A woman wearing a dark hat, a purple cardigan over a light blue shirt, and a patterned skirt is kneeling on the ground. She is pouring a stream of golden grain through a circular wooden sieve. The grain is falling onto a colorful, striped fabric spread on the ground. In the background, there is a stone wall and a large white ceramic bowl.

**SEGURIDAD
ALIMENTARIA
Y POLITICAS DE
LUCHA CONTRA
EL HAMBRE**

**CÁTEDRA DE ESTUDIOS
SOBRE HAMBRE Y POBREZA**

Foto cedida por ASFA

Diputación de Córdoba
Oficina de Cooperación Internacional

Servicio de Publicaciones
UNIVERSIDAD DE CÓRDOBA

Seguridad Alimentaria
y Políticas de Lucha
contra el Hambre

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y POLÍTICAS DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE

Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria
y Lucha contra el Hambre

Oficina de Cooperación Internacional de Desarrollo. Diputación de Córdoba
Servicio de Publicaciones de la Universidad de Córdoba
Córdoba, 2006

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y LUCHA CONTRA EL HAMBRE (1º.2006. Córdoba)

Seguridad alimentaria y políticas de lucha contra el hambre : Córdoba, 8-9 febrero 2006 / Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre ; [Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza] .- Córdoba : Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba : Diputación de Córdoba, Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, 2006

336 p. ; 24 cm

ISBN 84-7801-846-8

DL CO-1.507-06

1. Escasez de alimentos – Congresos 2. Hambre – Congresos 3. Alimentos – Abastecimiento – Congresos 4. Política alimentaria – Congresos I. Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza II. Tít. III. Universidad de Córdoba. Servicio de Publicaciones, ed. IV. Córdoba (Provincia). Diputación Provincial. Oficina de Cooperación Internacional al Desarrollo, coed.

364.22(063)

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y POLÍTICAS
DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE

© Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza
www.cehap.org
cehap@uco.es

© Edita: Servicio Publicaciones de la Universidad de Córdoba, 2006
Campus de Rabanales
Ctra. Nacional IV, Km. 396
14071 Córdoba
www.uco.es/publicaciones
publicaciones@uco.es

© Edita: Oficina de Cooperación Internacinal al Desarrollo
Diputación de Córdoba
Plaza Colón, 15. 14001 Córdoba
www.dipucordoba.es/internacional
ofinter@dipucordoba.es

I.S.B.N.: 84-7801-846-8
Depósito Legal: 1.507/2006

Imprime: Imprenta San Pablo, S. L.
www.imprentasanpablo.com

Queda rigurosamente prohibida, sin autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción parcial o total de esta edición por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, así como la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo público

PRÓLOGO

Es para mi una satisfacción presentar esta publicación sobre un tema tan importante como es la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre y que ha sido resultado del primer seminario internacional celebrado en la casa Palacio, sede de la Diputación Provincial de Córdoba y organizado por la recién creada Cátedra de Estudios sobre hambre y Pobreza (CEHAP).

Esta Cátedra ha sido fruto de la ilusión de muchas personas: los miembros de la Red Internacional de Apoyo a la Investigación (RIAI), la Universidad de Córdoba y la propia delegación de Cooperación Internacional que dirijo.

Esperamos que ésta cumpla las expectativas puestas en ella y este libro sea el primero de sus resultados, creando conocimiento y motivando la reflexión científica sobre una de las mayores vergüenzas presentes en nuestro mundo: el hambre.

Ciertamente, se abordan, desde una agradecida perspectiva interdisciplinar, numerosas cuestiones ligadas a la seguridad alimentaria y a la lucha contra el hambre que van a interesar y aportar luz a toda persona comprometida y preocupada por el problema.

JOSÉ ANTONIO ALBAÑIR ALBALÁ
Diputado de Cooperación Internacional

INTRODUCCIÓN

El libro que tiene en sus manos es el primer fruto de la Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza –CEHAP– de la Universidad de Córdoba, en concreto de la que puede considerarse su primera actividad: el *Seminario Internacional sobre Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre* que tuvo lugar en el Palacio de la Merced, sede de la Diputación Provincial de Córdoba, entre los días 8 y 9 de febrero de 2006.

La referida Cátedra surge de la ilusión y de la iniciativa conjunta de varias personas e instituciones. De una parte, se cuenta con una red internacional de profesionales que trabajan en la lucha contra el hambre directamente en el terreno. Sin lugar a dudas, esta red supone un valor añadido y un componente singular de esta recién constituida Cátedra que va a permitir aunar la teoría con el contacto directo con la realidad del hambre. Precisamente, algunas aportaciones en el presente libro han sido realizadas por miembros de esta red internacional que actualmente cuenta con trece miembros repartidos en diferentes continentes y en varios organismos y agencias de cooperación.

De otro lado, nos encontramos con la Diputación Provincial de Córdoba, organismo que ha estado presente desde los primeros momentos en la gestación de la Cátedra y a la que apoya con recursos financieros y humanos a través de su oficina técnica de cooperación internacional. Y, finalmente, la Universidad de Córdoba, que le da el marco institucional y académico a la Cátedra y que, siguiendo la tradición de su campus agroalimentario, acoge esta Cátedra dedicada a la seguridad alimentaria y la lucha contra el hambre, que es única en nuestro país y una de las pocas que existen en Europa.

El citado seminario internacional representó la puesta de largo de la Cátedra y puede decirse que cumplió las expectativas puestas en él, permitiendo que Córdoba se situará como centro de reflexión y análisis en la lucha contra el hambre. Se contó con la participación de especialistas destacados que abordaron diferentes aspectos en los que esta lucha contra el hambre tiene relación: aspectos económicos, sociales, políticos, jurídicos, antropológicos, agronómicos, sanitarios, etc. Ciertamente, ha quedado bien de manifiesto que esta lucha tiene múltiples implicaciones, lo que hace que sea necesario un abordaje interdisciplinar. Esta naturaleza multifacética está muy presente en la Cátedra y sus esfuerzos científicos seguirán esta senda metodológica.

Pero, con todo, hay una idea central que compartimos todos los que constituimos la Cátedra. Esta idea es la consideración de que la voluntad y la acción política tienen un papel clave para acabar con el hambre y conseguir la seguridad alimentaria mundial. Esta es la razón que le da sentido al título que hemos dado al libro. Sólo si hay voluntad política de los Gobiernos, apoyados por el poder legislativo y judicial, y con el apoyo, el empuje y la vigilancia constante de la sociedad civil, el sector privado y la comunidad internacional, podrá un país erradicar el hambre y la desnutrición crónica. La voluntad política es condición necesaria pero no suficiente, como se verá en los sucesivos capítulos de este libro. No obstante, el posicionamiento del hambre como un tema destacado en la agenda política nacional de aquellos países con mayores tasas de desnutrición es un enorme paso adelante, puesto que conlleva un reconocimiento del problema, una visibilización del mismo, una apertura para la discusión de sus causas y permite la puesta en marcha de acciones para su erradicación. El hambre y la desnutrición crónica que afectan a más de 850 millones de seres humanos en el mundo tiene unas enormes repercusiones en el desarrollo económico de los países más afectados, así como en el disfrute por parte de los desnutridos de sus derechos plenos como ciudadanos, lo que al final repercute en la gobernabilidad y el buen funcionamiento de las democracias. De ahí que, a lo largo de los sucesivos capítulos, el lector pueda ver en numerosas ocasiones las implicaciones directas que tiene el hambre para el desarrollo económico y el funcionamiento de las democracias. Sin duda, las líneas de investigación que desarrolle la Cátedra en el futuro tendrán en cuenta estas relaciones.

El hilo conductor de este libro se articula en torno a la premisa de que el hambre y la desnutrición, que afecta actualmente a más de 850 millones de personas, no deben ser percibidas únicamente como “problemas” sociales, humanitarios o técnicos, ni quedar reducidos al punto de vista agronómico, o médico-nutricional. Es un auténtico “problema” político y, particularmente, un fallo de los sistemas económicos de producción, distribución y acceso al alimento.

