMA incluye un foro de respuesta rápida que tiene el fin de proporcionar una comprobación por pares sobre Gobiernos que, de otro modo, podrían recurrir a prohibiciones o impuestos a la exportación sin considerar primero el efecto en sus socios comerciales. En 2011-12, esas prohibiciones se evitaron en gran parte, a pesar de un nuevo período de volatilidad de los precios. El SIMA no puede controlar muchos de los factores que ocasionan la volatilidad de los precios, ni puede dar seguimiento a las reservas privadas (como las que están en posesión de los comerciantes de cereales). Tampoco dispone de competencias de reglamentación. Lo que sí encarna el SIMA es un paso práctico

42 Clapp, Jennifer. *Trade Liberalization and Food Security*. Ginebra. Oficina Cuáquera ante las Naciones Unidas. 2014. quno.org/sites/default/files/resources/QUNO_Food%20Security_Clapp.pdf.

43 Sharma, Ramesh. *Food Export Restrictions: Review of the 2007-2010 Experience and Considerations for Disciplining Restrictive Measures*. Documento de trabajo n.º 32 de la FAO sobre investigación de políticas comerciales y de productos básicos. Roma. FAO. 2011. www.fao.org/fileadmin/templates/est/PUBLICATIONS/Comm_Working_Papers/EST-WP32.pdf.

44 Para obtener más información sobre las existencias públicas de cereales alimentarios para fines de seguridad alimentaria nacional, ver: Patnaik, Biraj. *Injusticia sin límites: la alimentación en la mesa de la OMC*. Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición 2015. Págs. 50-54. www.righttofoodandnutrition.org/files/R_t_F_a_N_Watch_2015_span_single-page_Web.pdf#page=50.

45 Para obtener más información sobre la situación en Indonesia, ver el cuadro 8.1 *Una experiencia de Indonesia: el campesinado y la soberanía alimentaria, presas del acuerdo comercial*, en esta edición del Observatorio del Derecho a la Alimentación y a la Nutrición.

46 Galtier, Franck. *Identifying, estimating and correcting the biases in WTO rules on public stocks: a proposal for the post-Bali food security agenda*. University Works. 2015. hal.archives-ouvertes.fr/hal-01295405/.

47 Los miembros del G20 son: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, República de Corea, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea.

por parte de los Gobiernos para hacer que los mercados de productos básicos sean más transparentes, y crea un foro para el aprendizaje entre pares con los principales países productores y consumidores.

La Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección del consumidor de 2010 fue otro cambio legislativo importante para los mercados de productos alimenticios básicos, si bien su impulso se basó en la crisis financiera más amplia de 2008. Esta legislación reflejó la preocupación política ampliamente compartida de que la desregulación del sector financiero estadounidense en las décadas precedentes había ido demasiado lejos. La legislación Dodd-Frank tenía un ámbito de aplicación masivo y se enfrentó a una oposición enorme: los bancos de Wall Street y las filiales financieras de las empresas de comercio de cereales hicieron un fuerte cabildeo para limitar su impacto⁴⁸. No obstante, la ley, aunque imperfecta e inacabada, encarnó el reconocimiento público de que la desregulación financiera tenía que contenerse.

Las y los consumidores sufren cuando aumentan los precios agrícolas, pero los productores de alimentos ganan, lo que crea posibles contradicciones para las políticas de seguridad alimentaria. No obstante, cabe señalar que los y las proveedoras a pequeña escala son en general consumidores netos de alimentos, es decir, que compran alimentos en los mercados⁴⁹. Esto significa que unos precios elevados e imprevisibles suponen una amenaza para su seguridad alimentaria. Muchos PMA son exportadores netos de productos agrícolas (aunque no tantos son exportadores netos de alimentos – la agricultura incluye cultivos no alimentarios, como el algodón). Esto implica que sus ingresos nacionales se beneficien de los aumentos de los precios de los productos básicos y, de hecho, muchos países africanos disfrutaron de mayores ingresos de las exportaciones tras la crisis de los precios de los alimentos. Los ingresos agrícolas también mejoraron, y algunos beneficios llegaron hasta los trabajadores de las explotaciones agrícolas⁵⁰. Desde una perspectiva del derecho a la alimentación y a la nutrición, el mejor enfoque frente a estas contradicciones es apoyar una diversidad de estrategias. Si bien las importaciones de productos alimenticios básicos son importantes en muchos países de bajos ingresos con una producción nacional impredecible, estas suponen una parte relativamente pequeña del suministro total de alimentos (cerca del 10 %), y es poco probable que aumenten mucho más debido al poder adquisitivo relativamente débil de los países más pobres. El crecimiento en los mercados locales y regionales reviste una mayor importancia para la mayoría de los y las productoras a pequeña escala y los consumidores de bajos ingresos; la urbanización no solo ha creado megaciudades, sino también miles de nuevos centros urbanos en el Sur Global⁵¹. Con el aumento de la importancia del comercio internacional, los mercados, la mayoría de ellos nacionales, en general también están creciendo. Este crecimiento ofrece la posibilidad de crear vínculos más directos entre las poblaciones rurales y urbanas, lo que puede respaldar unos ingresos más fiables para los procesadores de alimentos, los agricultores y los trabajadores agrícolas locales, al tiempo que se mejora el acceso a alimentos nutritivos. Los Gobiernos han de proteger este espacio frente a la volatilidad de los mercados internacionales. Para que esto ocurra, las voces rurales, en especial las de las personas marginadas con mayor frecuencia, incluidas las mujeres, los productores a pequeña escala y los trabajadores sin tierras, han de escucharse en los procesos de elaboración de políticas, y la actividad comercial, tanto en el plano nacional como internacional, ha de reglamentarse teniendo en cuenta los intereses de las personas más vulnerables.

48 Murphy, Sophia, David Burch y Jennifer Clapp. *El lado oscuro del comercio mundial de cereales*. Oxford. Oxfam. 2012. www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-cereal-secrets-grain-traders-agriculture-30082012-es.pdf.

49 De Janvry, Alain y Elisabeth Sadoulet. *The Global Food Crisis and Guatemala: What Crisis and for Whom?* World Development 38(9). 2010. Págs. 1328-1339.

50 Puede verse un ejemplo en: Wiggins, Steve y Sharada Keats. *Rural Wages in Asia*. Londres. Instituto de Desarrollo de Ultramar. 2014.

51 Entre 2016 y 2030, se prevé que el número de ciudades con 500 000 habitantes o más crezca en un 80 % en África y en un 30 % en Asia. Para obtener más información, ver: Naciones Unidas. *The World's Cities in 2016 Data Booklet*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. 2016. www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/the_worlds_cities_in_2016_data_booklet.pdf.

CONSTRUIR SISTEMAS ALIMENTARIOS MÁS FUERTES: ACTUAR AHORA PARA EVITAR CRISIS FUTURAS

La crisis de los precios de los alimentos de 2007-08 catalizó una dinámica serie de avances durante la década siguiente; algunos representan un agravamiento de las mismas tendencias que nos llevaron a la crisis y otros marcan una ruptura importante.

Los miembros de la sociedad civil que trabajan en el ámbito del derecho a la alimentación y a la nutrición tenemos claras varias tareas. En primer lugar, debemos mantener el impulso para el cambio, y seguir llevando estas cuestiones a los espacios de políticas con el nivel de urgencia que requieren, exigiendo apoyo de los Gobiernos al mismo tiempo que trabajamos para difundir hacia el exterior y de manera ascendente las alternativas que se están construyendo sobre el terreno. Debemos defender e intensificar los resultados políticos progresistas que se han logrado, desde las Directrices de la tenencia en el CSA hasta las políticas sobre el derecho a la alimentación en Brasil y otros lugares. Al mismo tiempo, debemos presionar para obtener aún más, pese al clima político cada vez más complicado y a una fuerte pérdida de interés en la seguridad alimentaria por parte de los líderes de los Gobiernos. Una vez que han sido expuestas, las grietas en el sistema alimentario solo se agrandarán. La lista de desafíos es larga y compleja, desde el cambio climático hasta la pérdida de biodiversidad, la contaminación del agua dulce, el agotamiento de los suelos y la volatilidad de los precios.

En segundo lugar, debemos trabajar simultáneamente en múltiples pistas en aras de encontrar soluciones inmediatas y a largo plazo. La crisis de 2007-08 expuso la vulnerabilidad del sistema alimentario mundial ante la volatilidad de los precios de los alimentos, y la falta de mecanismos de protección en el plano nacional y local para proteger a las personas, en especial a las más vulnerables. Los efectos se siguen sintiendo. Como Scott-Villiers et al. enfatizan, “cuando los precios de los alimentos finalmente se estabilizaron entre 2012 y 2014 –en la mayoría de los países en un nivel superior– los ajustes en la alimentación, los cuidados y el trabajo no volvieron al statu quo ante, incluso si las personas podrían haber considerado inicialmente los cambios que hicieron como medidas temporales”⁵². Hay que señalar que la reducción de los precios de los alimentos no es en sí un objetivo. El descenso de los precios no se traduce automáticamente en un mayor acceso a los alimentos. Además, las décadas de precios más bajos que precedieron a la crisis de los precios de los alimentos tienen parte de la culpa de que tantos proveedores de alimentos acabaran viviendo en la pobreza, puesto que los dejaron en situación de vulnerabilidad frente a las subidas de precios cuando estas ocurrieron. En lugar de obtener simplemente precios más bajos para los consumidores pobres, el objetivo debería ser conseguir *precios estables y justos*, con mecanismos protectores para las y los productores y los consumidores.

Es obvio que los desafíos de realizar el derecho a la alimentación y a la nutrición sobrepasan la cuestión de los precios y llegan hasta cuestiones relativas a la sostenibilidad y la justicia. Con miras a disponer de los medios para alimentarnos en el futuro, necesitamos urgentemente construir sistemas alimentarios locales y regionales resilientes y hacer frente a las concentraciones extremas de poder en los mercados nacionales e internacionales. En esa labor deben garantizarse el papel central y los derechos de los proveedores a pequeña escala y de las mujeres. La crisis alimentaria mundial de 2007-08 nos abrió los ojos. Una década después, con algunos ejemplos potentes de cómo está funcionando ya la transformación del sistema alimentario, así como algunas victorias en varios niveles de políticas, todavía

52 Scott-Villiers et al. Nota al pie 3. Pág. 43.

existen antiguos hábitos que hay que afrontar y muchos obstáculos por superar. El movimiento por la soberanía alimentaria está preparado para el reto.

CUADRO 1.1 Brasil: “desnutrición política” y falta de respeto por el derecho a la alimentación

Sérgio Sauer⁵³

Durante los últimos 13 años, Brasil había logrado avances en el reconocimiento y la consolidación del derecho humano a la alimentación. Desde la reconstitución del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSEA) y la inclusión de este derecho en la Constitución de la República Federativa de Brasil, hasta la organización del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN), las medidas gubernamentales de lucha contra el hambre y la malnutrición estaban en proceso de institucionalización y perfeccionamiento.

Pese a todas las dificultades, problemas y críticas, el derecho a la alimentación y a la nutrición se convirtió en una realidad para la población más pobre, especialmente a través de la aplicación de la Bolsa Familia (un programa de transferencia de efectivo) y otros programas asociados. Quedaba, y sigue quedando, mucho por hacer además de combatir el hambre, especialmente en términos del refuerzo y la garantía de otros derechos, como el acceso a la tierra y a la salud –derechos negados con frecuencia–, entre otros. No obstante, había una sensación de que “las dificultades básicas eran algo del pasado”, una esperanza que ahora se “disipa en el aire”.

El reciente proceso de judicialización de la política brasileña (por el que el poder judicial pasa de ser árbitro de litigios a ser el escenario final donde se deciden las cuestiones políticas) está transformando la corrupción en una herramienta para el ejercicio del poder. Esto provoca una “desnutrición de la política” (entendida como la falta de energía y sustancia necesarias para la vida), que llevará a la destrucción de la política y a la muerte de la ética. Figuras estilísticas aparte, el “golpe legislativo-judicial-mediático” de 2016 llevó al poder a personas y grupos políticos neoliberales totalmente opuestos a la aplicación de políticas sociales porque ignoran la importancia, también económica, de los programas gubernamentales de asistencia social.

Recurriendo a narrativas de la crisis económica y a la consiguiente necesidad de reducir o mejorar la calidad de los gastos públicos, el Gobierno de Michel Temer anunció, aún en pleno proceso de *impeachment* (destitución) de la Presidenta Dilma Rousseff, la modificación del decreto⁵⁴ que regula las normas de acceso y permanencia en la Bolsa Familia. Según lo anunciado por los medios de comunicación dominantes, sector claramente favorable al Gobierno, el objetivo era aumentar la fiscalización de este beneficio. No obstante, en la práctica estas medidas tienen como fin dificultar el acceso a la Bolsa Familia. El uso de unas normas y una fiscalización más estrictas expresan la falta de voluntad para tolerar programas de este tipo, y funcionan como mecanismos para reducir los gastos en nombre de una supuesta “lucha contra la corrupción”.

Actualmente, casi 50 millones de personas (13,9 millones de familias⁵⁵) disfrutaban de la cobertura de la Bolsa Familia, y este programa es su principal fuente de ingresos y la garantía mínima que tienen para satisfacer sus necesidades alimentarias básicas. En noviembre de 2016, las primeras modificaciones (mayor fiscalización y revisión de las normas de acceso) dieron como resultado la supresión o interrupción de las prestaciones a cerca de 1,1 millones de familias. De esta

53 Sérgio Sauer es profesor de la Universidad de Brasilia y antiguo Relator Nacional sobre el Derecho Humano a la Tierra, el Territorio y la Alimentación (2010-2014) de la Plataforma Dhesca-Brasil. Un agradecimiento especial a Valéria Burity, Lucas Prates (FIAN Brasil) y Karine Peschard (Instituto Universitario de Altos Estudios Internacionales de Ginebra) por su apoyo en la revisión de este cuadro.

54 Decreto N° 8794, 29 de junio de 2016. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8794.htm.

55 Para obtener más información sobre los datos oficiales del programa, ver: aplicacoes.mds.gov.br/saqi/RJv3/geral/index.php?relatorio=153&file=entrada#.

cantidad, 654 000 vieron sus prestaciones interrumpidas hasta que se comprobara la necesidad de continuar en el programa, y otras 469 000 quedaron fuera del mismo por tener ingresos superiores a 440 reales brasileños (unos 130 dólares) per cápita. Esto supuso una disminución del 8 % en el número de familias inscritas en la Bolsa Familia⁵⁶. Estos datos superan con creces los casos de subversión de los fines del programa detectados en las inspecciones anteriores, y revelan que el aumento del control es, en realidad, un aumento de la intolerancia.

A pesar de que los medios de comunicación dominantes, totalmente alineados con las prácticas neoliberales actuales, defienden que los principales cambios están relacionados con los reajustes en las cantidades y la prolongación de la prestación para las personas que consigan un empleo formal, la exclusión de miles de familias es la expresión de la “desnutrición” de la Bolsa Familia. El Gobierno anunció que estas medidas alentarán a las personas a trabajar y, por ende, reducirán el número de familias que reciben asistencia del programa.

En conclusión, los supuestos incentivos al trabajo (en una economía en recesión) y la mayor rigidez en la fiscalización (basada en la narrativa de la lucha contra la corrupción) aumentan los riesgos de agotamiento del derecho constitucional a la alimentación. Reconocido como un derecho humano fundamental en el artículo 6⁵⁷ de la Constitución de la República de Brasil desde 2009, existe el riesgo de que un derecho constitucional, a semejanza de muchos otros, como el derecho a la tierra, acabe “desnutrido” de su eficacia.

56 *Temer corta Bolsa Família de 1,1 milhão, atingindo quem vive com R\$ 440 per capita.* GGN. 7 de noviembre de 2016.

jornalggn.com.br/noticia/temer-corta-bolsa-familia-de-11-milhao-atingindo-quem-vive-com-r-440-per-capita.

57 Brasil. *Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988.* www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/constitucao.htm