

Testimonio ante el Comité de Desarrollo del Parlamento Europeo

Por
Josette Sheeran
Directora Ejecutiva
Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas

Jueves, 6 de marzo de 2008
Bruselas

Señor Presidente: Deseo agradecerle el haber organizado esta audiencia. Entiendo que ha estado usted viajando toda la noche, lo cual representa otro ejemplo más de su compromiso y dedicación en aras de enfocar las necesidades de las personas más vulnerables.

Agradezco también la presencia de todos y de todas sus excelencias. Reconozco que esta sesión ha sido convocada con poca antelación y les agradezco el tiempo que nos dedican hoy.

Inicio con darles algunas buenas noticias, ya que es importante guardar la perspectiva en relación con los desafíos que actualmente enfrentamos. Al mirar a la concurrencia, veo a muchos que han sido paladines en la lucha contra el hambre y la pobreza durante años. Los ciudadanos y dirigentes de Europa han estado también fuertemente comprometidos en contribuir con muchos países a enfrentar los retos que presenta el desarrollo y ayudarles a alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

La primera buena noticia es el mundo alimenta hoy a más seres humanos que nunca antes. De hecho, de 1969 a la fecha hemos sido capaces de recortar a la mitad la proporción de las personas que padecen hambre. Dado el incremento de la población, sin embargo, nuestro desafío ha sido el mantenernos a la par con los números y eso es algo que no hemos logrado. De todas maneras, creo que es importante hacer resaltar

que hemos avanzado considerablemente en cuanto a reducir la proporción de las personas que padecen hambre en el mundo en desarrollo, de un 37% a un 17% aproximadamente.

La segunda buena noticia es que existen países - entre ellos Ghana, Chile, Vietnam, Brasil y otros - que ya están en vías de alcanzar la Meta del Milenio (MDM) sobre el hambre y que muy probablemente habrán logrado recortar a la mitad la proporción de las personas que padecen hambre entre 1990 y 2015.

En tercer lugar está el hecho de que Europa ha contribuido a liderar una revolución en materia de asistencia alimentaria, al efectuar un giro hacia las contribuciones en dinero en efectivo. Dentro del actual plan estratégico del PMA se considera que es un cambio - de la ayuda alimentaria a la asistencia alimentaria. El dinero en efectivo con el que ustedes nos proveen nos permite dar respuestas más a la medida de las necesidades de alimentación en situaciones de emergencia. Así, ahora no solo tenemos alimentos con los cuales dar respuestas, sino que también poseemos la capacidad de preguntarnos si es preferible hacer compras en la localidad (las cuales se han incrementado en un 30% tan solo en el año recién concluido) o si es mejor usar un cupón en vez de transportar los alimentos, puesto que existe comida en los anaqueles, pero la gente simplemente no tiene con qué comprarla. Así es como se están definiendo los retos que enfrentamos, cada día con mayor frecuencia, a medida que se disparan los precios de los alimentos.

Esta asistencia de dinero en efectivo que nos están brindando nos da flexibilidad y permite que nos preguntemos: ¿cuál es la herramienta adecuada para dar respuesta al tipo de hambre que estamos viendo en las emergencias? Yo la denomino la solución 80-80-80 del PMA porque, hoy en día, el 80% de nuestro dinero en efectivo se gasta localmente en el mundo en desarrollo; el 80% del transporte terrestre que utilizamos se contrata localmente, con lo cual se construye la capacidad interna de los países; y el 80% de nuestro personal se contrata en los países del mundo en desarrollo, de manera que dejamos una estela de diversos y extensos conocimientos en esos campos del quehacer.

Llegamos así al cuarto punto de las buenas noticias. Se trata del compromiso con una Revolución Verde que estamos viendo florecer en África de parte de la Unión Africana, la NEPAD y la CAADP, las inversiones en desarrollo agrícola que están haciendo los países africanos, el llamado de atención sobre la agricultura que están haciendo el Banco Mundial y otros, y la labor de AGRA que lidera Kofi Annan. Todos son logros esenciales para alcanzar soluciones de largo plazo.