A lo largo de los diversos capítulos desarrollados por autores de diferente procedencia y experiencias (políticos, investigadores, funcionarios internacionales, profesionales de países en desarrollo y desarrollados) podemos comprender como la existencia de tanto millones de personas que no comen tres veces al día supone no tanto un reto técnico (sobre qué hay que hacer, dónde hay que hacerlo, cuándo y cómo) sino, sobre todo, un reto político para nuestra sociedad. Hay que responder a las preguntas: ¿Queremos hacerlo? ¿Vamos a hacerlo ya?. Es además un reto que parece sencillo si consideramos que actualmente la humanidad y su planeta producen tres veces más alimento del que es necesario para alimentar adecuadamente a toda su población. Este reto debería haber sido realizado hace ya años, pues si somos capaces de enviar

costosas misiones de exploración a Marte y tratar enfermedades incurables hace algunos años, deberíamos ser capaces de alimentar a todos los habitantes del planeta. Es una cuestión moral, técnica y humanitaria, pero sobre todo –es una cuestión política, de voluntad política de los dirigentes y de la sociedad en su conjunto– con enormes implicaciones económicas que afectan al producto interior bruto de los países y al desarrollo económico general de sus poblaciones. Ello es lo que vamos a desarrollar en este libro y esbozar en esta introducción.

A raíz de la Conferencia Internacional de Nutrición, celebrada en Roma en 1992, y la Cumbre Mundial de la Alimentación, también en Roma en 1996, la preocupación global por la seguridad alimentaria y el hambre ha crecido año tras año. Fue en la Cumbre de 1996 donde la FAO retomó con fuerza la seguridad alimentaria, al reunir a más de 170 países que se comprometieron formalmente a reducir a la mitad el número de hambrientos en el mundo para el 2015.

No obstante, cinco años después, en el 2002, la FAO convoca una segunda Cumbre para analizar el porqué de la falta de avances significativos. La conclusión de esta Cumbre estableció que no había suficiente voluntad política y liderazgo al máximo nivel para reducir el hambre, tanto por parte de los países en desarrollo con las peores cifras, como por parte de los países desarrollados y donantes, y que no asignaban los recursos necesarios para tal fin. Ciertamente, para conseguir y mantener ese impulso político a nivel nacional, se necesita un compromiso efectivo no solamente de los gobiernos, sino también de todos los actores sociales –públicos, privados, instituciones financieras internacionales y organismos internacionales– que tienen que unirse para generar la necesaria combinación de voluntad política y medidas prácticas.

En ese sentido, y de manera lenta pero gradual, la lucha contra el hambre ha venido haciéndose espacio en las agendas políticas de los gobiernos, los medios de comunicación, la opinión pública y las organizaciones internacionales de desarrollo, teniendo como máximo exponente al Presidente de Brasil, Luiz Ignacio Lula da Silva y su programa Fome Zero. Se han invertido casi diez mil millones de dólares en una iniciativa que ha beneficiado a más de 40 millones de personas.

LAS CAUSAS DEL HAMBRE

La Seguridad Alimentaria como disciplina científica nació en los años setenta a raíz de la crisis mundial del petróleo, la cual produjo una crisis de cereales y productos alimenticios. Desde entonces se han sucedido diferentes paradigmas científicos que han guiado las acciones en el terreno.

Estos paradigmas explicativos sobre el origen y las causas del hambre y de las recurrentes hambrunas han evolucionado desde una explicación causal que

atribuía el problema a factores naturales, tales como el elevado crecimiento demográfico y las catástrofes naturales, pasando luego a explicaciones muy economicistas como los fallos de mercado o la asignación de recursos. Más recientemente, está surgiendo una explicación causal de tipo político, relacionado con políticas de largo plazo, voluntad de los dirigentes, la necesidad de acuerdos de concertación que creen capital social en el seno de los Estados, el incremento del interés por parte de la comunidad internacional. Asimismo, el derecho a la alimentación es tenido como marco básico de acción. Según este último paradigma, las víctimas del hambre en muchos casos se caracterizan no tanto por la pobreza de recursos como por la falta de poder político para exigir el respecto sus derechos y para ejercer presión política ante el Estado.

HAMBRE Y DESARROLLO ECONÓMICO

La justificación de este binomio representa uno de los ejes argumentales del libro: en el sentido de que el problema del hambre y la desnutrición no debe ser visto por los tomadores de decisiones como un asunto meramente técnico, agronómico, nutricional o meramente asistencial. Ha de ser visto como un tema económico que conlleva una alta prioridad política. En el interior del libro se detallan las implicaciones económicas que tiene la desnutrición crónica y aguda, desglosando el tema en dos ámbitos: por un lado, los costes de los sistemas de salud en el tratamiento de las enfermedades relacionadas con la desnutrición: y por otro, la pérdida de productividad ocasionada por un desarrollo intelectual y físico menor a causa de una alimentación deficiente durante gran parte de la vida.

Existen cada vez más estudios que establecen las relaciones económicas entre ciertas manifestaciones concretas de la desnutrición (deficiencia de vitaminas, anemia, bajo peso de los niños al nacer, desnutrición crónica los primeros dos años de vida) y la falta de crecimiento, o la oportunidad perdida, del Producto Interior Bruto de un país determinado. Si todo ello se compara con las inversiones necesarias para reducir o erradicar la desnutrición, se llega a la conclusión de que la inversión necesaria para acabar con el hambre en el mundo es, al menos, diez veces menor que los gastos derivados de su mera existencia. Aún así, cada vez se destina menos inversión en bienes públicos en áreas rurales, donde todavía se encuentra el 70% de los hambrientos, y menos ayuda oficial al desarrollo para los países con mayores tasas de desnutrición, lo que no favorece un crecimiento económico que ayude a los pobres a salir de su situación.

HAMBRE Y DEMOCRACIA

El mundo contemporáneo paulatinamente va reconociendo la importancia y la urgencia de poner en la agenda de las prioridades políticas mundiales

otro peligro: el hecho de que el hambre y la desigualdad social pueden desestabilizar las democracias y ocasionar desórdenes públicos, desembocando en una situación de ingobernabilidad que por otro lado previenen al país de recibir mayores inversiones extranjeras. Como ya dijo el nobel de economía Amartya Sen, en las democracias no se producen hambrunas. En ese sentido, la democracia y la seguridad alimentaria tienen una relación positiva, por ello cada vez es más necesario poner en la agenda política internacional la lucha contra el hambre como mecanismo para apoyar el buen gobierno. Este aspecto no solamente resulta catastrófico para los países donde se produce con mayor impacto (en América Latina se pueden mencionar Ecuador, Bolivia y, por cierto tiempo, Argentina) sino que podría extenderse y desestabilizar vastas áreas, hasta poner en peligro los equilibrios político-económicos vigentes. Como se ha visto en Bolivia y Ecuador, estos eventos son capaces de cambiar incluso el liderazgo existente, por lo que las élites gobernantes se están dando cuenta que si quieren estabilidad política tienen que mejorar las condiciones de vida de los extremadamente pobres.

Existe una clara relación entre el conflicto, la subproducción agrícola, la escasez de recursos naturales y el hambre. El conflicto destruye la tierra, el agua y los recursos biológicos y sociales para la producción alimentaria, en tanto que el gasto en operaciones militares reduce la inversión en salud, educación, agricultura y protección ambiental. El ciclo negativo se cierra porque el hambre y la falta de acceso a medios para atender las necesidades básicas suelen a su vez ser la raíz de conflictos violentos. Cuando los grupos que dominan la escena política se apoderan de los recursos naturales y los medios de producción, negando el acceso a los grupos marginados se genera violencia; es fuente de violencia estructural. La denegación del derecho a los alimentos se ha vinculado a disturbios y guerra civil en América Central y México. La exclusión económica y retrasos en los procesos de descentralización del poder limitan el interés político y la participación democrática de la población, lo que lleva a una pérdida de confianza de la población vulnerable en el Gobierno.

