

AMPLIANDO LA MIRADA: LA INICIATIVA CARTA CONTRA EL HAMBRE

Sumario: Introducción. 1. Estrategia del ayuntamiento de Madrid. 2. La necesidad de avanzar hacia enfoques no asistencialistas. 3. Marcos teóricos donde incrustar la distribución de alimentos. Conclusiones

Introducción

Este artículo pretende colocar la iniciativa de la Carta Contra el Hambre (CCH) en el ámbito de la distribución de alimentos en un contexto más amplio, en un marco adecuado para comprender lo que significa la iniciativa y el tipo de colaboración que se pretende con los diferentes sectores de la sociedad.

Con ese propósito, se abordarán cuatro puntos interrelacionados. El primero refleja lo que entendemos que es la estrategia de las instituciones públicas de Madrid en esta materia de la distribución de alimentos. El segundo se centra en la necesidad de avanzar hacia enfoques que trasciendan el asistencialismo en materia de distribución de alimentos. El tercero propone las nociones de soberanía alimentaria, de gobernanza global y de desarrollo social y económico como los marcos teóricos más amplios y apropiados donde incrustar las iniciativas vinculadas a la estrategia alimentaria. Y el último atiende a los principios consensuados por los colectivos de la CCH y que podrían considerarse la cristalización y quintaesencia de lo expuesto en los puntos anteriores y que pueden servir de fundamento para cualquier política pública de distribución de alimentos, dejando espacio para diferentes modalidades.

En el 2015, ante los alarmantes datos de malnutrición infantil, y la situación de emergencia alimentaria surgida después de la crisis económica, más de 40 organizaciones se agruparon para iniciar un camino a favor del reconocimiento del derecho a la alimentación, que con el tiempo acabarían denominándose «Carta contra el Hambre» (CCH). En un espacio breve de tiempo, la plataforma ha pasado a liderar los esfuerzos por la visibilización de la emergencia alimentaria en Madrid y la superación del hambre.

Hasta la fecha, CCH ha apoyado una serie de iniciativas clave para avanzar en su propósito, entre las que se encuentran las dos «Conferencias contra el Hambre» -espacios de reflexión sobre la situación de emergencia alimentaria en Madrid-, el Pacto contra el Hambre -firmado por la mayoría de los principales partidos en Madrid-, y el apoyo a una Iniciativa Legislativa Municipal que garantice el derecho básico a la alimentación en la comunidad de Madrid, entre otros.

1. Estrategia del ayuntamiento de Madrid

Hay tres líneas tácticas superpuestas que apuntalan la estrategia pública alimentaria en Madrid: el Plan Estratégico de Derechos Humanos del Ayuntamiento de Madrid, la

suscripción al pacto de Milán¹ y el avance de una Iniciativa Legislativa Municipal (ILM) sobre la materia.

El pacto de Milán de por sí ya es un marco ambicioso, tal como muestra su preámbulo y compromiso. Se toma simplemente un punto del preámbulo y uno de los compromisos para ilustrar dicha elevada aspiración.

El preámbulo siete dice:

Considerando que, dada la estrecha relación existente entre las políticas alimentarias y muchos otros desafíos y políticas a nivel urbano —tales como la pobreza, la protección social y sanitaria, la higiene y los servicios higiénico-sanitarios, la planificación del uso del territorio, los transportes y el comercio, el sector energético, la instrucción, y la capacidad de reacción a las catástrofes— es esencial adoptar un enfoque integrado comprehensivo, interdisciplinar e interinstitucional.

Y el primer compromiso señala:

Trabajar para desarrollar sistemas alimentarios sostenibles, inclusivos, resilientes, seguros y diversificados, para asegurar comida sana y accesible a todos en un marco de acción basado en los derechos, con el fin de reducir los desperdicios de alimentos y preservar la biodiversidad y, al mismo tiempo, mitigar y adaptarse a los efectos de los cambios climáticos.

En cuanto al plan de derechos humanos, la segunda línea táctica del ayuntamiento, éste ha sido definido de forma participativa y tiene una clara seña social y económica, donde se insertan las políticas concebidas para responder ante el compromiso de Milán.

Por último, la ILM es un buen paso para reconocer las competencias que ya parecen tener tácitamente los ayuntamientos en materia de emergencia alimentaria. Sin embargo, uno de los aspectos a destacar de dicha iniciativa legislativa es que la competencia municipal en materia alimentaria no ha de ser una situación no puntual sino permanente. El caso de de Madrid, donde los estudios realizados por estudiantes de trabajo social de la Universidad Complutense de Madrid junto con Carta Contra el Hambre en el 2016 pusieron de manifiesto que existen entre doscientos mil y trescientos mil usuarios de centros de distribución de alimentos, es un buen indicador de la necesidad de abordar la cuestión del derecho a la alimentación desde una perspectiva que ve el problema como algo estructural y no temporal. Aunque el dato sea sustancialmente menor, ya que el trabajo que realizaron dichos estudiantes no contiene todo el rigor científico exigido para que sus resultados sean un punto preciso de referencia, sigue siendo una buena muestra de la condición permanente a la que alude la ILM.

2. La necesidad de avanzar hacia enfoques no asistencialistas

Por mucho que se afirme que el derecho a la alimentación es un derecho y no simplemente un aspecto vinculado a la caridad y la misericordia ajena, probablemente nunca sea excesivo. Los colectivos que componen la Carta Contra el Hambre subrayan la necesidad de trascender

¹ Milan Urban Food Policy Pact (2015):
<https://www.foodpolicymilano.org/wp-content/uploads/2015/10/Milan-Urban-Food-Policy-Pact-SPA.pdf>

los enfoques asistencialistas en materia de distribución de alimentos, ya sean a través de instituciones públicas, privadas o civiles.

Seguramente sea cierta la idea de que toda política social lleva implícita cierta dosis de entrega de servicios. Sin embargo, si los problemas relativos al acceso a la alimentación han de ser abordados desde una óptica estructural, no pueden ser considerados simplemente como una cuestión de entrega de servicios. Tal como se pondrá de relieve en el punto siguiente, es necesario otro marco de referencia donde insertar la distribución de alimentos, para que ésta sea sólo una línea de acción más dentro de una paleta de estrategias encaminadas al empoderamiento de una población para hacerse cargo de su propio sendero hacia la sostenibilidad².

En el plano teórico —teoría como máxima expresión de la explicación científica— destacan varios conceptos que suenan bien, aunque a veces demasiado rimbombantes, pero que viene bien revisar cada cierto tiempo para dotarlos de significado y que no se vacíen y pierdan su capacidad explicativa, a saber: empoderamiento, participación, aprendizaje y cooperación.

La distribución de alimentos, tal como se señaló anteriormente, debe conducir al empoderamiento colectivo para emprender líneas de acción progresivamente más complejas, con el propósito de ayudar a contingentes crecientes de personas, grupos e instituciones, por un lado, a participar efectivamente en el sendero de su propio desarrollo y, por el otro, a aprender colectivamente sobre las formas de organización social, política, económica y cultural que esa misma población considere más pertinentes teniendo en cuenta sus valores y principios³.

Vista desde este prisma, la participación no es simplemente un lujo o un requerimiento formal, es un imperativo para poder contribuir a la creación de una sociedad más justa, ya que es una tarea extremadamente compleja que requiere el concierto de muchísima gente. La participación así concebida tampoco significa simplemente el hacer partícipe a la gente en condiciones más vulnerables en la recepción de servicios o, en un nivel superior, en la definición de las políticas sociales. En su nivel más profundo, la participación implica ser partícipe de un proceso de aprendizaje colectivo sobre cómo mejorar nuestro entorno, nuestra vida y sobre cómo avanzar hacia el tipo de sociedad deseada⁴. Aquí tanto los enfoques de creación de capacidad como la educación adquieren mayor sentido. Y por supuesto, la ciencia, la ética —e incluso la religión— al servicio de la transformación social, deben ser parte de las políticas de creación de capacidad.

Por último, participar colectivamente en un proceso conducente al empoderamiento colectivo y a la transformación social exige aprender a actuar colectivamente. La competición es el eje de articulación de la vida social y, aunque su crítica se dirige principalmente al ámbito de la economía, la competición y el conflicto están profundamente instalados en otras esferas como la política, el derecho, la academia, los medios de comunicación y las organizaciones civiles.

² SCHUTTER, Olivier de., *A rights revolution: Implementing the right to food in Latin America and the Caribbean*, (2012), p.12.

³ GOLAY, Christophe, y BÜSCHI, Michaela, *The right to food and global strategic frameworks: The Global Strategic Framework for Food Security and Nutrition (GSF) and the UN Comprehensive Framework for Action (CFA)*, (2012), Roma, p.17.

⁴ BLAY-PALMER, Alison, “Power Imbalances, Food Insecurity, and Children’s Rights in Canada en Frontiers” en *Public Health* (2016).

Por ello, las tensiones, las divisiones y los desencuentros son constantes incluso en gente con grandes ideales que sólo quiere trabajar por un mundo mejor para todos⁵.

Aprender, por tanto, a cooperar, a tomar decisiones colectivamente, a llegar a consensos por el bien común trascendiendo la negociación o el choque de intereses, son aspectos fundamentales sin los cuales no se puede avanzar colectivamente hacia ninguna meta. La cooperación entre sectores es especialmente necesaria en la lucha contra la pobreza estructural, debido a la complejidad del problema.

3. Marcos teóricos donde incrustar la distribución de alimentos

Las acciones no se producen en un vacío. Incluso las iniciativas más pequeñas están moldeadas por la teoría y la ideología. Que esta influencia sea consciente o inconsciente depende del grado en que los actores hagan explícito su marco conceptual, teórico o ideológico así como los supuestos de los que parten. Parece ser que se quiere contribuir con rigor al conocimiento acumulado sobre las mejores vías de acceso a una alimentación digna y generar un aprendizaje colectivo significativo sobre ello, los marcos que se corresponden con la soberanía alimentaria, con la gobernanza y con el desarrollo social y económico son las matrices teóricas más sólidas donde insertar la iniciativa de la CCH en materia de distribución de alimentos. De ese modo, a través del aprendizaje, la acción se vuelve más eficaz. A continuación se analizará brevemente cada uno de esos marcos antes de proseguir.

La soberanía alimentaria engloba una serie de estrategias relacionadas con ser autosuficientes en materia alimentaria. La noción de soberanía implica el ser dueños de un ámbito, en este caso, ser dueños de todo lo que tiene que ver con los alimentos: la producción, la distribución, la comercialización, el consumo⁶. Se buscan modelos sostenibles económica, social, cultural, tecnológica y ecológicamente. Las iniciativas vinculadas al comercio de proximidad, a la agricultura ecológica, a los huertos cooperativos, a los mercados locales, por señalar algunas, suelen estar dentro de este marco.

Por otro lado, las reflexiones sobre la buena gobernanza⁷ son especialmente relevantes para la materia. La noción de gobernanza engloba dos líneas de reflexión. El primer lugar, incluye la constatación de una crisis y de unas transformaciones sociales tan profundas que han hecho que los instrumentos y principios tradicionales mediante los cuales se gobernaba la sociedad —la política, la verticalidad, la soberanía, el Estado-nación...— hayan quedado obsoletos. Algunos de esos cambios se reflejan en que la sociedad civil está más organizada⁸, en que existen más niveles en los procesos de toma de decisiones, muchos de los cuales son supranacionales, en que la sociedad tiene mayor deseo de participar en los asuntos colectivos y no solamente aspira a votar, en que el conocimiento colectivo y la información disponible para la gente se incrementado exponencialmente cuestionando en ocasiones el sistema de

⁵ KARLBERG, Michael Robert, *Beyond the culture of contest: From adversarialism to mutualism in an age of interdependence*, (2004), Oxford.

⁶ Declaration of Nyéléni (2007) Mali, Declaration of the Forum for Food Sovereignty.

⁷ GARCÍA, Sergio, *Un cuestionamiento de los supuestos que vertebran la sociedad moderna en búsqueda de nuevos modelos de gobernanza: el gobierno, la sociedad civil y la empresa nadando en un mar de complejidad*. (2015) Madrid, pp. 187-211

⁸ WOLPOLD-BOSIEN, Martin, “La defensa del derecho a la alimentación y el papel de la sociedad civil” en *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria* (2008) Córdoba, pp. 201

expertos, en que la política ha experimentado cierta deslegitimación ya sea por la influencia del sector privado o por la corrupción, en que las exigencias de transparencia⁹, de un comportamiento ético y de democratización de la vida social son mucho mayores que hace unas décadas, en que los problemas que enfrentamos son mucho más complejos y exigen la acción concertada; en definitiva, en que existe un desfase entre la política, como agente articulador de los intereses colectivos y la realidad social.

En segunda instancia, por gobernanza se significa una nueva forma de gobernar que se aplica principalmente al ámbito político, pero que tiene también consecuencias para la organización de la sociedad civil y para la gestión de la empresa. En el meollo de esta nueva forma de gestionar los asuntos colectivos encontramos ciertos principios de funcionamiento. Por ejemplo, se plantea que los centros de autoridad no son los que toman las decisiones que otros han de acatar sino que, debido a la complejidad de los problemas, a las capacidades colectivas emergentes y al mayor deseo de participación de los «gobernados» —ya sea por el gobierno formal, por el consejo empresarial o por la junta de una asociación— estos centros se convierten en configuradores de espacios para que los distintos actores puedan deliberar y llegar a consensos sobre las decisiones que les afectan. También se afirma que se han de democratizar los procesos internos de las organizaciones, ya sea una administración pública, con independencia de que sea el Estado u otra administración pública, una ONG o una empresa. También se propone la necesidad de la cooperación intersectorial. Y por último, se refuerzan ciertos principios y mecanismos éticos de funcionamiento tales como la transparencia o la rendición de cuentas.

Así entendida, la gobernanza no es lo mismo que la buena gobernabilidad. Una buena gobernanza incluye una buena gobernabilidad pero la trasciende. La gobernabilidad se refiere a las capacidades del buen gobierno formal, del Estado y de las administraciones públicas, tales como la organización del funcionariado, la burocratización y racionalización de los procesos administrativos y la introducción del conocimiento experto en los mecanismos de toma de decisiones.

Tras este sobrevuelo por la noción de gobernanza, podemos concluir que una gobernanza local más efectiva es fundamental para abordar la cuestión alimentaria

El tercer y último marco de referencia al que se va a hacer referencia es al del desarrollo social y económico. Este es un campo interdisciplinar donde se han arrojado grandes aprendizajes durante los últimos sesenta años. Busca nuevos modelos de desarrollo sostenibles justos, prósperos y armoniosos que no existen. Antes se pensaba que el modelo occidental era el ideal a replicar pero hoy se han puesto de manifiesto sus deficiencias, su insostenibilidad, los conflictos y las desigualdades que genera su implementación, tanto dentro de un Estado o territorio, como el contexto global del planeta¹⁰.

La mayor fortaleza de este marco es que permite aprender sobre muy diferentes áreas relacionadas con el progreso de un colectivo. No es posible detenerse demasiado sobre sus raíces históricas y las olas de aprendizaje y estrategias que ha producido. A nivel histórico

⁹ COHEN, Marc J., y RIKER, James V., “The role of national policies and programs in promoting the realization of the right to food” en *Derecho a la alimentación y soberanía alimentaria* (2008) Córdoba, pp. 128

¹⁰ SAITH, Ashwani, “From Universal Values to Millennium Development Goals: Lost in Translation”, en *Development and Change*, vol. 37, n.º 6, (2006) p. 1197.

baste decir que comienza tras la segunda guerra mundial con el propósito de reconstruir Europa y que posteriormente se intenta replicar la estrategia en lo que se consideraban países más pobres. Y en cuanto a las olas de estrategias de tendencias, se enumeran algunas: la industrialización y modernización, la revolución verde, el enfoque en las necesidades, la creación de capacidad, la concentración en los más pobres entre los pobres, el control de natalidad, los enfoques holísticos, el desarrollo sostenible, el desarrollo humano, el fortalecimiento institucional, la tecnología apropiada, los bancos comunitarios y los microcréditos, el desarrollo a escala humana, la promoción de la educación y de la formación profesional, las políticas de salud pública, el fortalecimiento de las redes comerciales, el empoderamiento político, el desarrollo endógeno, los enfoques culturales, los sistemas de extensión agraria, etcétera.

Como se puede observar por el párrafo anterior, el aprendizaje acumulado en este campo que se denomina el desarrollo social y económico, además de ser muy rico y sofisticado, es especialmente relevante para los esfuerzos por mejorar los sistemas de producción, distribución, comercialización y consumo de alimentos en el nivel local.

4. Principios para la definición de políticas alimentarias ya sean públicas o privadas

Intentando plasmar todas las ideas y nociones de los puntos anteriores, la CCH planteó dos propuestas, a saber: una primera para compartir con los *policy makers*, compuesta por unos principios que se consideran que deberían informar cualquier política en este ámbito de distribución de alimentos y una segunda consistente en proyecto piloto de centro de cultura alimentaria, para aprender directamente de una experiencia práctica específica. Respecto a los principios, aunque algunos de ellos ya se han mencionado, brevemente se destacarán aquellos que parecen ser básicos para la definición de políticas alimentarias.

Primeramente, la distribución de alimentos debe entenderse dentro del marco más amplio de avanzar hacia modelos alternativos de desarrollo social y económico, y las diferentes acciones relativas a la lucha contra la pobreza -por ejemplo, la Renta Mínima de Inserción- deben integrarse dentro de una estrategia general holística que busque la complementariedad de enfoques.

Cualquier iniciativa en materia de distribución de alimentos ha de ser una línea de acción, a la que se sumarán otras progresivamente, para avanzar hacia el ideal de la sostenibilidad económica, social y medioambiental

Asimismo, las instituciones públicas son el último garante del derecho a la alimentación, aunque la complejidad del problema requiere compartir la responsabilidad y establecer lazos de cooperación entre el gobierno, la sociedad civil y el sector empresarial. Entre las líneas de acción que les preocupa, deberá aparecer necesariamente un nuevo marco legal nacional para la satisfacción del derecho universal a la alimentación, un marco que habría de ajustarse a la normativa del derecho internacional, en particular a los derechos humanos.

No obstante, indistintamente del modelo de distribución que se adopte, los actores responsables deberán aspirar a visibilizar el problema, sin vulnerar la dignidad de los afectados, quienes podrán mantenerse en la invisibilidad. Es más, los modelos de distribución de alimentos han de empoderar a los actores implicados. El marco a implementar ha de ser lo

suficientemente flexible como para permitir una pluralidad de sistemas de distribución en función de las capacidades locales, de las particularidades culturales y de las exigencias de cierto nivel de eficiencia en la utilización de los recursos.

La participación alcanzaría su máxima expresión dando la oportunidad a contingentes crecientes de personas, comunidades, grupos e instituciones de distintos sectores de participar en un proceso de aprendizaje para mejorar la sociedad y avanzar hacia un modelo más sostenible de organización de la vida colectiva. Asimismo, las acciones que se realizan han de tener como propósito más amplio la creación de capacidad para emprender otras acciones progresivamente más complejas que complementen las anteriores.

Finalmente, cualquiera que sea el sistema de distribución, debería fundamentarse en la cooperación y el consenso y favorecer la cohesión y armonía social, introduciendo siempre mecanismos que favorezcan la complementariedad en lugar del conflicto de intereses y la unidad en lugar de la división y el conflicto.

Conclusiones

Ante la situación de insolvencia alimentaria en Madrid, con un 28% de las familias bajo el umbral de la pobreza, se formó la plataforma Carta Contra el Hambre para avanzar en la visibilización y el mayor reconocimiento del derecho a la alimentación en la legislación española. El derecho a la alimentación es un derecho básico y fundamental de la personas, reconocido en múltiples Tratados Internacionales, ratificados por el Estado Español. A pesar de ello, es necesaria la adopción de políticas sociales para garantizar el efectivo cumplimiento de este derecho. El ayuntamiento de Madrid, principalmente a través del Plan Estratégico de Derechos Humanos y la promoción de la Iniciativa Legislativa Municipal a favor de la alimentación básica en Madrid y a través de la suscripción al pacto de Milán, ha mostrado una predisposición clara por asumir un papel activo en garantizar dicho derecho en su ciudad.

Tal y como se ha mencionado repetidamente, el derecho a la alimentación es un derecho reconocido, y la distribución de alimentos —lejos de adoptar enfoques asistencialistas para su consecución— requiere de un nuevo marco de referencia caracterizado por el empoderamiento, la participación, el aprendizaje y la cooperación. Estos conceptos interrelacionados se conciben desde la óptica del aprendizaje colectivo sobre la implicación efectiva en el propio desarrollo; como la creación de capacidad de todos los segmentos de la población a favor de la transformación social; y como un proceso que implica la acción colectiva desprovista de competición y conflicto, sino más bien a través de la toma de decisión colectiva y la cooperación.

No obstante, hacer explícito el marco teórico o ideológico —soberanía alimentaria, la buena gobernanza, y el desarrollo social y económico— donde se incrusta los esfuerzos relacionados con la distribución de alimentos parece esencial, ya que estas influirán de un modo u otro en las acciones que se lleve a cabo. La soberanía alimentaria —marco en el que

se insertan iniciativas como son los huertos cooperativos o mercados locales— parte de la autosuficiencia en materia alimentaria. También se ha visto el concepto relativamente nuevo de la gobernanza, que surge a raíz de una crisis de los principios organizativos de la vida social y del gobierno, y trata la forma de gestionar los asuntos públicos del gobierno formal junto con la sociedad civil y el sector privado. Asimismo, después de un largo periodo de implementación del marco relativo al desarrollo social y económico —campo interdisciplinar en el que se ha extraído grandes aprendizajes— ha quedado patente su relevancia en conexión con la mejora de los sistemas de producción, distribución, comercialización y consumo, a nivel local.

Por último, con el fin de guiar al legislador en la elaboración de políticas alimentarias, CCH elaboró una serie de principios entre los que se encuentran la distribución de alimentos como un modelo alternativo de desarrollo social y económico, la necesidad de una estrategia general holística de lucha contra la pobreza, la responsabilidad de las instituciones públicas como últimos garantes a la vez que comparte responsabilidad con la sociedad civil y el sector empresarial, y la visibilización del problema y no de los afectados, entre otros.