Habiendo expuesto las buenas noticias, permítanme abordar brevemente el tema de la tormenta perfecta de la que hablábamos cuando estuve aquí en diciembre y describir dónde nos encontramos hoy.

En momentos en que los flujos de asistencia alimentaria están a sus más bajos niveles en 35 años y cuando es evidente que ha terminado la era de la disponibilidad de excedentes alimentarios, encontramos que unos niveles de precios récord para los alimentos y el combustible, crecientes retos climáticos y reducción en las existencias de alimentos se están armando para golpear rigurosamente a los más vulnerables – los llamados “mil millones del fondo”.

Hace menos de tres meses planteé esos mismos desafíos ante este Comité y expuse igualmente lo que ello significaba para la capacidad del PMA de responder a las necesidades actuales y emergentes.

Desde entonces, el hambre ha surgido como un tema fundamental en la agenda global.

El hambre fue el principal tema de discusión durante el Foro Económico Mundial llevado a cabo en Davos durante el pasado mes de enero. En el *Global Risk Report* del Foro Económico Mundial se enumera a la inseguridad alimentaria como uno de los principales retos emergentes del siglo XXI.

Robert Zoellick, Presidente del Banco Mundial, se refirió a la Meta del Milenio del hambre como la *MDM olvidada* y urgió a los presentes en Davos a lograr que el hambre, la malnutrición y la respuesta urgente a los altos precios de los alimentos encabecen la agenda.

En enero pasado, la revista científica *The Lancet* produjo una serie trascendental acerca de la desnutrición materno-infantil y el impacto de la sub-nutrición sobre todos los MDMs; por su parte, la OMS también ha indicado que el hambre y la malnutrición son la amenaza número uno a la salud pública. El PMA aportó la introducción a la serie de *The Lancet* sobre este crucial tema. La serie recalca el hecho de que más de un tercio de todas las muertes infantiles y el 11% de toda la carga de las enfermedades en el mundo se deben a la desnutrición materno-infantil.

Día tras día ojeamos titulares acerca del efecto progresivo de los altos precios de los alimentos. En diciembre pasado, la revista *The Economist* preparó un reportaje para su portada, denominado “El fin de la comida barata”, en el cual se indicaba que su índice de precios de alimentos estaba entonces al más alto nivel desde que fue creado en 1845 y que el precio del trigo se había duplicado de mayo a septiembre de 2007. En septiembre de 2007, el índice de precios de alimentos de la FAO era casi un 40% más alto que en el mismo mes del año anterior.

Numerosos expertos consideran que estamos en presencia del mayor cambio estructural que se haya producido en los mercados agrícolas y alimentarios desde la Segunda Guerra Mundial.

Asumo que todos habrán leído el escrito sobre los altos precios de los alimentos que apareció la semana pasada en la primera plana del *Financial Times* y en el cual se insistía en la huella que esos altos precios están dejando en las personas que padecen hambre en todo el mundo y en el PMA. Se trata simplemente de que, en virtud de los elevadísimos precios de los alimentos y combustibles – que han aumentado en más del 40% desde junio -, el PMA enfrenta un déficit de US\$500 millones que lo llevará a recortar las raciones, a menos que reciba apoyo adicional prontamente.

Hoy regreso a este Comité a insistir en que los altos precios de los alimentos han creado una situación urgente en muchos de los países en desarrollo y han sacudido directamente la capacidad del PMA de responder ante tales necesidades.

Las existencias mundiales de alimentos están a niveles históricamente bajos y, de hecho, estimo que la oferta en todo el mundo está rondando actualmente los 50 días, en tanto que los precios de los alimentos han ido escalando tenazmente hasta colocarse a niveles históricamente altos. Existen cuatro causas principales de esta situación, a saber:

- **El alza en los precios del petróleo y la energía**, que afecta toda la cadena de valor agregado de la producción de alimentos, desde los fertilizantes hasta las cosechas, pasando por el almacenaje y la entrega y el acceso al agua;
- **el boom económico en países como India y China**, que acrecienta la demanda para todos los productos, incluyendo los alimentos, y que ha obligado

a un país productor principal de alimentos el año pasado – China - a ser ahora un importador de alimentos;

- **accidentes climáticos cada vez más rigurosos y frecuentes**, tales como huracanes, inundaciones y sequías, que han significado malas cosechas en regionales específicas como Australia y en ciertas partes de África;

- y, en cuarto lugar, **el giro hacia una creciente producción de biocombustibles**, que ha sacado cientos de millones de toneladas métricas de producción agrícola de la cadena de los alimentos y ha hecho que, en muchos lugares, estos alimentos se coticen a precios de combustible. En África, por ejemplo, el aceite de palma se está vendiendo a precios fuera del alcance de los hogares porque está cotizado a precios de combustible, como un aditivo para biocombustible.

Expertos como Joachim von Braun, Director General del Instituto para la Investigación en Política Mundial de Alimentos, señalan que ahora existe un vínculo inexorable entre la oferta de alimentos y la oferta de combustibles, el cual ha generado una competencia entre las cosechas para producir alimentos y las cosechas para producir combustibles que afectará los precios y la oferta de ambos durante muchos años por venir. Él se pregunta a dónde iría a parar un hipotético incremento de 20% en la producción de alimentos: ¿a los combustibles o a los alimentos? Sería ésta la primera vez en la que no sabríamos la respuesta porque esa producción iría a parar a manos del mejor postor en los mercados.

Los altos precios están haciendo que los alimentos salgan fuera del alcance de muchas de las personas más vulnerables y, especialmente, de quienes viven con menos de US\$1 por día. Es particularmente preocupante el surgimiento de lo que doy en denominar ‘el nuevo rostro del hambre’: un hambre que se caracteriza por presentar mercados llenos de alimentos ante numerosas personas que simplemente no pueden costearlos. Este tipo de condiciones ha originado disturbios por alimentos en países que van desde Camerún hasta Burkina Faso, pasando por Indonesia y México, y más allá.

Una gama de instituciones multilaterales - PMA, FAO, IFAD, OCHA, el Banco Mundial y el FMI -, así como numerosos gobiernos, han expresado su preocupación por el efecto que se está ejerciendo sobre los hogares más pobres.



Es muy probable que estos hogares gasten más en alimentos, en detrimento de gastos no alimentarios tales como educación y salud, lo cual significa que los efectos de las alzas de precios podrían detectarse primero en términos de una mayor inasistencia a clases o en el empeoramiento de los indicadores de salud. Puede ser también que muchos hogares se vean obligados a eliminar partes no esenciales de su dieta, tales como las proteínas. Y finalmente, puede que también tengan que eliminar comidas, de tres a una o dos comidas al día.

Comparados con los hogares en los países más ricos – que promedian cerca del 15% en gastos por alimentos -, los hogares más pobres ya están gastando una mayor proporción de sus ingresos en alimentos – algunos por encima del 75% - y por ello tienen menos mecanismos de adaptación a los que recurrir. Entre los grupos más afectados se encuentran los pobladores rurales sin tierra, pastores, pequeños agricultores y pobres urbanos, quienes están sintiendo el impacto más aguda e inmediatamente.

Si bien antes veíamos crecer el número de los que padecen hambre a razón de unos 4 millones por año, ahora, con los precios elevados de los alimentos, lo veremos crecer aún más.

Ahora que el PMA puede adquirir mucho menos de lo que podía hace seis meses con una idéntica contribución es justamente cuando van en aumento las solicitudes de apoyo. Entre las principales fuentes de costos están los costos de los alimentos y combustibles, las cuales hemos intentado mitigar de diversas maneras, incluyendo el empleo de nuestros dineros en efectivo para comprar el 80% de nuestros alimentos y transporte local en el mundo en desarrollo. A pesar de esas compras locales, no obstante, el costo de nuestra cesta de alimentos se ha incrementado en más de un 70% desde 2002 y en un 40% tan solo desde junio pasado. Aunque nadie puede predecir la estabilización de los precios, pocos expertos pronostican que habrá una reducción de precios durante los próximos años.

La Agencia Internacional para el Desarrollo de Estados Unidos compra alimentos para los programas del PMA en el mercado libre americano y las contribuciones de ese país representan aproximadamente un 40% de los ingresos en el presupuesto del PMA. Esa agencia recientemente reportó un incremento de 41% en sus precios de compra de alimentos para el PMA a partir de octubre 2007. A este respecto, el Sub-Director del Programa de Estados Unidos para la Paz ha dicho: “así, en un abrir y cerrar de ojos, la asistencia alimentaria mundial perdió US\$120 millones”.



Para el PMA, los precios más altos que paga por los alimentos y el combustible significan costos adicionales para lograr cubrir exclusivamente las necesidades ya evaluadas y las necesidades aprobadas por la Junta Directiva para los programas de 2008 y probablemente también para los de 2009.

Algunos han argumentado que los precios más altos de los alimentos constituyen una bonanza para los agricultores - incluyendo a los más pequeños agricultores africanos, latinoamericanos y otros - y que redundarán en un incremento en la producción mundial de alimentos. Puede que esto sea cierto y espero que lo sea. Pero en el corto plazo, los más golpeados son los más pobres del mundo y existe poca evidencia de que los pequeños agricultores del mundo en desarrollo están beneficiándose de esos precios altos. En realidad, muchos de ellos enfrentan aún más retos.

Ello obedece a diversos motivos. Uno es que muchos de ellos sencillamente no produce lo suficiente como para vender pues, para ellos, el costo de insumos tales como fertilizantes se ha más que triplicado, sin que ellos hayan recibido mayores ganancias porque no forman parte de los mercados. De igual forma, al estar un estimado de un tercio de la población mundial bajo controles de precios, los agricultores no están obteniendo más por sus productos, aún cuando tienen alimentos para vender, y es común que entre los pequeños agricultores y los mercados existan varias capas de intermediarios, quienes se benefician antes que ellos.

Durante casi medio siglo el PMA ha ayudado a las personas más vulnerables a sobrevivir las tormentas y, sin duda alguna, volveremos a enfrentar los desafíos. Es por ello que estamos dando respuestas a través de un plan de acción multifacético.

Primeramente, estamos evaluando el efecto que tienen los precios más altos sobre nuestra capacidad de cumplir con los programas actuales y evitar las rupturas en la redes de distribución de nuestras operaciones más críticas. Tan solo en Darfur, por ejemplo, actualmente estamos suministrando alimentos por un valor de hasta US\$3 millones diarios. Una evaluación temprana hecha como parte de una revisión por país estima que la brecha de financiamiento para 2008 ascenderá a US\$500 millones, exclusivamente sobre la base del

alza en los precios de los alimentos y combustibles. A menos que recibamos ayuda adicional, tendremos que reducir las raciones a partir de junio próximo.

En segundo lugar, hemos sostenido consultas con numerosos expertos internacionales (incluyendo a algunos de los de la Comisión Europea) en materia de seguridad alimentaria, análisis y mapeo de la vulnerabilidad y evaluación de necesidades para llevar a cabo un análisis y ajustar nuestras herramientas reconocidas como forma de garantizar que estemos capturando estas nuevas vulnerabilidades: por ejemplo, la relación entre los salarios y los costos de los alimentos es ahora un factor crítico al tratar de comprender el nivel de vulnerabilidad al hambre.

Una tercera medida del plan involucra usar las contribuciones en dinero en efectivo para incrementar la cantidad de compras locales como una forma de sacar el mayor ahorro posible en virtud de que compramos más cerca de las áreas de necesidad, al tiempo que desarrollamos fórmulas para ofrecerles a los pequeños campesinos, particularmente a los de África, un mejor acceso a los mercados.

Este año, el PMA ha incrementado en más de 30% sus compras locales y regionales en los países del mundo en desarrollo: son US\$612 millones en alimentos provenientes de 69 países en desarrollo que representan un 80% de los dineros en efectivo que gastamos en comprar alimentos. Según mencioné anteriormente, estamos haciendo igual con la contratación del transporte terrestre.

En su conjunto, dichas compras representan la inyección de US\$1.2 mil millones en las economías locales de los diversos países en desarrollo. Estamos también en capacidad de comprarles a agricultores que nunca hubiesen tenido el acceso a los mercados, como en el caso de la República Democrática del Congo, en donde el año pasado triplicamos el valor de nuestras compras. Estas acciones arraigan nuestra labor en las soluciones al hambre y constituyen una verdadera revolución en materia de asistencia alimentaria.

Una cuarta medida adoptada ha sido la de sostener consultas estratégicas de política con prominentes expertos en los temas de hambre y seguridad alimentaria, con la finalidad de comprender mejor las implicaciones de estas alteraciones en los mercados agrícolas a corto y largo plazo



En quinto lugar, durante este mes nos reuniremos con las organizaciones no gubernamentales que son nuestras principales socias para discutir y desarrollar nuestras opciones de respuesta humanitaria sobre la base de continuar construyendo la excelente cooperación que tenemos y nuestros roles complementarios que nos permiten enfrentar conjuntamente los desafíos. Como muchos de ustedes ya conocen, el PMA efectúa el 60% de las entregas de sus programas a través de las ONGs: en Colombia, por ejemplo, nuestro programa cuenta con 1,400 ONGs asociadas, incluyendo a numerosas ONGs basadas en las comunidades. Para nosotros resulta imprescindible trabajar como equipo para enfrentar los retos.

En sexto lugar, hemos formado internamente un equipo de trabajo encargado de revisar las mejores respuestas programáticas para enfrentar este nuevo rostro del hambre. Nos hemos estado haciendo varias preguntas: ¿Cómo podremos responder mejor en caso de que los establecimientos estén llenos de alimentos y exista hambre aguda entre quienes no pueden costearlos? ¿Cómo podremos ayudar a los gobiernos locales con los que trabajamos a aliviar las principales cargas que penden sobre ellos? Y por tanto, al sopesar opciones como las compras en la localidad, puede que tengamos que barajar el uso de cupones o dinero en efectivo. Con el objetivo de guiar mejor nuestras acciones a futuro, el PMA también está reexaminando sus experiencias anteriores con respecto a los programas de cupones – como los que se pusieron en marcha en Pakistán desde 1992 y en Indonesia tras la crisis financiera de fines de los años noventa.

En séptimo lugar y con el ánimo de poder mirar hacia adelante conjuntamente con nuestra Junta Directiva -, auspiciaremos una reunión informativa entre expertos y Directores, a través de la cual se podrá evaluar el desarrollo e impacto de la situación y también las respuestas que será necesario adoptar para el largo plazo.

Finalmente, seguimos en la tarea de evaluar y responder continuamente a las necesidades y vulnerabilidades. Hemos compilado una lista de casi 30 países que han estado compartiendo con nosotros su vulnerabilidad y estamos reforzando nuestro monitoreo de la seguridad alimentaria en esos países, en particular. Como ya saben, Afganistán ha hecho un llamamiento por US\$77 millones para alimentar a 2.5 millones de personas que ahora padecen hambre exclusivamente en función del alza en los precios de los alimentos.



Los países en mayor riesgo a causa de los precios más altos de los alimentos y combustibles son aquéllos:

- que importan una parte significativa de sus requerimientos alimentarios;
- que ya sienten la presión inflacionaria;
- cuyas poblaciones gastan una significativa proporción del ingreso hogareño en alimentos;
- que sufren los embates de otros cheques tales como conflictos o cambio climático, p.ej. los países de África Occidental que han sufrido fuertes inundaciones, Bangladesh con sus ciclones o Afganistán por el conflicto que atraviesa.

Puede ser que, en nuestro tiempo, el alza de los precios represente uno de los desafíos más críticos a la paz y seguridad. Las democracias frágiles están resintiendo la presión de la inseguridad alimentaria y ya se han dado manifestaciones por los alimentos en diversas partes del mundo.

Entiendo que el mío no sea un mensaje agradable ni bienvenido, y realmente me hubiese encantado reportarles que se está librando la batalla contra el hambre y que la estamos ganando.

Hubiese preferido decirles que estamos bien encaminados hacia el logro de la MDM del hambre; sin embargo, la verdad es que estamos expuestos a perder los avances logrados a menos que encaremos este nuevo reto.

Permítanme ahora enfocarme en algunas áreas que considero esenciales si es que hemos de responder al reto de largo plazo.

Lo primero es reconocer que es imprescindible elevar los temas de acceso a los alimentos y la seguridad alimentaria a los más altos niveles de la política. Los eventos más recientes han hecho que muchos comprendan que los alimentos no aparecen espontáneamente en los anaqueles de los mercados y que tenemos que ponerle atención a las inversiones, producción y tecnologías que garanticen una producción y distribución adecuada de los alimentos.

Precisamos infundir eficiencia y efectividad en los mercados agrícolas del mundo para poder garantizar que los agricultores se beneficien de su trabajo y que exista una verdadera conexión entre la oferta y la demanda. En mi primer viaje como jefa del PMA fui a Etiopía a visitar la nueva bolsa de productos y



conocer a comerciantes y agricultores, con quienes conversé acerca de su acceso a los mercados y las compras que el PMA realiza al nivel local. Será menester también comprender que la seguridad alimentaria no es necesariamente el resultado natural del crecimiento económico. A través de NEPAD, la Unión Africana está ejecutando un excelente plan de acción - denominado CAADP - que debemos operacionalizar para que esté a la vanguardia del desarrollo en África. Para ello se necesita estar comprometido e invertir.

Lo segundo es asegurarnos de que la Revolución Verde se extienda al África y que nos mantengamos por delante de la curva del hambre, especialmente si hemos de encarar las terribles proyecciones de menores rendimientos asociados con el cambio climático.

En tercer lugar, debemos llevarle siempre la delantera a las crisis por hambre mediante el uso de sistemas de alerta temprana y redes de seguridad productivas, como es el caso del innovador trabajo que realizan el PMA y el gobierno de Etiopía mediante el uso de intervenciones basadas en alimentos y dinero en efectivo para atender el hambre a partir de sus primeras manifestaciones.

En cuarto lugar, debemos continuar con lo que yo denomino “la revolución de la asistencia alimentaria” y transformar las intervenciones con alimentos en inversiones productivas en cuanto y en donde sea posible. Esta taza roja proviene de nuestro programa de alimentación escolar en Ruanda y me acompaña siempre. Hoy en día, esta taza se mantiene llena el 70% del tiempo con productos provenientes de los agricultores del país o región que esté lo más cerca posible de la escuela; ello es una solución del tipo ‘ganar-ganar’ en cuanto a la alimentación escolar se refiere.

En quinto lugar, debemos estar preparados con una caja de herramientas más refinada, de modo que podamos dar respuestas que ayuden y no entorpezcan los mercados usando, por ejemplo, los cupones y las compras locales cuando sea apropiado.

En sexto lugar, en una era en la cual los precios de los alimentos están al alza, es imprescindible enfrentar las necesidades en emergencias y procurar encontrar mecanismos de financiamiento más innovadores para el futuro a largo plazo.

Me parece que es simplemente inaceptable para todos nosotros – la comunidad global – ver cómo grandes porciones de la humanidad se mantienen alejadas de

la ayuda, cuando es precisamente el último recurso y cuando o único que puede ayudar es que el mundo corra a su lado para auxiliarlos en su momento de necesidad.

Darfur muestra las características de este tipo de situaciones, en donde no hay suficientes alimentos en los mercados locales y no existe otra alternativa que una intervención mundial que garantice el acceso a los alimentos para los marginados y apartados. Pero creo también que necesitamos considerar mecanismos de más largo plazo que puedan ofrecernos la seguridad de que nuestra capacidad de ayudar no se verá mermada por el tipo de fluctuaciones del mercado que hemos visto durante los dos últimos años.

Señor Presidente: Permítame darle las gracias nuevamente. Éste es un mensaje urgente. Solicito su ayuda y, en los meses por venir, me estaré comunicando de manera directa con respecto a nuestras evaluaciones por país y sobre dónde será más necesaria la ayuda.

Muchas gracias.