HAMBRE Y POLÍTICA: EL RECIENTE GIRO “SOCIAL” EN AMÉRICA LATINA COMO EJEMPLO

En América Latina, la causa principal de la desnutrición no está en la falta de capacidad para producir alimentos en cantidad suficiente. En general, la región es ampliamente excedentaria en el comercio internacional de alimentos, con países que figuran entre los mayores exportadores mundiales. El problema principal para lograr la seguridad alimentaria radica en las posibilidades de acceso al alimento por parte de los hogares más vulnerables. Es decir, existen grupos de población que no cuentan con el ingreso suficiente para acceder a

los alimentos disponibles en el mercado ni a los recursos para poder producirlos en un sistema de autoconsumo.

El contexto político de América Latina está cambiando (entre 2005 y 2006 ha habido diez países con elecciones presidenciales) siendo evidente un progresivo establecimiento de gobiernos liberales-progresistas o de una neo-izquierda que en sus propios países promueven mayor inversión en políticas sociales colocando el combate al hambre y la pobreza como uno de los temas importantes de sus agendas políticas. Además, estos países están llevando sus ideas más allá de sus fronteras, manteniendo la seguridad alimentaria muy alta en la agenda internacional y apoyando a otros países en el combate al hambre. Al respecto, vale la pena mencionar la Iniciativa Regional “*América Latina y Caribe sin Hambre 2025*” –ALCSH 2025– que se explica abajo con más detalle y, a nivel mundial, las iniciativas del Quinteto contra el Hambre, formado por los Presidentes de España, Francia, Chile, Brasil y el Secretario General de Naciones Unidas.

La mayoría de los países de América Latina están notablemente integrados en el mercado internacional y están viendo los precios de sus principales productos de exportación –agrícolas, petróleo y gas– crecer de una manera inesperada, lo que incrementa la cantidad de recursos que pueden destinar a inversiones sociales y de infraestructura. Esto hace que muchos de ellos estén viendo una vuelta del Estado como proveedor de servicios esenciales para los ciudadanos. Por otro lado, el posicionamiento geopolítico de algunos países está creciendo en la escena internacional, con sus líderes adquiriendo cada vez más un papel protagónico –Lula, Chávez, Kichner, Bachellet–. De otra parte, los pobres y los marginados están tomando conciencia de sus derechos como ciudadanos y están empezando a formar parte de las agendas políticas de muchos gobiernos. Otra característica que está favoreciendo esta vuelta de “lo social” son los procesos de descentralización del poder y el desarrollo de gobiernos locales, proporcionando un escenario abierto para movimientos sociales, así como para la consolidación de la democracia.

Lógicamente, la voluntad política es un elemento previo al logro de resultados apreciables tanto en seguridad alimentaria como en otras cuestiones. Sin embargo, para conseguir dichos resultados, la voluntad política tiene que concretarse en medidas concretas como la aprobación de leyes y políticas de estado que permitan acciones coherentes de mediano y largo plazo, sin depender de las orientaciones del gobierno del momento. Asimismo, se requiere una fuerte acción de coordinación de esfuerzos y recursos a nivel nacional que involucre a todos los actores sociales; una adecuada inversión en las áreas rurales y en agricultura y la formación de capital humano que valore, gestione y difunda la cultura y las iniciativas de seguridad alimentaria.

Si todos los países de la región cumplieran con la meta 2 del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio-ODM todavía nos quedarían 41 millones de

personas desnutridas en América Latina y el Caribe. Esta cifra es demasiado alta como para que nos sintamos satisfechos. En vista de esta perspectiva, los gobiernos de Guatemala y Brasil lanzaron en septiembre de 2005 en Guatemala la iniciativa ALCSH 2025. Esta iniciativa, consciente de la capacidad de América Latina de erradicar el hambre, plantea un desafío mayor pero más específico que el de los ODM, marco general en el cual se inserta y al cual complementa. Poniendo un esfuerzo suplementario en un periodo de tiempo un poco más largo, se puede conseguir que todo el mundo en la región pueda comer tres veces al día todos los días del año. A fin de lograr esta meta, es fundamental un decidido compromiso político no sólo de los gobiernos sino también de la sociedad en su conjunto. Asimismo, es esencial traducir ese compromiso en políticas públicas y programas que apunten a la solución de los principales problemas identificados.

La Cátedra espera seguir contribuyendo al desarrollo de esta iniciativa, que tiene como mensajes fundamentales de carácter político las relaciones anteriormente citadas entre el hambre y el desarrollo económico y la democracia, convirtiendo de esta manera la lucha contra el hambre en un tema político.

CONTENIDO DEL LIBRO

Los diferentes trabajos resultantes del seminario y que constituyen el presente libro han sido agrupados en cuatro grandes bloques o apartados. Se persigue con ello dotar de unidad y coherencia al conjunto de la obra. Así, el *primer bloque* está dedicado al hambre y la pobreza en un mundo global. En él se fija el contexto mundial del hambre y la realidad de sus datos, enmarcado en el dinámico proceso de la globalización –comunicaciones, información, economía relacionada, apertura de mercados, estado reducido, etc.– lo que hace que mucha gente esté perfectamente informada de todo lo que pasa en el mundo, y las noticias sobre hambre, hambrunas y pobreza están al alcance de cualquier ciudadano. Con tanta información, tanto progreso tecnológico y tanto crecimiento económico, es cada vez más inadmisibles la existencia del hambre en numerosos países. El Director de la Cátedra y funcionario de la FAO –Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, por sus siglas en inglés– Dr. José Esquinas, es el encargado de abrir el libro con su trabajo sobre el hambre y la globalización, dibujando una perspectiva de la situación actual y el rol de la cooperación internacional. En esta primera parte se le añaden dos trabajos relacionados de dos destacados economistas, los profesores Pedro José Gómez Serrano de la Universidad Complutense de Madrid y Gabriel Pérez Alcalá, de ETEA Córdoba, sobre los efectos económicos y consecuencias de la globalización.

El *segundo bloque* versa sobre los aspectos políticos, estratégicos, sociales y legales de la lucha contra el hambre, aspectos que marcan el referido

carácter interdisciplinar de la seguridad alimentaria. Así, en primer lugar, nos encontramos con el trabajo del profesor Prem Bindrabam y colaboradores de la Universidad de Wageningen en Holanda, uno de los centros de investigación de referencia en esta temática. En él, se abordan como han de ser las estrategias nacionales para la seguridad alimentaria y reducción de la pobreza, y cómo se han de articular con las Estrategias de Reducción de la Pobreza. Seguidamente, el coordinador de la red internacional de investigación de la Cátedra y oficial de seguridad alimentaria de la FAO, José Luís Vivero, y otro miembro de la red, la antropóloga Carmen Porras, abordan cómo han de ser las políticas públicas de seguridad alimentaria en América Latina, en el marco de una Nueva Ruralidad y un cambio notable hacia lo social en toda la región. Esta es una línea de investigación que la Cátedra ha acogido como prioritaria. Sin duda, ésta prestará todo su apoyo a iniciativas tan laudables como la de “*América Latina y Caribe sin hambre 2025*”, lanzada por Brasil y Guatemala con el apoyo técnico de la FAO y financiero de AEICI –Agencia Española de Cooperación Internacional–. Posteriormente, otro miembro de la red, Carmen Lahoz, aborda el tema del papel de la mujer en la seguridad alimentaria, una relación clave y de alta importancia en la lucha contra el hambre. Por último, siguen dos trabajos sobre el Derecho a la Alimentación, que representa la cara jurídica de la seguridad alimentaria: uno preparado por Miguel Ángel Martín, jefe del departamento de cooperación internacional de la Diputación de Córdoba, sobre el contenido y desarrollo de este derecho y otro sobre la lucha contra el hambre desde los derechos económicos, sociales y culturales a cargo de José María Medina, director de Prosalus, una organización muy activa en las campañas de promoción y difusión de este derecho en España.

El *tercer bloque* está dedicado a presentar en detalle los casos concretos sobre políticas nacionales de seguridad alimentaria de dos países en desarrollo con un gran liderazgo en este tema –Brasil y Guatemala– y un país donante que ha incorporado plenamente la lucha contra el hambre como un eje prioritario de la cooperación internacional, España. En el primer caso se analiza principalmente el origen, fundamento y desarrollo del programa “Hambre Cero” –fome zero en portugués– una de las iniciativas de más calado y trascendencia en la lucha contra el hambre a nivel internacional. Así, hay dos trabajos, uno del Dr. Walter Belik, profesor de la universidad de Campinas en Brasil y otro del padre del programa y ex ministro y asesor de la presidencia para la seguridad alimentaria, Dr. José Graziano Da Silva, y colaboradores. En el caso de Guatemala contamos con la aportación de José Andrés Botrán, Secretario de Estado de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala, presentando la Política y la Ley de Seguridad Alimentaria y exponiendo algunos elementos necesarios para fortalecer el hambre como elemento político y aglutinador de esfuerzos nacionales. También tenemos el texto del profesor de Antropología Julián López García y su colaborador Lorenzo Mariano Juárez sobre la región

Ch'orti guatemalteca, con una perspectiva del hambre desde el punto de vista del hambriento. Por lo que respecta a España, se ofrece el trabajo de Enrique de Loma-Ossorio, también miembro de la red internacional, sobre la reciente estrategia de la Cooperación Española sobre Seguridad Alimentaria, de la cual ha sido autor, haciendo especial hincapié en el concepto clave de soberanía alimentaria, que España ha decidido apoyar. De otro lado, está la aportación de Pablo Muelas, jefe de ayuda humanitaria de la AECI, exponiendo la práctica de este organismo sobre ayuda alimentaria y de emergencia.

El *cuarto y último apartado* puede considerarse más abierto y recoge otras interesantes aportaciones de temas conexos y vinculados directamente, bien como causa o consecuencia, a la cuestión del hambre, lo cual contribuye a dar una interesante visión sobre la riqueza de enfoques que tienen el hambre como centro y origen del problema, lo que precisa un abordaje multidisciplinar. El primer texto tiene la autoría de una de las mentoras de la Cátedra y profesora de la Universidad de Córdoba, Dra. Margarita Clemente, que versa sobre la biodiversidad, una cuestión de sumo interés y que ha sido acogida por la Cátedra como una de sus líneas de investigación prioritarias. A este artículo se le añade otro sobre las particularidades y cifras de la Ayuda Oficial al Desarrollo y el papel del Sistema de Naciones Unidas en el desarrollo por el Dr. Ignacio Trueba, catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid y uno de los impulsores de los estudios contra el hambre en España, y Ana Alfonso, investigadora que trabaja con él. Además, hay un capítulo a cargo de Antonio Hidalgo sobre la cooperación científica con Iberoamérica como instrumento clave para formar a profesores y profesionales en la lucha contra el hambre en la región. Finalmente, el abogado Max Adam Romero plantea un trabajo de reflexión y consecuencias directas y visibles para todos del hambre y la pobreza extrema en los países en desarrollo: los imparable flujos migratorios que está recibiendo España desde África, que son personas que no tiene futuro en sus países y vienen a nuestras tierras buscando una vida mejor.

JOSÉ ESQUINAS TORRES

JOSÉ LUIS VIVERO

MIGUEL ÁNGEL MARTÍN LÓPEZ

CARMEN PORRAS

EXILIO POLÍTICO POR HAMBRE

Antes la persecución política exiliaba al hombre
Hoy el subdesarrollo es el que exilia al pobre.
Pareciera un asunto de Estado
Unos moriran en el camino, otros serán deportados
Pero con uno de tres que llegue ¡Todos seremos beneficiados!

En su país...

Su vida y su prole, están en peligro inminente de muerte.
Con la persecución perenne en cada tiempo de comida,
Con ese constante asedio del dolor en su barriga.

Agradecen por las noches que se acabo su día,
Pero cuando aclare de nuevo
Se hará mas obvio el chillar de la tripa.

El exilio de la pobreza empuja al hombre a cruzar fronteras

Emigra el blanco como el de piel morena,
No hay racismo en su escogencia
El campesino, la viuda, la madre soltera
Mientras se haya alfabetizado,
¡Engrose la lista de espera!

El exilio de la pobreza decapita familias enteras:
Los más listos se van, añorando aprenderse otro himno,
Orgullosos de ver ondear otra bandera.

Al exilio de la pobreza,
algunos mandatarios le llaman desarrollo
y engordan su Producto Interno Bruto
Con la evidencia de su fracaso económico

Con cada exiliado se exporta un cerebro
¡Pero vean señores de prensa!
Ya es un ciudadano menos del país de los hambrientos

Y al final de cuentas...

Un cañonazo de remesas le calla la boca a cualquiera

Al cabo de un tiempo el exiliado recuerda:

Los zapatos rotos de su hijo,

La deuda en la escuela,

el vertiginoso correr de la atrasada renta.

Y no quiere volver a su tierra,

Y no cambia la pizza por acelgas,

Aunque sea grasosa,

ya le gustó la hamburguesa.

Se siente un rey

inmerso en el capitalismo,

Sí, sí, ese mismo

al que oyó maldecir desde niño.

Ya no quiere ser candidato al destierro por hambre

Ha preferido la opción de morir de tristeza en lo lejano,

Sin hijos, sin primos, sin gente de su misma sangre

Tal vez nunca vuelva a ver viva a su madre

Tal vez ya no vuelva con vida a su casa

Pero...

¡Aunque se endeude en el viaje! ¡Y aunque hipoteque a los críos!

Va seducido por un sueño, el sueño de comer cuando le plazca

Y pensar en la distancia,

Que sus seres queridos también comen cuando les da la gana

Comer, comer es el estatus que da las agallas

Agallas por correrse el riesgo de atravesarse un desierto

Y domar un río Bravo.

Agallas para olvidarse en cada bocado,

Que no tiene resellos de visa

Y que su exilio es por hambre forzado

Exilar a los pobres, desentenderse que existen

ya se ha convertido en muchos países

en una política de Estado

CAPÍTULO I
EL HAMBRE Y LA POBREZA
EN UN MUNDO GLOBAL

HAMBRE Y GLOBALIZACIÓN. SITUACIÓN ACTUAL Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

JOSÉ T. ESQUINAS ALCÁZAR

Somos hijos de nuestro pasado, pero lo que es más importante es que somos padres de nuestro porvenir

(MIGUEL DE UNAMUNO)

La Agricultura es la profesión propia del sabio, la más adecuada al sencillo y la ocupación mas digna para todo hombre libre

(CICERÓN)

1. SITUACIÓN DEL HAMBRE EN EL MUNDO Y PERSPECTIVAS FUTURAS

1.1. La situación del hambre en el mundo

Terminar con el hambre en el mundo es el mayor reto que la humanidad tiene frente a sí. 852 millones de personas pasan hambre y dos mil millones sufren malnutrición. De ellas, la mayor parte, 815 millones viven en países en desarrollo y 15 millones de ellas mueren cada año como consecuencia del hambre y la malnutrición. Lo que significa 30 mil personas al día, o sea, una cada tres segundos y en la mayor parte de los casos, niños. La cifra de víctimas del hambre ha crecido con respecto al período 1995-1997. Todo esto a pesar de que, durante la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, todos los países del mundo estuvieron de acuerdo en el objetivo de reducir a la mitad el número de personas hambrientas en el mundo, para el año 2015. Actualmente, la evaluación de las cifras de hambre muestra que no se están cumpliendo los acuerdos de la Cumbre Mundial ni los Objetivos del Milenio.

1.2. Seguridad Alimentaria y Seguridad Mundial

No obstante, y paradójicamente, hoy se producen suficientes alimentos para dar de comer a toda la humanidad. El problema es de pobreza y de acceso a la alimentación, y para resolverlo es necesaria la voluntad política. Terminar

con el hambre en el mundo no puede ser considerado sólo como una cuestión de solidaridad y generosidad de los ricos hacia los pobres. Podría verse también desde un punto de vista egoísta y de lucha por los mismos intereses en un futuro necesariamente común. Ahora que las leyes del mercado y el crecimiento económico son los paradigmas más referidos, la lucha contra el hambre y la desnutrición tiene también una justificación económica, ya que las personas desnutridas son menos productivas y emprendedoras. Todo esto supone unas pérdidas millonarias en las economías de los países, reflejadas en pérdidas de varios puntos sobre los PIB anuales (5% en Guatemala, 10% en Mozambique y casi 15% en China, según el SOFI 2004).

La inseguridad mundial ahonda sus raíces en el hambre y la pobreza, las dos plagas más vergonzosas de nuestra generación, y que sirven de caldo de cultivo a la desestabilización. No creo exagerar si digo que sin seguridad alimentaria, no puede haber seguridad mundial.

Además, estamos en un mundo cada vez más interdependiente y globalizado y una avería en nuestra pequeña astronave, la Tierra, tendría el mismo efecto fatal si se produce en el Norte que si se produce en Sur. Eliminar el hambre de África hoy es la *conditio sine qua non* para asegurar la subsistencia de la humanidad. O nos salvamos todos, o perecemos juntos.

1.3. Población creciente, recursos naturales menguantes, interdependencia, cooperación internacional

Con una población mundial que está previsto que llegue a los 8.300 millones en el año 2030, la tierra tendrá que alimentar otros 2.000 millones más en unos años. Lo que exigiría un incremento de la producción alimentaria proporcional para no empeorar la situación. Las posibilidades de incrementar las zonas destinadas a la agricultura son limitadas, y la mayoría de los sistemas naturales productivos están sobre-explotados. Así pues, se hace necesario intensificar la producción de forma sostenible, incrementar la productividad a nivel local, y optimizar los sistemas naturales. Todo ello, mientras los recursos naturales sobre que se basa la agricultura están siendo sometidos a un proceso de erosión creciente: unos 15 millones de hectáreas son deforestados cada año; unos 10 millones de hectáreas de tierras cultivables se pierden cada año como consecuencia de los procesos de desertificación, aumento de la aridez y urbanización; la contaminación del agua y el aire crece, y hoy una persona de cada seis no tiene agua potable. También diversidad biológica de las plantas cultivadas se reduce rápidamente: en muchos países y para los cultivos más importantes, en torno al 90% de las variedades que se cultivaban al principio del siglo se han perdido para siempre. Se trata de recursos naturales de los que todos los países somos interdependientes para la producción agrícola y que son imprescindibles para la supervivencia de las generaciones futuras. La co-

operación internacional para la conservación y uso sostenible de esos recursos es por tanto una necesidad imperiosa.

Un ejemplo significativo: la agro-biodiversidad

*Para comunicar mejor estas ideas, deseo profundizar uno de estos recursos naturales que es fundamental para la agricultura y al que he dedicado gran parte de mi vida: la **diversidad biológica agrícola**, mostrando con algunos ejemplos y datos la importancia de este recurso, los peligros a los que lleva la dramática pérdida de biodiversidad en el último siglo, la interdependencia entre países y generaciones y algunas soluciones ya negociadas en el seno de Naciones Unidas.*

La importancia de la diversidad biológica agrícola radica en que contiene los recursos genéticos, bloque de construcción necesaria para la producción de nuevas variedades de plantas y nuevas razas de animales.

*Permitidme algunos ejemplos ilustrativos como el de la hambruna que estremeció a Europa a mitad del siglo XIX. Hambruna que sólo en Irlanda, provocó en pocos años la muerte de casi 3 millones de personas, y la emigración, en este caso a Estados Unidos, de otros tantos irlandeses. Como bien sabéis, el problema que asoló nuestro continente fue debido a una enfermedad de la patata, el “*Phytophthora infestans*”, para el que no había resistencia conocida debido a la uniformidad extrema de las patatas europeas, todas ellas basadas en un puñado de plantas homogéneas procedentes de América Latina. Se resolvió gracias a la resistencia a la enfermedad encontrada en Perú, uno de los centros de diversidad de la patata. Otro ejemplo clarificador es el del ataque de *Helmintosporius maydes* que destruyó los maíces híbridos del sur de Estados Unidos al principio de la década de los 70 debido a que procedían de semillas con una estrecha base genética y eran susceptibles a esta enfermedad; el problema fue resuelto introduciendo genes de resistencia procedentes de maíces africanos.*

A pesar de su importancia vital para la supervivencia humana, la biodiversidad agrícola está desapareciendo a un ritmo cada vez mayor. Se estima que, a lo largo de la historia de la humanidad, se han utilizado unas diez mil especies para la alimentación humana y la agricultura. Actualmente, tan sólo 12 especies vegetales y 5 especies animales nos proporcionan más de un 70% de los alimentos. Solamente 4 especies vegetales (patatas, arroz, maíz y trigo) y 3 especies animales (vacas, cerdos y pollos) nos proporcionan más de la mitad. A lo largo de los últimos cien años, ha tenido lugar una enorme pérdida de diversidad

genética dentro de las llamadas “principales especies alimentarias”. Cientos de miles de variedades heterogéneas de plantas cultivadas a lo largo de generaciones, han sido sustituidas por un reducido número de variedades comerciales modernas y enormemente uniformes. Sólo en los Estados Unidos ya han desaparecido más de un 90% de árboles frutales y variedades hortícolas que aún se cultivaban a comienzos del siglo veinte. La pérdida de diversidad biológica agrícola ha provocado una reducción de la capacidad de las generaciones presentes y futuras para afrontar los posibles e imprevistos cambios del medio ambiente y las necesidades humanas.

*A principio del siglo XX, Vavilov nos mostró que la mayor parte de los centros de origen y diversidad de las plantas cultivadas se encuentran en el Sur, y están localizados en países en vía de desarrollo, países pobres en dinero pero ricos en diversidad biológica necesaria para la supervivencia de la humanidad, y para hacer frente a los cambios climáticos y necesidades humanas impredecibles. No es casualidad que cuando Europa en el siglo XX, busca la resistencia al *Phytophthora infestans* de la patata la encuentra en América Latina. Y cuando en la segunda mitad del Siglo XX, en otra situación difícil, Estados Unidos busca la resistencia al “*Helminthosporium maidis*” para salvar su maíz, la encuentra en África. En general, podemos decir que ningún país del mundo es hoy autosuficiente en lo que respecta la biodiversidad agrícola, y que la dependencia media entre países para los cultivos más importantes es del 70%.*

La cooperación internacional en esta materia no es por tanto una posibilidad, sino una necesidad. *La imperiosa necesidad de cooperar internacionalmente, ha hecho posible una empresa que parecía utópica: La negociación y aprobación en el seno de la FAO de un Tratado Internacional de Recursos Fitogenéticos, cuyos objetivos son la conservación para el futuro y el uso sostenible de los recursos genéticos, así como el acceso a los mismos para investigación y mejoras genéticas, y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de su uso. El Tratado también reconoce por primera vez en un acuerdo vinculante de Naciones Unidas, los Derechos de los Agricultores como guardianes de la diversidad biológica agrícola y de los conocimientos tradicionales afines. El Director General de la FAO, considera este tratado como una piedra millar en la cooperación Norte-Sur. España, que ha sido histórica, geográfica y culturalmente el puente entre Europa, el mundo árabe y América Latina en el intercambio de recursos genéticos ha desempeñado un papel esencial en su desarrollo y negociación, y nuestro*

parlamento fue de los primeros en ratificarlo. El Tratado Internacional entró en vigor en Junio del 2004, y hoy es Ley Internacional. La primera reunión de su Órgano Rector, al que serán invitados todos los países del mundo, tendrá lugar en España en Junio de 2006.

2. LAS CIENCIAS AGRICOLAS Y LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE

2.1. Producción agrícola, Revolución Verde y medioambiente

Durante muchas generaciones, el empeño principal de nuestros profesionales ha sido aumentar la producción agrícola, objetivo que se ha cumplido ampliamente a nivel mundial: Sólo en el último cuarto de siglo ha sido posible casi triplicar la productividad del trigo y del maíz, duplicar la del arroz, la soja y la cebada, e incrementar altamente la de la patata y otros cultivos importantes. En este incremento, la Revolución Verde primero, y las nuevas tecnologías después, han tenido un papel importante. El coste pagado, sin embargo, especialmente en términos de pérdida de los recursos naturales para la agricultura: tierra, agua y biodiversidad, ha sido alto.

2.2. Evolución de las ciencias agrícolas: demandas y adaptación

Siendo las ciencias agrícolas ciencias aplicadas, su desarrollo exige una constante adaptación a las necesidades y demandas cambiantes de la sociedad en que vivimos. De una población española esencialmente agrícola donde los agricultores constituían más del 50% de la población hemos pasado a una sociedad donde la población activa agrícola no llega al 5% y donde las principales demandas vienen de la misma sociedad y de los consumidores, que exigen no sólo cantidad sino también calidad, sanidad, y variedad en los alimentos, así como respeto al medio ambiente, y un creciente número de personas están dispuestas a pagar por todo ello. Es un reto para nuestra sociedad formar profesionales capaces de satisfacer estas demandas cubriendo las carencias de nuestras carreras y asegurando a la sociedad la satisfacción de sus nuevas necesidades.

Sin embargo, la demanda en los países en vías de desarrollo sigue siendo en gran medida, de incremento de la productividad a nivel local con el fin de asegurar el acceso a los alimentos.

2.3. Nuevas tendencias: Sistemas agroalimentarios, agro-ecosistemas, seguridad alimentaria y agricultura sostenible

Todo lo anterior esta llevando a un nuevo concepto de agricultura. Actualmente los espacios donde se desarrollan las ciencias agrícolas no son sola-

mente rurales, si no que existe una interdependencia entre dos grandes áreas de intervención: 1) el agro-ecosistema (relacionado con el medio físico de producción) y 2) el comercio, la alimentación y la nutrición (relacionado con las construcciones sociales del ser humano y su necesidad de alimentos). La relación de ambos ámbitos forma el sistema agroalimentario, como entidad global, que incluye tanto a la agricultura ecológica, como a los pesticidas, los transgénicos, la biodiversidad, la nutrición, la gastronomía, los supermercados y la prevención de nuevas epidemias como la gripe aviar o las vacas locas, por mencionar sólo algunos aspectos.

En un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, la eliminación del hambre para siempre pasa necesariamente por dos paradigmas: la Seguridad Alimentaria Mundial y el Desarrollo Agrícola Sostenible.

Según la FAO:

“existe **Seguridad Alimentaria** cuando las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”.

Esta definición tiene en cuenta los conceptos mencionados más arriba de acceso, producción, calidad, sanidad, diversidad y cultura.

Por otra parte, y para que las generaciones futuras puedan gozar de seguridad alimentaria, es condición necesaria que la agricultura no destruya los recursos naturales sobre los que se basa, y esta es precisamente la definición de **Agricultura Sostenible**. Las consecuencias de un desarrollo no sostenible las pagan las generaciones futuras. Dice un proverbio africano que el medioambiente no nos pertenece, lo tenemos en préstamo de nuestros hijos. Destruir el medio-ambiente es robar a nuestros hijos, privándoles del uso de unos recursos naturales que siguen constituyendo la materia prima imprescindibles para el desarrollo de la agricultura y la producción de alimentos en el futuro.

Nuestra generación tiene el deber moral y la obligación histórica de acabar con el hambre. Como profesionales debemos estar preparados para acabar con el hambre en el mundo, y como ciudadanos del mundo debemos luchar por ello y contribuir a que este sea un objetivo prioritario de nuestra sociedad. Además, muchos de nosotros ocupamos puestos de responsabilidad, o trabajamos en la ayuda al desarrollo, lo que nos sitúa en una situación privilegiada en la lucha por un mundo mejor, sin hambre y sin miseria.

3. COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE: ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS

La respuesta a muchos de los problemas agrícolas y alimentarios de nuestra sociedad exige la cooperación internacional: la lucha contra enfermedades

y plagas de plantas cultivadas y animales que pasan de un país a otro sin necesitar pasaporte, el acceso a los recursos genéticos y las nuevas tecnologías, y la lucha contra el hambre son ejemplos de esta necesidad.

1) En la cooperación internacional corresponde a las Naciones Unidas como foro universal intergubernamental, un papel primordial en la negociación y el desarrollo de los **acuerdos y normas internacionales** necesarias. En la FAO los países han negociado acuerdos internacionales tales como: Convención para la Protección de plantas, Convenio de Róterdam sobre productos agroquímicos, Código de Conducta sobre la pesca responsable, Tratado Internacionales sobre los Recursos Fitogenéticos, Directrices sobre el Derecho a la Alimentación y Codex Alimentario.

2) Otra vertiente de la cooperación internacional es **la enseñanza y la investigación** orientadas a los países en vía de desarrollo, donde nuestro país podría tener un papel de primer orden. España, como puente cultural, geográfico y de sangre entre Europa, los Países árabes y América Latina, goza de una situación privilegiada. Importantes técnicas agrícolas y de riego desarrolladas por los árabes, entraron a Europa por España. Cultivos como la patata, el maíz, el tomate, la judía y el tabaco procedentes de América Latina, llegaron a Europa a través de España, así como los cultivos del viejo mundo y las especies animales de mayor importancia a nivel mundial pasaron desde España a América Latina. Algunos países desarrollados como Francia, Italia, Holanda e Inglaterra, que mantienen buenas relaciones con sus ex-colonias, han creado desde hace décadas universidades y centros de investigación agrícolas para facilitar la cooperación internacional en agricultura.

España, sin embargo no cuenta aún con un instrumento similar, pero iniciativas como la auspiciada por la Diputación y la Universidad de Córdoba de crear una Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza (CEHAP), son pasos importantes en esta dirección. Es preciso formar a cooperantes españoles por una parte y atraer estudiantes, profesores e investigadores que puedan iniciar en España y desarrollar en sus propios países actividades e investigación de interés internacionales en la lucha contra el hambre.

El desarrollo en nuestras escuelas y facultades en general, y en las de agronomía, biología, tecnología de los alimentos y veterinaria en particular, de un currículo de cooperación agraria con asignaturas cuyo contenido indague en las causas del hambre, la historia y diversidad de los sistemas agroalimentarios mundiales, la agricultura tropical, la función social y cultural de las agriculturas, la etnobotánica, la agroecología, la agricultura sostenible, la seguridad alimentaria, la cooperación internacional, también podrían contribuir a los mismos objetivos.

3) Teniendo en cuenta que unas de las principales causas del hambre es la falta de acceso a los alimentos, **la asistencia técnica** debe promover la producción de alimentos *in situ* siempre que sea posible, usando las tecnologías

apropiadas en cada caso y sin agotar los recursos naturales. La producción *in situ* facilita el acceso a los alimentos y está en línea con el principio de subsidiariedad como parte central de las Directrices sobre el Derecho a la Alimentación, negociadas en la FAO. Algunos ejemplos sobre cómo incrementar la producción a nivel local son: (i) el desarrollo de genotipos locales (en oposición al idiotipo o genotipo ideal universal del que se hablaba hace años) adaptados a las condiciones y gustos locales y con poca o ninguna dependencia de inputs externos; (ii) el uso de tecnologías apropiadas que permiten aumentar la eficacia de los recursos naturales limitados, como el riego por goteo en zonas áridas; (iii) promoviendo inversiones tanto privadas como públicas, a menudo, estas últimas, son las únicas posibles cuando los beneficios que se obtienen son de tipo social con poco o ningún beneficio económico.

La ayuda alimentaria directa, aun siendo muy importante en casos concretos y situaciones de emergencia, debería considerarse como el último recurso, ya que crea dependencia y no resuelve el problema de forma permanente.

Para reducir el hambre es preciso también (i) fomentar mayores inversiones en agricultura, sobre todo en los países en desarrollo, incluyendo cuando sea posible, mediante canje de deuda exterior; (ii) crear un entorno comercial internacional justo y equitativo y (iii) evitar los monopolios agrícolas y de alimentación.

En un momento en que la contribución de España al desarrollo ha crecido espectacularmente, es preciso augurarse y promover que una parte de este incremento vaya a la financiación de proyectos, programas y actividades que ayuden a paliar el hambre, sobre todo, en los países más necesitados.

COMENTARIOS FINALES

Al concluir el cuarto centenario la publicación del Quijote, me atrevo a pensar que si el Caballero volviese hoy a esta su maltratada tierra, lucharía con todas sus fuerzas, para salvarnos del hambre y la pobreza, y contra una de sus causas, los gigantes mercenarios que tantas veces disfrazados de molinos de grano, siguen especulando con nuestros alimentos y nuestras vidas.

Nunca como hasta ahora ha tenido el ser humano en sus manos las llaves del futuro de la humanidad, y nunca como hasta ahora ha dejado relegada la filosofía, las humanidades, la moral y la ética a un segundo plano. Para que el desarrollo agrario sea sostenible, y algunos procesos reversibles, es preciso conservar los recursos naturales sobre los que éste se basa. El futuro de nuestros hijos, la consecución de un mundo sin hambre ni miserias, debe ser la responsabilidad de todos y cada uno de nosotros, y no podemos ni debemos eludirla ni dejarla en manos del azar. Acabar con el hambre en el mundo es un imperativo moral y una justificación económica, y actualmente tenemos los medios técnicos para hacerlo.

Agradecimientos:

Deseo agradecer a Álvaro Toledo y a José Luis Vivero, ingenieros agrónomos españoles y colegas de la FAO, por su contribución al desarrollo de las ideas expresadas en este documento.

EL PROBLEMA DEL HAMBRE EN LA ERA DE LA GLOBALIZACION

PEDRO JOSÉ GÓMEZ SERRANO

Conscientes de que habitamos en un planeta en el que coexisten la mayor abundancia y la pobreza más indignante, en la asamblea ordinaria de las Naciones Unidas celebrada en el año 2000, a punto de iniciarse el siglo XXI, 189 países asumieron colectivamente los denominados Objetivos del Milenio, el primero de los cuales (sobre un total de ocho) consiste, precisamente, en “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”, lo que se traduciría concretamente, en *reducir a la mitad el porcentaje de personas que pasan hambre en el periodo 1990-2015*¹.

Vivimos, ciertamente, en un mundo paradójico: mientras la NASA envía una nave espacial a Marte para descubrir si hay agua en el planeta rojo, en el nuestro no somos capaces de proporcionar saneamiento básico a 2.600 millones de personas –el 40% de la población mundial– y agua potable a más de 1.000 millones de personas, lo que conduce a que, cada año, 5 millones de personas, en su mayoría niños, mueran por enfermedades transmitidas por el agua². Y no cabe achacar a la explosión demográfica la situación de penuria, desnutrición y miseria que aqueja a una parte muy importante de la humanidad porque, si bien a lo largo del siglo pasado la población humana se multiplicó casi por cuatro –pasando de 1.600 millones de personas a 6.000–, la riqueza mundial se multiplicó por dieciséis.

Nunca la humanidad ha dispuesto de tantos conocimientos científicos y recursos económicos como en la actualidad, para afrontar los desafíos colectivos que tiene planteados. Ciertamente, existen factores aleatorios que inciden en el desarrollo socioeconómico y, en muchas naciones, la gestión privada y pública de los problemas es profundamente desafortunada pero, con todo, puede afirmarse con seguridad que si hoy en día perviven la pobreza absoluta

¹ MARTÍNEZ OSES, Pablo: *Objetivos del Milenio*, PPC, Madrid, 2005.

El análisis de la evolución de estos indicadores y de las correspondientes metas puede encontrarse en <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>.

² PROYECTO DEL MILENIO: “Datos básicos: las caras de la pobreza”, www.unmillenniumproject.org, 17 enero 2005, p. S 3-1-2.

y el hambre es, sobre todo, por una falta estremecedora de voluntad política y solidaridad internacional³.

1. LA GLOBALIZACIÓN IMPLICA, EN GENERAL, UN AUMENTO DE LA INTERDEPENDENCIA Y DE LOS INTERCAMBIOS ECONÓMICOS

No existe un acuerdo unánime respecto al significado correcto que debiera darse al término “globalización”, aunque su uso hoy se encuentre ampliamente extendido en las ciencias sociales⁴. Algunos economistas señalan que ya en la segunda mitad del siglo XXI se dio un contexto de liberalización e intensificación de los flujos comerciales, financieros y de trabajadores a escala internacional que permitiría hablar legítimamente de globalización. Otros –la mayoría–, prefieren reservar el uso de esta expresión para referirse a la fase económica que se inicia con la crisis de los años 70 del siglo pasado y sus intentos por superarla. Sabiendo que la tendencia a ampliar los mercados es intrínseca a la lógica del sistema capitalista desde sus orígenes, puede ser útil distinguir entre la internacionalización de la economía –que viene determinada por el aumento de los intercambios entre los países–, la mundialización económica –protagonizada por actores cuya dinámica viene determinada por el espacio mundial como las Corporaciones Transnacionales o los Organismos Económicos Internacionales– y la globalización propiamente dicha que incorpora los fenómenos anteriores, pero que añade aspectos nuevos de raíz tecnológica, política e ideológica.

Concretamente la globalización actual podría caracterizarse por los siguientes rasgos:

- Una sensible *mejora y abaratamiento de los transportes y las comunicaciones* derivadas de las múltiples innovaciones tecnológicas de la informática (potenciada enormemente por el desarrollo del microchip), las telecomunicaciones (internet, satélites, telefonía móvil...), la robótica, el ahorro energético, la ampliación del tamaño de los buques y su especialización, etc.
- Un notable *cambio en la gestión gubernamental* de la actividad económica que, tras haber estado inspirada por los criterios keynesianos y socialdemócratas durante casi tres décadas, pasa a estar regida por los principios de la liberalización externa e interna, la privatización de las

³ Para un análisis de la desigualdad internacional, ver GÓMEZ SERRANO, Pedro José: “Educar para la solidaridad en un mundo roto”, *Cuadernos para el desarrollo* n.º 9, Ed. FERE, Madrid, 1999.

⁴ Una visión introductoria al concepto en MARÍA I SERRANO, Joseph F: “La globalización”, *Cuadernos Cristianisme i Justícia*, n.º 103, Barcelona, diciembre 2000. Para un acercamiento en profundidad ver, MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, Ángel: *Economía Política de la Globalización*, Ariel, Madrid, 2000.

empresas del estado, la desregulación de los mercados y, en cualquier caso, por un menor grado de intervención pública.

- Una clara ampliación de la *internacionalización* y la *transnacionalización* de las actividades económicas que, gracias a las nuevas tecnologías, a la reducción de barreras arancelarias o de otra índole, a la desaparición, reducción o ausencia de regulación internacional de los movimientos de capitales y al abaratamiento del transporte afecta no sólo a las grandes corporaciones sino a empresas medianas y aún pequeñas, originarias de un número creciente de países.
- Las nuevas oportunidades han impulsado la *relocalización* y *segmentación* de los procesos productivos que atiende a diversos motivos: búsqueda de nuevos mercados, asegurar abastecimientos, aprovechar menores costes salariales, evitar legislaciones medioambientales o laborales exigentes, sortear tributaciones elevadas sobre los beneficios, debilitar a las fuerzas sindicales, desplazar o eliminar competidores, etc..
- Con todo, este *proceso*, que implica una especie de contracción del tamaño del planeta por la reducción en el coste y en el tiempo en que circulan personas y mercancías y que permitió acuñar la expresión “aldea global” no ha dejado de resultar *profundamente asimétrico a escala mundial*. En contra de lo que predica la doctrina neoliberal que resulta ser la ideología propia de la globalización, ésta no ha beneficiado a todos por igual y ha contribuido a agrandar la desigualdad.
- Aunque en términos agregados los movimientos de personas, bienes, servicios y especialmente recursos financieros han crecido mucho, *estos fenómenos se concentran en determinados países y regiones* dejando excluidas a muchas zonas del mundo que incluyen continentes enteros como África. Mientras áreas económicas como la asiática y entidades como las corporaciones transnacionales experimentan un fuerte crecimiento de sus actividades, millones de personas sufren la exclusión global.
- En conjunto todos los países han experimentado una *mayor vulnerabilidad o permeabilidad al entorno internacional* con la consiguiente pérdida de autonomía en la gestión macroeconómica. Sin embargo, el aprovechamiento de las nuevas oportunidades solo se ha dado en aquellas naciones que habían desarrollado algún tipo de ventaja comparativa dinámica (proyectos gubernamentales, mejora en la cualificación de la mano de obra, infraestructuras al servicio de las empresas, estabilidad socioeconómica, mercados crecientes...).

Como es lógico, el profundo cambio del marco económico general que hemos descrito, tendría que afectar necesariamente a la producción, distribución y consumo de alimentos y, en definitiva, a la posibilidad de reducir el hambre en el mundo. En principio, la globalización podría facilitar el abastecimiento

de las zonas que en un momento dado sufrieran graves carencias alimenticias pero, por desgracia, como veremos, la cosa no es tan sencilla.

2. CARACTERÍSTICAS AGROALIMENTARIAS DEL MUNDO EN QUE VIVIMOS

Distintas estimaciones de los expertos sitúan la capacidad de nuestro planeta para generar alimentos en el equivalente al consumo de unos 12.000 millones de personas, tomando en consideración los recursos y conocimientos tecnológicos actualmente disponibles. En estos momentos la población mundial ronda los 6.500 millones de seres humanos, por lo que nos encontramos todavía lejos de los límites físicos que pudieran impedir alimentarla adecuadamente⁵. Sin embargo, como todos sabemos, según las estimaciones de la FAO todavía existen 850 millones de personas subnutridas en el mundo⁶.

Las tendencias observadas en la producción mundial de alimentos son relativamente esperanzadoras. Se ha producido un aumento de la producción *per capita* durante las últimas tres décadas del 1,2% anual. Es decir, a pesar del acelerado incremento de la población, la generación de alimentos ha aumentado de un modo más intenso, alejándose de las conocidas previsiones maltusianas. Por otra parte, si los alimentos se distribuyeran de un modo equitativo, sería posible proporcionar a cada ser humano 2.760 calorías diarias, cantidad mucho más que suficiente dado que el hambre sobreviene cuando una persona no alcanza a ingerir 1.960 calorías al día. Además, en los últimos años, se han podido ampliar las reservas mundiales de cereales, lo que ha permitido mejorar la seguridad alimentaria global⁷.

No obstante, los datos promedio mundiales ocultan unas situaciones regionales muy diferenciadas. Del total de personas insuficientemente alimentadas, 815 millones viven en países en desarrollo, 28 en los países en transición y 9 en los países capitalistas desarrollados. El porcentaje de población subnutrida es del 18% en el conjunto de los países subdesarrollados, pero representan el 7% de la población de los Países en Transición, el 10% de la de América Latina y el Caribe, también el 10% en África del Norte y el Cercano Oriente, el 16% en Asia y el Pacífico, para alcanzar nada menos que al 33% de la población del África Subsahariana.

Por otra parte, debido a que los niveles de desarrollo son muy desiguales y a que la distribución de la población tampoco es homogénea, el número de hambrientos absolutos se concentra sobre todo en Asia meridional (334 millones), Asia oriental y el Pacífico (193 millones) y África Subsahariana (186

⁵ DELGADO GUTIERREZ, José Alfonso: "Gestión solidaria del planeta. Seguridad alimentaria" *Folleto informativo de Manos Unidas*, n.º 15, Madrid, p. 1.

⁶ FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, 2005, p. 1.

⁷ FAO: *El estado de la agricultura y la alimentación. Conferencia 33.º periodo de sesiones*. Roma, 19-26 de noviembre de 2005, p. 6-7. Las cifras siguientes están tomadas de esta fuente.

millones). Otras regiones tienen, en términos absolutos, una menor aunque no despreciable contribución a la población mundial desnutrida: América Latina y el Caribe (55 millones), los Países árabes (32 millones) y los Países en Transición (30 millones).

Igualmente significativo es el hecho de que mientras la tendencia general a largo plazo en la evolución de la desnutrición es positiva, ya que en los países en desarrollo la proporción de afectados pasó del 37% de la población en 1969-71, al 17% en 2000-2002 (aunque debido al fuerte crecimiento vegetativo la reducción de la población desnutrida total ha sido más lenta), la evolución regional no ha sido tan favorable. Así, durante los últimos treinta años, la proporción de personas que pasaban hambre se redujo en Asia en un 25%, mientras en África Subsahariana el porcentaje apenas registraba modificaciones y el número total de afectados por el problema pasaba de los 93 millones de personas en 1969-1971, a los 204 millones en 2000-2002.

Como era de esperar, la subnutrición en los países desarrollados representa una proporción muy reducida de la población total –con el 1%–, aunque los problemas de malnutrición derivados de no seguir una dieta saludable y equilibrada están a la orden del día y ocasionan trastornos sanitarios de considerable envergadura. Por otra parte, en los países ricos, de existir un problema con respecto a la producción agrícola, éste sería el de la generación artificial y costosa de excedentes.

En definitiva, el problema del hambre en el mundo no es básicamente agregado o global. Existen enormes bolsas de carencia en algunas áreas del planeta junto a otras en las que predomina la abundancia e incluso del despilfarro. Los verdaderos desafíos a los que se enfrenta la comunidad internacional se refieren, pues, a la planificación, gestión, eficiencia, competencia y distribución de los alimentos en cada espacio geoeconómico. El reto consiste en lograr en cada región del mundo la seguridad alimentaria que depende, a su vez, de la evolución de los cultivos, de la existencia de mecanismos de seguridad ante las catástrofes naturales y sanitarias, de la viabilidad de la actividad campesina de subsistencia o autoconsumo, de la obtención de una capacidad adquisitiva mínima de quienes no trabajan en la agricultura y la ganadería y de lograr un funcionamiento del comercio de alimentos que permita el abastecimiento de la población, sin destruir la actividad de los agricultores más humildes⁸.

3. POTENCIALIDADES DE LA GLOBALIZACIÓN PARA LUCHAR CONTRA EL HAMBRE

En principio, la globalización es un proceso que podría mejorar la situación de las poblaciones que padecen graves problemas de subnutrición. