

## **LA CRISIS ALIMENTARIA: RESPUESTA EUROPEA A UN PROBLEMA GLOBAL**

**José Ángel Sotillo**

Profesor de Relaciones Internacionales

Universidad Complutense de Madrid

Ya en 1951 Josué de Castro, que llegaría a director general de la FAO, nos advertía en su obra *Geopolítica del hambre*, de las distintas formas que reviste la escasez de alimentos (hambre, hambrunas, desnutrición crónica), y que el hambre no sólo tenía geografía, sino también política. Es una buena forma de enfrentar el por qué de las crisis alimentarias y qué se hace para resolverlas, especialmente por parte de la Unión Europea.

Consideramos que las crisis alimentarias son situaciones periódicas graves aunque coyunturales —de hecho, si vemos ahora los medios de comunicación parece que el problema ha desaparecido—, mientras que la inseguridad alimentaria es algo estructural para una parte del planeta, que no puede ejercer, por tanto, el derecho a la alimentación. Hablamos de derecho (no sólo ayuda) a la alimentación, de que es insuficiente el ya tópico “no le des un pez, enséñale a pescar”, pues los peces ya se los han llevado, y de que la ayuda incluso puede ir en contra de la dignidad humana. El siguiente escalón sería hablar de soberanía alimentaria.

El mapa mundial de la alimentación queda reflejado en *Obesos y famélicos* (Los Libros del Lince), la obra de Raj Patel: hoy se producen más alimentos que nunca, pero 800 millones de seres humanos mueren de hambre. Por otro lado, 1.000 millones de personas, una de cada seis, sufren sobrepeso.

Mientras en Europa, y en otras partes del mundo rico, vivimos atemorizados por las consecuencias de la crisis económica, a la que se suma la crisis energética, muchos de nuestros otros vecinos del planeta tienen que enfrentarse a la llamada crisis alimentaria. Quizá esa gente no sepa que son las hipotecas *subprime* —la verdad es que muchos de nosotros tampoco— pero conocen de sobra qué ha supuesto el alza de los precios de los alimentos y la escasez de productos, ante lo que poco puede hacer el mundo pobre, sin dejar de ser paradójico que muchos países pobres sean productores de materias primas.

La sensación es, una vez más, de frustración. A la fallida Cumbre de Roma (5 de junio de 2008) sobre “Seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía” (para ver la situación en perspectiva: OECD-FAO *Agricultural Outlook 2008-2017*), hay que añadir el nuevo intento nulo en las negociaciones para salir del atolladero en la Ronda de Doha —¡desde 2001!— de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y el incumplimiento del Programa de Desarrollo, tal como anunciaba su director, Pascal Lamy, el 29 de julio de 2008.

La crisis alimentaria pone en evidencia los límites de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y la propia cooperación para el desarrollo. Desde la Unión Europea se afirma que no alcanzar los ODM sería un desastre para los países en vías de desarrollo, un fracaso para Europa y una amenaza potencial para la estabilidad mundial.

¿Por qué la crisis alimentaria? Como sucede en otros casos, las causas son múltiples. Desde la mayor demanda por parte de algunos países —en los que la población aumenta y, a la vez, tiene mayor poder adquisitivo—, la subida de precios (como el gasóleo, los costes del transporte, o los fertilizantes, cuyo precio se ha incrementado en un 350% desde 1999), o las restricciones a la exportación para garantizar el consumo interno y mayores ganancias en las ventas, hasta la especulación en los alimentos considerados simplemente como mercancías con las que aumentar dividendos (recordemos que el precio de referencia del trigo se

fija en la Bolsa de Chicago). Las “leyes” del mercado nada tienen en cuenta el derecho a las necesidades básicas, incluida la alimentación. Para colmo, la crisis energética pone en ascenso la utilización de materias primas para biocombustibles (un informe del Banco Mundial responsabiliza a los biocombustibles de un 75% de la subida de precios de los alimentos).

Ha quedado clara la insuficiencia de medios para hacer frente a lo que la responsable del Programa Mundial de Alimentos (PMA), Josette Sheeran, define como un “tsunami silencioso” —también se habló de tormenta perfecta y Jean Ziegler la califica como “silencioso asesinato en masa”—, que lleva al hambre a unos 100 millones de personas, lo que conduce a poner en peligro la paz y la seguridad. Alimentos como el arroz, el trigo o el maíz han duplicado su precio en los últimos meses, mientras que los recursos con los que cuentan instituciones como el PMA son absolutamente insuficientes.

¿Cómo repercute la crisis en el planeta? No es de extrañar que haya habido explosiones de violencia a lo largo y ancho del mundo pobre, como en Haití, México, Marruecos, Senegal o Costa de Marfil. ¿Cómo afecta la crisis a una de las principales corporaciones globales de la alimentación? Comprobando los datos anunciados el 7 de agosto del líder mundial en alimentación, Nestlé, estos arrojaban un beneficio de 3.200 millones de euros entre enero y junio, un 6,1% más que el trimestre anterior. De nuevo las crisis suponen perjuicios para los pobres y beneficios para los ricos, especialmente para las grandes empresas de alimentación. El 80% del comercio de cereales está en manos de cinco multinacionales de la alimentación.

¿Qué hace la UE frente a las crisis alimentarias? La UE asume el principio de responsabilidad en su acción exterior. El hambre y la desnutrición están incluidas como una de las circunstancias que afectan a la seguridad en el documento sobre la Estrategia Europea de Seguridad (“Una Europa segura en un mundo mejor”), adoptado el 20 de junio de 2003. Sin embargo, los avances en el principio de solidaridad, y de la puesta en escena de la cooperación europea, se

ven cuestionados por los frenos puestos por los intereses comerciales y agrarios europeos.

La UE tiene a su disposición una serie de políticas e instrumentos para actuar frente a dichas crisis, pero no puede / no quiere / no le dejan ser un protagonista activo para resolver el problema del hambre en el mundo, que no es sólo una cuestión de carencia de alimentos, sino que afecta fundamentalmente a toda la cadena alimentaria, desde la producción hasta la comercialización. Al tiempo que tiene intereses contrastados entre ser valedora de la solidaridad y atender al inmenso negocio de la alimentación.

Vemos así un recorrido que va desde el “pecado original” (la ayuda alimentaria como solución al problema de los excedentes agrícolas en la protegida agricultura europea) hasta los mecanismos que ponen en marcha una política de seguridad alimentaria.

No debemos olvidar la importancia que tiene la alimentación para cualquier ser humano y como en la avanzada Europa todavía seguimos encontrando situaciones que ponen en peligro la salud, aunque se han activado toda una serie de medidas para garantizarla en favor de una alta seguridad alimentaria, que ha pasado de ser reactiva a ser también preventiva (Gabriela Alexandra Oanta, *La política de seguridad alimentaria en la UE*).

En el marco de sus competencias —que en el caso de la cooperación para el desarrollo están compartidas entre la Comunidad Europea y los Estados miembros—, las instituciones de la UE han venido reelaborando la política de seguridad alimentaria. En el Consenso Europeo (Bruselas, 24 de noviembre de 2005), el objetivo primordial es la erradicación de la pobreza y el hambre en el contexto del desarrollo sostenible, vinculado a la realización de los ODM. En el punto 29 se dice que: “La UE fomentará una mayor desvinculación de la ayuda más allá de las recomendaciones de la OCDE, en particular para la ayuda alimentaria”. Al tratar de la coherencia de las políticas a favor del desarrollo (Punto 36) se afirma que: “La UE respalda firmemente una conclusión rápida,

ambiciosa y favorable a los pobres de la aplicación del Programa de Doha para el Desarrollo y los acuerdos de asociación económica entre la UE y los países ACP... En el marco de la Política Agraria Común (PAC) reformada, la UE reducirá sustancialmente el grado de distorsión comercial relacionada con sus medidas de apoyo al sector agrario, y facilitará el desarrollo agrícola de los países en desarrollo...”.

Al definir los ámbitos de la intervención comunitaria se seleccionan aquellos considerados de mayor ventaja comparativa, incluyendo el desarrollo rural, la ordenación del territorio, la agricultura y la seguridad alimentaria. En el punto 84 se dice que: “La Comunidad seguirá desempeñando un papel propulsor de la seguridad alimentaria tanto a nivel internacional como regional y nacional, apoyando planteamientos estratégicos en los países que padecen una vulnerabilidad crónica. Se hará hincapié en la prevención, las redes de seguridad, la mejora del acceso a los recursos, la calidad alimentaria y el desarrollo de las capacidades. Se prestará especial atención a las situaciones de transición y a la eficacia de la ayuda de emergencia”. Y en el 85: “En el ámbito agrario, la Comunidad hará hincapié en el acceso a los recursos (tierra, agua, finanzas), a la intensificación sostenible de la producción (cuando proceda, y en especial en los PMA), a la competitividad en los mercados regionales e internacionales y a la gestión de los riesgos (países dependientes de los productos básicos). Para que el desarrollo tecnológico sea favorable a los países en desarrollo, la CE reforzará su apoyo a la investigación agrícola a nivel global”.

El Reglamento (CE) 1905/2006, de 18 de diciembre de 2006, establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo (*DOUE*, L 378, 27 de diciembre de 2006, aplicado del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013); es el nuevo marco que regula la planificación y el suministro de las actividades de ayuda comunitaria con el fin de aumentar su eficacia. En su considerando 17 se afirma que: “La política comunitaria en materia de seguridad alimentaria ha evolucionado hacia el apoyo a una estrategia de seguridad

alimentaria de gran alcance en los niveles nacional, regional y mundial, que limita el recurso a la ayuda alimentaria a las situaciones humanitarias y a las crisis alimentarias y evita los efectos perturbadores para la producción y los mercados locales, y debe tener en cuenta la situación particular de los países que son estructuralmente frágiles y sumamente dependientes del apoyo a la seguridad alimentaria, con objeto de evitar una reducción drástica de la asistencia comunitaria a dichos países”.

El artículo 15 está dedicado a seguridad alimentaria: “1. El objetivo del programa temático sobre la seguridad alimentaria consistirá en aumentar la seguridad alimentaria a favor de la población más pobre y más vulnerable y contribuir a lograr el ODM relativo a la pobreza y el hambre, mediante un conjunto de medidas que garanticen la coherencia, la complementariedad y la continuidad generales de las intervenciones comunitarias, incluso en el ámbito de la transición de la ayuda al desarrollo”. En el punto 2 se establecen los ámbitos de actividad.

En cuanto a acciones concretas, para hacer frente a la crisis alimentaria el comisario europeo de Desarrollo y Ayuda Humanitaria, Louis Michel, anunciaba en Bruselas, el 22 de abril de 2008, que la UE destinaría una ayuda de 117,25 millones de euros para paliar el impacto de los precios de los alimentos y su escasez en las poblaciones “más vulnerables del mundo”. Pero advertía que estas acciones a corto plazo no eran suficientes frente al brutal aumento de los precios, para lo que demandaba una respuesta mundial.

El 20 de mayo, la Comisión presentaba un proyecto de medidas destinadas a “mitigar los efectos del alza mundial de precios en el sector alimentario”. Se analizan los factores estructurales y cíclicos y se propone una respuesta política en tres puntos, incluidas medidas a corto plazo en el contexto de la revisión de la PAC; iniciativas para aumentar el suministro agrícola y garantizar la seguridad alimentaria, incluida la promoción de nuevas generaciones de biocombustibles

sostenibles; e iniciativas para contribuir al esfuerzo mundial para abordar los efectos de la subida de precios en las poblaciones pobres.

Más imaginativa es la propuesta del presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, lanzada el 7 de julio de 2008 en Toyako (Japón) con motivo de la Cumbre del G-8 que, por cierto, no se puso de acuerdo en como hacer frente al cambio climático, al precio del petróleo y de los alimentos. Barroso propone utilizar el dinero ahorrado por la PAC para crear un fondo que ayude a los agricultores africanos a solventar la crisis. El fondo sería bienal (2008 y 2009), contaría con 1.000 millones de euros y se sumaría a los que la UE tiene para ayuda al desarrollo. Bruselas calcula que del presupuesto anual de la PAC, 55.800 millones de euros en 2008, se pueden ahorrar 750 millones este año y 250 millones en 2009 (el Banco Mundial cifra en 10.000 millones de dólares, 6.392 millones de euros, la cantidad necesaria para contener a medio plazo la actual crisis alimentaria). Se daría prioridad a los países más necesitados y se destinaría a medidas dirigidas a la oferta, que mejoren el acceso a los insumos agrícolas (fertilizantes y semillas), para aumentar la capacidad productiva de la agricultura. En un documento posterior, de 18 de julio, la Comisión “confía en que el Consejo y el Parlamento puedan llegar a un acuerdo antes de noviembre, a fin de no desaprovechar los fondos de 2008 no utilizados”.

Sin negar lo positivo de la medida, si finalmente es adoptada, y la buena intención de la Comisión, se hacen ver de nuevo las contradicciones de las políticas agrarias y el hambre en el mundo, ya que la proporción que desde la ayuda al desarrollo se dedica a agricultura ha bajado a la mitad desde 1980, dedicándose en la actualidad entre 3.000 y 4.000 millones de dólares anuales, mientras que las subvenciones a los agricultores de los países ricos alcanzan los 240.000 millones de dólares anuales. Así lo denuncia el informe de Intermón Oxfam *La hora de la verdad*.

La UE proclama, con razón cuantitativa, ser el primer donante mundial de ayuda al desarrollo ya que, según las cuentas, cada ciudadano destinaría 100

euros anuales a ese concepto y la ayuda comprometida conjuntamente por los Estados miembros y la Comisión Europea alcanzaría los 46.000 millones de euros. El Consejo Europeo (Bruselas, 19 y 20 de junio de 2008), reiteraba “con firmeza” su compromiso de lograr un objetivo colectivo de AOD del 0,56% de la RNB en 2010 y del 0,7% en 2015. Ese compromiso debería llevar a la duplicación anual de la AOD europea en 2010, que llegaría a una cantidad superior a los 66.000 millones de euros. Sin embargo, el algodón no engaña y en 2007 los fondos aportados por la UE descendieron por vez primera a 46.087 millones de euros (0,38% del PIB), frente a los 47.676 millones del año anterior (0,41%). Examinando a los Estados miembros, la actitud de cada Gobierno revela su compromiso: mientras unos avanzan (Bélgica, Dinamarca, Luxemburgo, Holanda y Suecia pretenden lograr el objetivo del 0,7% en 2010; Irlanda y España en 2012 y el Reino Unido en 2013), la Francia de Sarkozy lo retrasa hasta 2015. Los Gobiernos de Francia y de Italia, entre otros, tampoco han establecido calendarios anuales para alcanzar los objetivos.

Una cosa es paliar una situación y otra enfrentarse realmente a un problema, atendiendo a sus causas y no sólo ayudando a remediarlo con lo que nos sobra. Cuando, además, el proteccionismo es una de las causas de ese problema. La UE dispone de buen diagnóstico, buen diseño, buena técnica, buenas intenciones, pero no va al fondo de la cuestión: la dependencia estructural alimentaria de los países pobres. Va a tener razón Stiglitz cuando dice que es mejor ser vaca en Europa que un pobre en un país desarrollado.

Añadamos el inevitable juego de intereses: mientras algunos gobiernos (como el de Nicolás Sarkozy, que ejerce la presidencia europea durante el segundo semestre de 2008) apoyan decididamente medidas proteccionistas en el sector agrícola, la Unión Europea apuesta por una mayor flexibilidad y apertura. Quizá raye en la esquizofrenia que quien defiende el proteccionismo sea al mismo tiempo el abanderado de los ideales europeos. Cuando se reúnen los ministros de Comercio (Bruselas, 18 de julio de 2008), Francia defiende que no

habrá compromiso —cara a la reunión de la OMC en Ginebra el día 21— si los países emergentes no permiten un mayor acceso a sus mercados a los productos y servicios europeos. Además, el presidente francés critica al comisario de Comercio de la UE, Peter Mandelson, por considerar que su posición reduce el 20% la producción agrícola europea; para Sarkozy el acuerdo llevaría al “sacrificio de la producción agrícola europea en el altar del liberalismo mundial”. Recordemos que Francia es el principal beneficiario de la PAC, con un 22%, seguido por España, con un 15%.

Mientras, la Comisión sigue con su tarea y anuncia, el 14 de mayo, que prolongará más allá de julio la suspensión de los aranceles que gravan las importaciones de cereales a la UE, para tratar de paliar el incremento de los precios de los alimentos. Bruselas prorrogará la suspensión vigente de la campaña agrícola que finaliza el 31 de junio, y que fue adoptada a finales del año pasado tras el repunte de los precios de varios cereales. La UE, que tradicionalmente ha sido exportadora de cereal, se convirtió en el pasado otoño en importadora neta y sufrió los efectos del alza en los mercados internacionales, lo que también influye en la carencia de materia prima para piensos y en la producción ganadera. Los aranceles a los cereales que aplica la UE son muy bajos y se fijan según los precios de referencia mundial, excepto en la cebada y en el trigo de calidad baja o media. De la suspensión de aranceles se excluyó al mijo y a la avena.

¿Hay alimentos para todo el mundo? La respuesta es sí; una vez más el problema no es lo que hay, sino cómo está distribuido. Los avances científicos y técnicos en agricultura, con todos sus riesgos —sigue abierto el debate sobre los transgénicos—, permiten aumentar las cosechas; hemos visto que mientras los países ricos generan excedentes y protegen el sector, los pobres, cuya mayor parte de la población sigue dedicándose a la agricultura y la ganadería, ven disminuir sus recursos. La técnica, por tanto, es una opción, pero no es la solución al problema de la escasez de alimentos para una parte de la población mundial.

Según datos de la Red de Información sobre Población de Naciones Unidas, el mundo cuenta en la actualidad con 6.700 millones de habitantes, de los cuales 5.500 millones —el 82%— viven, si se puede decir así, en las regiones más pobres. En 2050 habrá 9.300 millones, aumentando la población en las zonas más pobres al 86%. Para colmo, la población crece más rápido en regiones en las que es altamente difícil cultivar alimentos. Esta situación, que es otra forma de violencia, parece no tener interés para algunas de las grandes potencias; si esa situación no se atiende con perspectiva de futuro y de forma estructural, y aquí la Unión Europea tiene una gran responsabilidad, asistiremos a las consecuencias del estallido de las bombas de la pobreza.

¿Será posible una Europa más fuerte en un mundo mejor? La UE ¿será un gestor eficiente de la globalización o socio para el desarrollo? Últimamente parece que no vamos por el buen camino. Hoy la Unión Europea está debilitada —¿qué hacemos tras el no irlandés al Tratado de Lisboa?— y no sabe o no puede responder a los problemas como hacía en décadas anteriores. Berlusconi o Sarkozy no son los líderes europeos que estas situaciones demandan, no sólo ya por su ideología y su forma de hacer política, sino porque priman lo nacional por encima del bien común europeo. Además, en tiempos de crisis y con los nubarrones de la recesión económica cada uno tira por su lado. Y así nos va.

Puebla de Sanabria, septiembre de 2008.