

La lucha contra la pobreza fuera de nuestras fronteras: viejos problemas y nuevos desafíos

GONZALO FANJUL*

RESUMEN

Existen buenas razones para pensar que el contexto del desarrollo en las próximas décadas será incluso más complejo de lo que ha sido hasta ahora. Son retos que exigen nuevas políticas de desarrollo de España y Europa, que en las próximas décadas no sólo deben servir al propósito de una política exterior unilateral más o menos solidaria, sino construir modelos de gestión de la globalización que incorporen el interés común entre sus objetivos prioritarios. El caso de la lucha contra el hambre y el abastecimiento global de alimentos demuestra que lo más justo puede ser también lo más inteligente, pero demuestra también que las nuevas políticas de desarrollo deben combinar el coraje con la imaginación política para definir las reglas e instituciones que serán útiles en un nuevo contexto.

Hace ahora una década los representantes de 189 países miembros de las Naciones Unidas realizaron ante la comunidad internacional el compromiso de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio¹ (ODM) antes de 2015. Fue un paso sin precedentes en el esfuerzo global por acabar con la miseria en la que se levanta cada día la mitad del planeta. Precisamente porque ninguno de estos objetivos constituye una pirueta inalcanzable, los ODM se han convertido en la hoja de ruta menos imperfecta hacia un mundo más justo y más prós-

* Asesor Estratégico de Intermón Oxfam. www.ideascontralapobreza.blogspot.com

¹ Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre; Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal; Objetivo 3: Promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer; Objetivo 4: Reducir la mortalidad infantil; Objetivo 5: Mejorar la salud materna; Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

pero. El mensaje simple es que se pueden lograr avances sin precedentes en la lucha contra el hambre, la pobreza extrema y el deterioro medioambiental si se da una combinación adecuada (y modesta) de recursos económicos y voluntad política de países donantes y receptores.

Desde entonces se han hecho esfuerzos insuficientes que dejan un balance agríndice y perspectivas preocupantes para 2015. Y lo que es más importante: han bastado unos pocos años para darnos cuenta de que el desarrollo y la prosperidad globales necesitarán algo más que dinero y voluntad para salir adelante. En este tiempo no sólo se ha diluido en gran medida el espíritu cooperativo multilateral que sucedió a la caída del Muro y antecedió a los atentados del 11-S, sino que el mundo es hoy un lugar más complejo y multipolar de lo que era hace sólo una década. El modo en el que Europa y otras potencias enfrentaron en el pasado la lucha contra la pobreza y la desigualdad internacional no será válido en los próximos años, en los que jugará un papel determinante la recurrencia de los *shocks* (climáticos, económicos y alimentarios) y la incapacidad creciente de las poblaciones para hacer frente a ellos.

Este artículo considera los retos a los que deben hacer frente España y otros países europeos en sus futuras políticas públicas de desarrollo. Su intención no es describir lo que se está haciendo (o lo que se hará de forma similar en el futuro inmediato)² sino

² El lector puede encontrar una descripción más o menos crítica de estas políticas en otras publicaciones, como por ejemplo *La Realidad de la Ayuda* (que publica Intermón Oxfam), el área de cooperación internacional del Real Instituto Elcano o FRIDE.

ofrecer algunas reflexiones acerca del modo en el que deben transformarse estas políticas para reducir los riesgos para el progreso global y optimizar las oportunidades. Para ello establece tres puntos de partida sobre el nuevo contexto: (a) es el impacto sobre la vulnerabilidad de las personas y los recursos naturales –y no tanto sobre los ingresos– el que determinará los avances en la reducción de la pobreza y la desigualdad globales; (b) la interdependencia y la multipolaridad exigen modelos de desarrollo mucho menos unilaterales de los que se han aplicado hasta ahora; y (c) se trata de combinar la voluntad con la innovación política e institucional, porque la naturaleza de algunos de estos nuevos desafíos exige respuestas que ni siquiera han sido concebidas todavía.

La estructura de este artículo es la siguiente. La primera parte hace una descripción somera de los avances y los pendientes en los compromisos establecidos por Europa y España en esta lucha contra la pobreza, describiendo brevemente la evolución de las políticas de desarrollo hasta este momento. La segunda parte se centra en el que constituye posiblemente el principal reto que tiene la comunidad internacional en el ámbito del desarrollo (y uno de los que ha priorizado España) y que ilustra bien las transformaciones a las que nos enfrentamos: la lucha contra el hambre y la pobreza rural en el contexto del cambio climático y el agotamiento de los recursos naturales. La tercera sección recupera los argumentos principales haciendo algunas consideraciones finales.

1. LA TRANSICIÓN DE LAS POLÍTICAS DEL DESARROLLO

Aunque es habitual escuchar a los medios de comunicación referirse a los ODM como un fracaso, el esfuerzo de España y de otros donantes internacionales durante los últimos diez años se ha traducido en pasos tangibles en la lucha contra la pobreza: de acuerdo con el Banco Mundial, el porcentaje de quienes viven con menos de un euro al día ha caído del 58 al 51 por ciento. Aunque una parte importante de estos logros se han concentrado en Asia oriental, algunas de las regiones más pobres del planeta también han visto avances concretos. África subsahariana, por ejemplo, ha experimentado por primera vez en una generación la caída de sus números totales de pobreza. Las cifras de mortalidad infantil se han reducido prácticamente a la mitad y el número de

estudiantes de primaria forzados a abandonar la escuela se ha reducido en 33 millones de niños y niñas. De hecho, África subsahariana ha visto cómo sus niveles de escolarización primaria eran seis veces más altos que la media de los años 90 (Watkins: 2010).

Incluso si consideramos el golpe que ha supuesto la crisis económica y alimentaria de los dos últimos años (y a salvo de las diferencias regionales que hemos señalado), la ONU calcula que el conjunto de países en desarrollo podría haber cumplido en 2015 el objetivo de reducir a la mitad el número de quienes viven en la pobreza extrema, que se situaría en ese año alrededor de los 920 millones de personas. Estas consecuciones demuestran que la acción concertada de gobiernos, donantes y sociedad civil pueden situar a los países pobres en la senda del desarrollo y el progreso.

Sin embargo, estos avances no pueden esconder la envergadura de los retos pendientes. De acuerdo con el Informe sobre el Progreso de los ODM publicado recientemente por la ONU³:

- Se estima que unos 1.400 millones de personas viven hoy en medio de la pobreza extrema, carentes de los servicios y los derechos más básicos. África subsahariana sigue concentrando los niveles más abrumadores de pobreza. De hecho, las desigualdades regionales son cada vez más importantes, y constituyen uno de los mayores frenos en la consecución de los ODM.

- Por primera vez en la historia, más de mil millones de personas pasan hambre. El encarecimiento y la volatilidad de los precios de los alimentos (ver más abajo) generó una verdadera crisis alimentaria que ha revertido todos los avances que se habían producido en la lucha contra el hambre a lo largo de dos décadas.

- Las cifras de reducción de la pobreza infantil constituyen uno de los fracasos más sonados de la comunidad internacional. Más de 70 países están por debajo de los objetivos que se habían establecido para este año. Eso significa que 4,3 millones de niños morirán este año por causas que se podrían haber evitado de haberse puesto en marcha los mecanismos previstos. Muchas de estas muertes

³ Disponible en <http://www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20low%20res%2020100615%20-.pdf>

están ligadas a factores de desnutrición y falta de acceso a servicios esenciales de salud y educación materna. De hecho, 1.500 mujeres siguen muriendo cada día como consecuencia de partos insalubres o deficientemente tratados.

– Millones de personas continúan engrosando cada año la lista de quienes se ven obligados a abandonar sus lugares de origen en busca de protección o recursos económicos. El impacto lento del cambio climático es uno de los factores principales (ver más adelante), pero los conflictos armados que asolan regiones de África y Asia siguen estando en el centro del problema. En 2009 alrededor de 42 millones de personas se vieron obligados a dejar sus hogares víctimas de la persecución.

Nada hace pensar que las cosas serán más fáciles en el futuro, sino más bien lo contrario. Las regiones en desarrollo están obligadas a enfrentarse a lo que ya se denomina “la triple crisis”: la combinación de la crisis económica (consecuencia del colapso financiero de 2008-09), la crisis alimentaria (provocada por la escalada y volatilidad del precio de los alimentos) y la crisis climática (la manifestación de los efectos del calentamiento global en forma de alteraciones del clima y sequías prolongadas). Cada uno de estos factores actúa incrementando el riesgo y reduciendo al mismo tiempo la capacidad de respuesta de las comunidades más pobres. La vulnerabilidad extrema de una familia que debe hacer frente a un tratamiento médico prolongado o una sequía puede obligarles a vender su escaso capital (alguna cabeza de ganado o una pequeña parcela) y a quedarse atrapados en el círculo vicioso de la pobreza. La reducción de esa vulnerabilidad constituye hoy para las políticas de lucha contra la pobreza un objetivo tan determinante como el incremento del ingreso, si no más. Es este factor lo que explica el éxito de algunos programas, como las ‘transferencias condicionadas de efectivo’ (al estilo del programa *Bolsa Familia* de Brasil), que combinan la promoción social con la generación de empleo, reduciendo los riesgos a los que están sujetas las familias.

Ésta es la envergadura de los retos del desarrollo. Frente a ellos, las políticas de lucha contra la pobreza de Europa y otras grandes regiones donantes se han ido sofisticando de manera acelerada. Durante las dos últimas décadas los países europeos y las instituciones de la UE han hecho una apuesta estratégica por desplegar su “poder blando”⁴ en las relaciones con los países pobres y las regiones que en el pasado constituyeron sus colonias en África,

Asia y América Latina. Es una estrategia en la que las políticas de desarrollo han brillado con luz propia, y que sustituye a una etapa marcada por el militarismo y la Guerra Fría.

Apurando las posibilidades de un modelo basado en el incremento de la calidad y cantidad de la ayuda al desarrollo, la ambición de las operaciones de condonación de deuda y la proliferación de ventajas comerciales, Europa continúa siendo el principal donante económico a los países pobres. Más aún, sus Estados miembros han impulsado algunas de las políticas más progresistas en materia de resolución de los conflictos internacionales o fortalecimiento de las instituciones y reglas multilaterales, por ejemplo con la aprobación de la doctrina sobre la *responsabilidad de proteger* a los civiles amenazados por genocidios.

El conjunto de la UE comienza a asumir un principio que muchos expertos preconizan desde hace algunos años: la política exterior no se puede concebir hoy como una suma de piezas –algunas de ellas actuando de forma contradictoria–, sino como un conjunto integrado de actividades que definen la acción exterior de un país o una región. En el caso de Europa, la importancia relativa de sus políticas de cooperación internacional y desarrollo es considerable, porque ofrece tres posibles plataformas de influencia: el volumen de sus contribuciones económicas a los programas de cooperación, su influencia en las instituciones globales y regionales, y el liderazgo político de sus ideas e iniciativas.

Hoy intuimos que el progreso ajeno constituye una estrategia inteligente, además de ética. En el mundo interdependiente que va a definir el siglo XXI, la lucha contra la pobreza y la desigualdad es parte de un bien entendido interés propio. Como nos recuerda el historiador británico Tony Judt (2010), la recuperación del orgullo y del respeto por uno mismo entre los perdedores de nuestras sociedades fue el eje central de las reformas que marcaron el progreso del siglo veinte. Pues bien: ninguno

⁴ Joseph Nye (2004), antiguo decano de la Kennedy School de Harvard, popularizó hace algunos años el término “poder blando”: la capacidad de influencia de un país está determinada por una serie de variables que van mucho más allá del poder militar o del tamaño económico, y que en ocasiones llegan a sustituir a estos últimos con eficacia. El ejemplo, la persuasión política o la influencia cultural, pesan a menudo tanto como la capacidad coercitiva de las amenazas militares o económicas, y cualquier potencia inteligente –argumenta el Prof. Nye– deberá encontrar un equilibrio entre ellas.

de los principios que justifican el Estado del bienestar como fuente de estabilidad social y económica en nuestros propios países se altera de forma fundamental cuando hablamos del conjunto del planeta. En un mundo que está imbricado por flujos de comercio, inversión, personas e información, ninguna región es una isla. Algunos de los riesgos que amenazan a Europa –como el terrorismo, el crimen transnacional, el cambio climático, las epidemias o la inestabilidad que emana de los conflictos– están íntimamente ligados a la pobreza y la desigualdad extremas.

Con retraso –y con una notable falta de experiencia–, éste es el camino que también ha comenzado a recorrer España. Podría decirse que el esfuerzo sostenido de España en el ámbito de la cooperación nos devuelve a la liga de los grandes donantes, y ésa es una palanca evidente de influencia. El hecho es que, durante los últimos años⁵ nuestro país ha hecho un serio esfuerzo por situar sus políticas y recursos de cooperación al desarrollo a la altura de las expectativas internacionales:

- Los fondos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) han crecido de forma notable en los últimos seis años, doblándose hasta alcanzar el 0,46 del PIB en 2009 (Oliví, 2010). Este crecimiento es el más notable de todos los países donantes de la OCDE.

- Se han dado pasos importantes en la modernización de la gestión y la planificación de la ayuda al desarrollo. La creación de instituciones más modernas y profesionales –como la Dirección General de Políticas de Desarrollo– ha permitido mejorar la dotación humana y la calidad de las políticas españolas de cooperación.

- Se han promovido iniciativas legislativas considerables, como la ley que regula el tráfico de armas hacia países en conflicto o la reciente aprobación de la ley que reforma el Fondo de Ayuda al Desarrollo.

- África está hoy en el mapa de nuestra política exterior, de un modo desconocido hasta ahora. Se han incrementado los esfuerzos de cooperación y la presencia diplomática, sorprendentemente escasa en el pasado.

⁵ Muy particularmente durante la primera legislatura del gobierno del Partido Popular y los seis años que llevamos de la presidencia de José Luis Rodríguez-Zapatero.

Son esfuerzos meritorios que además se han realizado en medio de un consenso parlamentario desconocido en otros ámbitos de la política nacional.

A pesar de ello, es cierto que queda aún una parte importante del camino por recorrer. La fundamental se refiere a la fragilidad de muchos de los cambios y a las dificultades para definir objetivos claros y permanentes para la política de desarrollo de nuestro país. No sólo España ha llegado tarde a este proceso, sino que existe un riesgo importante de que lo abandone demasiado pronto, dejando en herencia una política de lucha contra la pobreza más basada en los fondos económicos que en las ideas⁶. Tampoco se han hecho avances tangibles en el debate sobre la coherencia entre las políticas de desarrollo y otras áreas de la acción exterior de España, como el comercio, la política agraria o el cambio climático, en donde las decisiones del Gobierno contradicen en ocasiones de forma abierta sus compromisos contra la pobreza.

La recesión está poniendo a prueba la solidez de una transformación incompleta, cuya intensidad ha ido perdiendo fuerza a medida que la situación económica se deterioraba y las inconsistencias políticas se extendían a todos los ámbitos de gobierno. En versiones más o menos modificadas, se trata de las mismas dificultades por las que están pasando los esfuerzos en la lucha contra la pobreza en otros países de la UE, con algunas excepciones notables como el nuevo Gobierno del Reino Unido, que se ha comprometido a no reducir los fondos de AOD británicos⁷. La crisis económica ha puesto en solfa buena parte de los esfuerzos realizados en la última década. Sólo en términos cuantitativos, la OCDE prevé una caída de los recursos de cerca de 3.000 millones de dólares en 2010 (Oliví, 2010).

Pero existen razones para pensar que el contexto se ha transformado de un modo más profundo y duradero, así como sus actores. Cuando la cri-

⁶ Desgraciadamente, aunque el peso de nuestra economía nos ha otorgado un sillón (temporal) en ámbitos de decisión como el G20, nuestro esfuerzo no se ha traducido en un mayor ascendiente en las organizaciones y los procesos que rigen la globalización. La causa está precisamente en el escaso liderazgo político e intelectual que ha ejercido nuestro país, ahí donde una potencia media debe aspirar a golpear por encima de su peso ofreciendo estrategias nuevas y coherentes en la lucha contra la pobreza. Un mal que afecta en mayor o menor medida al conjunto de la Unión Europea.

⁷ Aunque está dando señales preocupantes, como el traspaso de una parte importante de los recursos de AOD a países como Afganistán, en donde la ayuda quiere jugar un papel en la estrategia militar de los británicos.

sis haya pasado, no habrá una vuelta atrás al viejo modelo unilateral de las políticas de desarrollo. Dicho de forma simple, sólo hay espacio para las respuestas globales cuando se trata de problemas globales, y la solución exigirá algo más que voluntad política. Los ejes clásicos en los que los países donantes han fundamentado su estrategia (ayuda, deuda y comercio, fundamentalmente) serán insuficientes para enfrentar la complejidad que se ha puesto de manifiesto en los últimos años:

- Las próximas décadas verán la intensificación de una pobreza cuya característica fundamental no es la escasez de ingresos (el problema que ha constituido la prioridad de las políticas del desarrollo en el pasado) sino la extrema vulnerabilidad de la población pobre. Como ha demostrado de forma trágica el reciente caso de Haití, la incapacidad de comunidades y familias de hacer frente a los *shocks* constituye la diferencia entre quienes se ven atrapados en el círculo vicioso de la pobreza y quienes pueden vivir fuera de él. Si buscamos patrones que describan el mundo hacia el que caminamos, la recurrencia de los shocks económicos, ambientales y alimentarios será sin duda uno de ellos.

- La lucha contra este tipo de pobreza responde a una máxima fundamental: no es posible hacer una única cosa, y desde luego no es posible hacerla en un único sitio. El modo en el que las variables económicas, sociales y ambientales interactúan entre sí se ha hecho mucho más evidente durante los últimos años, poniendo de manifiesto que batallas como la del hambre o la del acceso a servicios esenciales se libran en frentes y lugares impensables hace sólo una década, como la del cambio climático. Más aún, la cooperación debe producirse entre polos de poder que hoy están más dispersos y que no sólo nos obligan a considerar economías emergentes, como China, India o Brasil, que no necesariamente juegan con las mismas reglas.

- Finalmente, se trata de retos que exigirán una combinación de coraje e imaginación política: algunas soluciones simplemente deben ser aplicadas; otras ni siquiera han sido concebidas todavía. Nos enfrentamos al desafío de establecer nuevas reglas e instituciones que nos permitan gestionar los riesgos y las oportunidades globales.

Las próximas páginas desarrollan estos argumentos en el caso de la lucha contra el hambre en el contexto del cambio climático y el agotamiento de los recursos naturales. Por un lado, este objetivo constituye una prioridad en la lucha contra la pobre-

za internacional, y es un ámbito en el que España ha puesto particular empeño desde la celebración de la Cumbre de Seguridad Alimentaria de Madrid (enero de 2009). Por otro, ilustra bien la transformación del contexto del desarrollo y los límites políticos e institucionales a los que deben hacer frente los países donantes y receptores en los próximos años.

2. LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE Y LAS FUTURAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESARROLLO⁸

El mundo permite que más de mil millones de personas vivan con hambre cada día. Se trata de uno de cada siete seres humanos, una cifra que ha aumentado cerca de un 25% desde el comienzo de la crisis alimentaria de 2007.⁹ Prácticamente todos ellos residen en los países en desarrollo, la gran mayoría en zonas rurales deprimidas, y 6 de cada 10 son mujeres o niñas. Aunque en términos absolutos una mayoría de quienes pasan hambre se encuentran en regiones de Asia, es África subsahariana quien concentra los mayores niveles relativos de desnutrición severa. En los casos extremos, el hambre tiene consecuencias directas que derivan en enfermedades crónicas e incluso la muerte, pero incluso episodios aislados a lo largo de la infancia pueden determinar las capacidades de un ser humano de por vida.

Quienes pasan hambre son consumidores pobres, incapaces de ganar lo suficiente para mantenerse y mantener a sus familias. Pero, a diferencia de las ciudades, en el campo se produce la paradoja de que una buena parte de las comunidades que pasan hambre están formadas por familias campesinas que producen parte de lo que consumen y viven de la comercialización de lo demás. Un 60% de la producción mundial de alimentos procede de pequeñas explotaciones de secano en manos de hombres y mujeres campesinas o de trabajadores rurales pobres. No sólo la agricultura es esencial para garantizar los ingresos y la prosperidad de estas personas, sino que de su futuro depende la seguri-

⁸ Esta sección fue concebida como parte de un proceso de reflexión interna de Oxfam Internacional. Le agradezco a mi colega Kate Raworth su contribución a los argumentos que aquí se exponen.

⁹ Los datos de estos dos primeros párrafos han sido tomados de www.FAO.org.

dad alimentaria de buena parte del planeta. Son explotaciones que han padecido una escasez estructural de inversión privada y apoyo público, víctimas al mismo tiempo del abandono del Estado y de la explotación de las compañías en los mercados agroalimentarios. Al agotamiento de sus ingresos y recursos se une la marginación histórica de las mujeres en el sector rural. En muchos países pobres las mujeres son responsables de entre un 60 y 80% de la producción de alimentos, y sin embargo rara vez cuentan con los derechos de propiedad, el riego, el crédito o la tecnología que disfrutaban los varones.

La extrema vulnerabilidad de estas comunidades se ha puesto de manifiesto con la confluencia de dos crisis diferentes pero íntimamente relacionadas: por un lado, la del calentamiento global, que destruye de manera lenta pero inexorable los recursos naturales y económicos de los que dependen sus medios de vida. Por otro, la crisis provocada por el incremento del precio de los alimentos, derivada de una confluencia de factores que parecen haber llegado para quedarse. Ambas crisis muestran la fragilidad del abastecimiento global de alimentos y han situado a la comunidad internacional ante los límites de su imaginación económica y política.

El calentamiento acelerado del planeta supone una amenaza creciente para un número indeterminado de personas, muchas de las cuáles se verán obligadas a abandonar sus lugares de origen. Según los datos publicados recientemente por el *Informe de Desarrollo Humano* (PNUD, 2009), los desastres naturales, las sequías y el desplome de la productividad agraria se han convertido en un factor creciente de inestabilidad y empobrecimiento de naciones enteras, y podrían forzar el desplazamiento de entre 200 y 1.000 millones de personas en las próximas décadas¹⁰.

Gran parte de los análisis científicos sobre el impacto del cambio climático están basados en estimaciones conservadoras del calentamiento global (un incremento de alrededor de 2°C a lo largo de este siglo, calculado sobre los niveles pre-industriales). Sin embargo, estos análisis no tienen en cuenta la intensificación acelerada de los detonantes del calentamiento que se ha producido a partir de 2000. Como reconocía recientemente el economista británico Nicholas Stern, es más que probable que las previsiones que realizó en 2006 para la elaboración de su informe sobre los efectos económi-

¹⁰ Los datos y ejemplos sobre el impacto del cambio climático en el fenómeno migratorio han sido tomados del informe Oxfam (2009).

cos del cambio climático fuesen excesivamente optimistas.

Cualquier incremento por encima de los 2°C acarreará consecuencias imprevisibles. Incluso mantenerse en este punto supondría un cambio dramático en las condiciones de vida de 660 millones de personas. Parte de este impacto vendría derivado del incremento en el número de desastres naturales como inundaciones, tornados, incendios y variabilidad climática. De acuerdo con las estimaciones de Oxfam, el número de personas afectadas podría crecer en 2015 hasta un 50%, alcanzando los 375 millones de personas. En regiones costeras como Bangladesh, donde el incremento de los niveles del mar y las inundaciones han disparado la salinidad del agua de cultivo, miles de familias carecen de alternativas económicas estables y se ven obligadas a abandonar sus hogares. Lo mismo ocurre en Egipto, donde el Banco Mundial prevé el desplazamiento de 16 millones de personas. Esta situación se repite en decenas de países que sobreviven en un contexto de vulnerabilidad extrema, donde las muertes provocadas por estos desastres multiplican por 46 las que produce el mismo fenómeno en un país desarrollado.

Cerca de dos millones de estadounidenses permanecen todavía desplazados como consecuencia de las inundaciones provocadas por el huracán *Katrina*. Pero las consecuencias extremas para los países más ricos serán la excepción, más que la regla. La paradoja amarga del calentamiento global es que afectará de forma mucho más dramática precisamente a aquellos países y regiones que menos han contribuido a provocarlo:

– En el ámbito de la salud, se prevé que las muertes directamente relacionadas con el calentamiento global (que en 2000 fueron de 150.000 personas) sean 500 veces más elevadas en África subsahariana que en Europa. En conjunto, los países en desarrollo concentran un 99 por ciento de las muertes provocadas por estos fenómenos. En el nuevo contexto, las enfermedades varían su intensidad, estacionalidad y alcance geográfico, afectando a poblaciones que hasta entonces no habían quedado expuestas. En el largo plazo, la escasez de lluvias y el deterioro de las fuentes de agua potable incrementarán la incidencia de enfermedades crónicas en grandes urbes en desarrollo de África, Asia y América Latina, donde la población urbana (gran parte de ella en zonas de infravivienda) supera ya a la rural.

– De acuerdo con el Panel Internacional sobre el Cambio Climático (IPCC, 2007), incluso un

incremento moderado de las temperaturas tendrá efectos dramáticos en la productividad de regiones como África subsahariana, que concentra los mayores niveles de desnutrición. El efecto combinado de erosión del suelo, pérdida de biodiversidad y escasez o variabilidad de las lluvias podría reducir la producción de secano de los países africanos en un 26% para el año 2060, con pérdidas absolutas de ingresos de unos 26.000 millones de dólares (PNUD, 2007). Los episodios extremos de inseguridad alimentaria podrían ser más frecuentes y prolongados.

– Paradójicamente, la intensificación del cambio climático podría incrementar la productividad agraria de los mismos países que más han hecho por generarlo. De acuerdo con diferentes estudios (ver IPCC, 2007; PNUD, 2007 o Cline, 2007), la producción agraria mundial no se vería significativamente afectada en las próximas décadas, pero sí se producirá una redistribución profunda de las capacidades y recursos productivos de las diferentes regiones. Dicho de forma simple, los países industrializados de climas más templados incrementarán de forma significativa su cuota global de producción a costa de África y de otras regiones productoras en Asia y en América Latina.

Este desigual reparto de cargas es el vínculo fundamental entre las consecuencias del cambio climático y la escasez de alimentos: sufrirán particularmente los países que contienen poblaciones más pobres y de crecimiento más acelerado, mientras que el impacto será mucho menor en los países más desarrollados y con poblaciones nacionales menguantes. África, el continente más dependiente del planeta –pero también el que experimentará un crecimiento más acelerado de su población– sufrirá antes y de forma más intensa los efectos del cambio climático. A diferencia de los movimientos provocados por las diferencias de ingresos, el retorno de los desplazados que huyen del deterioro climático es francamente complicado, porque los hogares y las comunidades que dejaron atrás simplemente ya no existen. Sólo el impacto sobre la seguridad alimentaria podría incrementar el número de desnutridos en más de 600 millones de personas para el año 2080 (PNUD, 2007).

La crisis climática ha ido deteriorando durante décadas la capacidad de respuesta productiva del mundo en desarrollo, incrementando un riesgo que se puso de manifiesto en los últimos años, cuando hemos conocido el incremento y la caída más agudos del precio de los alimentos básicos que se han visto en décadas. Las causas de esta espiral incluyen una combinación conocida de factores que dismi-

nuyeron la oferta (dos años de sequía y el incremento de producción de biocombustibles) y dispararon la demanda (fundamentalmente el consumo de carne en Asia). También la especulación en los mercados de materias primas parece haber jugado un papel relevante. Cuando los precios internacionales experimentaron un incremento brusco, la reacción de los gobiernos fue reducir (o incluso bloquear) sus exportaciones, y un buen número de los operadores privados internacionales hicieron su agosto con el incremento de los precios de venta. Esta respuesta redujo la oferta mundial de alimentos encareciendo los precios e incrementando la dependencia de los países pobres importadores netos de alimentos.

La interdependencia global de los mercados de alimentos se pone a prueba durante los tiempos de crisis. De hecho, el modo y la rapidez en el que esta cadena de factores afectó a las comunidades –muy particularmente a las mujeres y niñas, que son las primeras en padecer la escasez de alimentos en la familia– constituye un estudio de caso para los próximos años. Oxfam es testigo de cómo la volatilidad extrema de los precios golpeó a consumidores y productores pobres, incapaces de aguantar el shock o de aprovechar sus oportunidades. Desde Camboya a Níger y a Guatemala, la FAO calcula que el número de quienes pasan hambre se ha incrementado durante este período en más de 250 millones, hasta superar por primera vez en la historia los mil millones de seres humanos.

¿Cuáles son las lecciones de todo este proceso? En parte, la crisis alimentaria de 2008-09 es una historia que se repite desde hace décadas, desde que las primeras campañas de ONG alertaran sobre el impacto de las hambrunas en África durante los años 60. Es una historia de ausencia de protección social (incluyendo programas de desnutrición infantil), injustas reglas comerciales (que favorecen la competencia desleal de las exportaciones subsidiadas e incrementan la dependencia alimentaria) o, simplemente la corrupción y la incapacidad de los gobiernos locales. La seguridad alimentaria está inserta en una compleja cadena que va desde la producción de alimentos a su procesamiento, empaquetado, distribución y consumo. Y es evidente que son necesarios cambios en cada una de estas fases; cambios que incrementen el poder de los productores y consumidores pobres a través de políticas nacionales y reglas comerciales más justas, prácticas más justas y sostenibles por parte de las compañías y mayores niveles de inversión pública y privada.

Pero, en parte, esta crisis es un avance de todos los problemas que encontraremos en los pró-

ximos años. Problemas que ponen de manifiesto el modo en el que la vulnerabilidad extrema determina la capacidad de respuesta ante las circunstancias externas. El principal está relacionado con el conflicto por recursos naturales esenciales para la producción de alimentos, unos recursos cada vez más determinados por el impacto del cambio climático y por el crecimiento de la población mundial.

La producción agraria global ha ido creciendo durante décadas, impulsada por un incremento del rendimiento y una expansión de la tierra cultivable. Y aunque la producción de 2008 fue la más grande de la Historia, en siete de los ocho años que transcurrieron entre 2000 y 2008, el consumo mundial estuvo por encima de la producción. Ésta es una señal temprana de los problemas por llegar: existe una demanda global creciente para unos recursos agrarios cada vez más limitados. Un mundo en el que el consumo de proteínas y calorías continuará creciendo a medida en que crezca el número y el ingreso medio de la población mundial (de acuerdo con la FAO, en el año 2050 la población mundial habrá aumentado hasta los 9.200 millones de habitantes) y en el que los compromisos de reducción de emisiones obligarán a producir de forma radicalmente diferente (hoy cerca de un 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero proceden de la producción agraria).

La escasez y los límites naturales determinarán la producción y el acceso a los alimentos en pocos años. No es exagerado decir que el hambre del futuro dependerá en gran parte de tres recursos escasos: la tierra, cada vez más disputada; el agua, cada vez más escasa; y el CO₂, cuyas emisiones deberán reducirse de forma dramática en los próximos años. La intensidad de esta batalla ilustra la injusticia que subyace al sistema alimentario global, así como los poderosos intereses que determinan su futuro. La agricultura de los países pobres se enfrenta a una competencia global por la "economía del suelo" que tendrá implicaciones desconocidas en la capacidad de la gente para producir o adquirir sus alimentos.

El hambre es hoy un problema diferente de lo que ha sido hasta ahora, y exige reacciones adaptadas al nuevo contexto. El fracaso de la Cumbre de Copenhague (diciembre de 2009) demostró la incapacidad de las grandes economías para comprometer en un plazo aceptable reducciones significativas de sus emisiones contaminantes, así como de aprobar los recursos que financiarán la adaptación en los países más pobres. La desesperante lentitud de las negociaciones para la reforma

del Protocolo de Kyoto está desperdiciando un tiempo que no tenemos, y cuestiona seriamente el liderazgo y la sensatez de los países más poderosos del planeta.

Algo similar se puede decir de la respuesta al incremento de los precios. Cuando la crisis se desató, la respuesta de la comunidad internacional penduló entre la inacción completa y un continuo preocupante. Mientras algunos productores clave restringían sus exportaciones y agravaban el pánico, los donantes se reunían en Madrid para hacer lo que mejor saben hacer: re-empaquetar recursos existentes. Sólo una sexta parte de los 22.400 millones de dólares comprometidos en la respuesta a la crisis alimentaria constituyen recursos adicionales (Oxfam, 2010) a los que ya estaban previstos con anterioridad. Esto significa que, o bien no se desembolsarán, o se hará a costa de otros programas esenciales en la lucha contra la pobreza.

Incluso aunque no hubiese sido así, resulta ingenuo pensar que los problemas estructurales que hemos descrito se resolverán con una mera transferencia de fondos o con acciones unilaterales de corto plazo. Durante las próximas décadas, la respuesta de la comunidad internacional al desabastecimiento alimentario de una parte importante de la población mundial responderá en gran medida a los tres principios que describíamos en la sección anterior: deberá estar centrada en la reducción de la vulnerabilidad, de modo que las comunidades pobres productoras y consumidoras puedan responder adecuadamente a las variaciones bruscas del contexto; deberá concitar la participación de actores diferentes en ámbitos económicos e institucionales muy diversos; y, finalmente, deberá generar ideas nuevas para retos que eran desconocidos hasta ahora, desde el incremento de los rendimientos agrarios en climas hostiles y variables, hasta la definición de nuevos marcos institucionales que regulen la reserva y la distribución global de alimentos.

El profesor Alex Evans (2009) resume estos principios de forma particularmente ilustrativa definiendo cuatro objetivos para el futuro del sistema alimentario mundial:

- Más justo y equitativo, para que todos en zonas urbanas y rurales, mujeres y hombres, tengan acceso a suficientes alimentos y los pequeños productores tengan unos medios de vida dignos.

- Más productivo: basado en un modelo de agricultura dotado con niveles de inversión suficientes, que incremente tanto la productividad como la

resistencia de todos los que participan, muy particularmente de las comunidades campesinas.

– Más sostenible: el incremento en la producción debe producirse con muchos menos gases de efecto invernadero y con un uso más sostenible de los recursos naturales, en particular de la tierra y el agua.

– Más resistente a los *shocks*, de modo que los productores y consumidores pobres tengan capacidad de respuesta frente a los golpes del cambio climático y a la volatilidad del precio de los alimentos.

Se trata de una agenda que exige establecer unas prioridades claras. La primera de ellas es frenar el abandono de la agricultura familiar. En la mayor parte de los países en desarrollo existe una protección débil de los derechos y recursos naturales de las comunidades campesinas (muy particularmente de las mujeres y de las comunidades más marginales) frente al poder de las élites nacionales y de la competencia global por recursos naturales. Desde principios de los años 80 se ha producido una caída constante de la ayuda destinada al sector agrario, tanto desde las políticas nacionales como de las internacionales¹¹. Fortalecer la posición de los pequeños agricultores es fundamental, tanto para elevar su contribución a la producción global de alimentos como para incrementar la sostenibilidad y resistencia de sus explotaciones, de modo que garanticen también el futuro de su propio aprovisionamiento de alimentos.

En segundo lugar, urge compensar la integración global del mercado de alimentos con una regulación global adecuada del uso de los recursos naturales. Predomina una regulación débil o inexistente (nacional, regional e internacional) del modo en el que la tierra, el agua y el carbono son usados. Muy especialmente, carecemos de principios internacionales que garanticen un reparto justo del uso, o unos límites que eviten el agotamiento de los recursos.

¹¹ Según Intermón Oxfam (2010): “En el caso de África, los presupuestos nacionales para la agricultura cayeron del 14% en la década de 1980 a menos del 4% en 2007. En su conjunto, los países en desarrollo han invertido en su agricultura un promedio de 142.000 millones de dólares anuales durante la última década, frente a los 209.000 que se calcula que hubiesen sido necesarios. En cuanto a los donantes, si en los años 80 la ayuda internacional hacia la agricultura en todo el mundo rondaba los 20.000 millones de dólares (un 18% del total), casi tres décadas después se había recortado a menos de la cuarta parte: 4.700 millones de dólares en 2008 (tan sólo un 3,6% del total).”

Las reglas bilaterales y multilaterales de comercio e inversiones internacionales limitan la capacidad de los países para imponer reglas que regulen las importaciones, las exportaciones y la inversión extranjera que afecta a la agricultura. La integración y la coordinación globales se evaporan cuando se produce una crisis como la del precio de los alimentos de 2008. El gobierno global para gestionar los *shocks* y la volatilidad de los precios es imprescindible.

También es posible fomentar una participación responsable del sector privado en la resolución de los problemas. Las iniciativas voluntarias no son suficientes. Existe un débil gobierno de las compañías y de los especuladores en el sector agroalimentario. Son actores que tienen un poder desproporcionado no sólo en la conformación y el diseño de las reglas, sino también a la hora de determinar el uso de las nuevas tecnologías para la producción agraria, y por tanto el papel de la tierra, el agua y el carbono en la producción de alimentos. Las Mesas Redondas y las Iniciativas Multisectoriales (aceite de palma, cacao, etc.) que han proliferado durante los últimos años son útiles, pero insuficientes para establecer un marco regulatorio firme a la actuación de estas compañías.

Finalmente, se debe reducir el vacío legal en el que operan las instituciones financieras internacionales. El Banco Mundial y otras instituciones internacionales se están posicionando como uno de los actores más relevantes en la regulación de los recursos naturales que afectan a la producción de alimentos: definiendo los mercados de carbono, promoviendo códigos voluntarios sobre la compra de tierras, etcétera. Pero sus reglas no son necesariamente las más justas ni están inspiradas por los mejores intereses.

La lucha contra el hambre constituye uno de los principales retos en la agenda internacional del desarrollo, pero no el único. Sin embargo, ninguno de los argumentos esenciales de este artículo varía cuando se consideran otras áreas del desarrollo. Desde el debate global sobre el futuro de la financiación del desarrollo al objetivo de alcanzar la educación primaria universal, todos demuestran que necesitamos ser mucho más creativos y valientes de lo que hemos sido hasta ahora.

Incluso —o especialmente— para afrontar asuntos globales complejos necesitamos estrategias que vayan más allá del enfoque unilateral aplicado hasta ahora. La regulación de los flujos migratorios (posiblemente la principal fuente de transferencias de ingresos y capacidades entre el mundo rico y el mundo pobre) es un caso ilustrativo. El modo unilateral

en el que se plantea en este momento impide encontrar soluciones que minimicen los riesgos y maximicen las oportunidades para todas las partes. Se trata de políticas que no sólo son un fracaso para el desarrollo de los emigrantes y de sus países de origen, sino que resultan profundamente cuestionables para los países de destino, incapaces de controlar los flujos de inmigración irregular, pero incapaces también de romper las rigideces que los provocan. La reforma del régimen migratorio debe incorporar los tres principios a los que nos hemos referido: garantizar la seguridad y dignidad del proceso, incorporar a las tres partes afectadas (países de origen y destino, así como los inmigrantes mismos), y concebir nuevos modelos institucionales que superen el soberanismo unilateral que rige hasta este momento.

3. CONCLUSIÓN

Este artículo ha enfatizado dos ideas principales: en primer lugar, existen buenas razones para pensar que el contexto del desarrollo en las próximas décadas será incluso más complejo de lo que ha sido hasta ahora. Como demuestra el caso de la lucha contra el hambre y el abastecimiento global de alimentos, lo más justo puede ser también lo más inteligente. Las políticas de desarrollo de España y Europa en las próximas décadas no sólo deben servir al propósito de una política exterior unilateral más o menos compleja, sino construir modelos de gestión de la globalización que incorporen el interés común entre sus objetivos prioritarios.

En segundo lugar, la profunda complejidad e interdependencia de las amenazas al desarrollo global exigen intervenir al mismo tiempo en diferentes ámbitos y con un número cada vez más diverso de actores. Como ya se ha hecho en otros ámbitos de la economía y el progreso, las políticas públicas de desarrollo deben incorporar a empresas privadas y sociedad civil para definir las soluciones de los próximos años. La comunidad internacional debe combinar el coraje con la imaginación política para definir las reglas e instituciones que serán útiles en un mundo desconocido en los últimos años.

BIBLIOGRAFÍA

CLINE, W. (2007), *Global Warming and Agriculture: Impact Estimates by Country*, Washington

DC: Centre for Global Development. Disponible en: <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/14090>.

EVANS, A. (2009), *The Feeding of the 9 billion*. Londres: Chatham House. Disponible en: <http://www.chathamhouse.org.uk/publications/papers/view/id/694/>

INTERMÓN OXFAM (2010), *Más y Mejor. Cómo aumentar la eficacia de la cooperación española en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria*. Disponible en: http://www.intermonoxfam.org/UnidadesInformacion/anexos/11588/BN_Mas_y_mejor_070410.pdf.

IPCC (2007), *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*. Disponible en: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_and_data_reports.htm.

JUDT, T. (2010), *Ill Fares the Land*, Londres, Penguin Press.

NYE, J. (2004), *Soft Power: The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs.

OLIVÉ, I. (2010), *La ayuda al desarrollo se reduce en 2009 y previsiblemente caerá en 2010*. ARI del Real Instituto Elcano. Disponible en http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/cooperacion+y+desarrollo/ari117-2010.

OXFAM (2009), *Suffering Science: Climate Change, People and Poverty*. Briefing paper 130. Disponible en: <http://www.oxfam.org/policy/bp130-suffering-the-science>.

— (2010), *Reducir el hambre a la mitad: ¿aún es posible?* Informe de Oxfam 139. Disponible en www.oxfam.org.

PNUD (2007), *Informe sobre desarrollo humano 2007-08: La lucha contra el cambio climático: solidaridad frente a un mundo dividido*, Nueva York, PNUD.

PNUD (2009), *Informe sobre desarrollo humano 2009. Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos*, Nueva York, PNUD.

WATKINS, K. (2010), *Building on the Inheritance: The UK's Role in Global Poverty Reduction*. Chatham House discussion paper. Disponible en http://www.chathamhouse.org.uk/files/17140_bp0810_watkins.pdf.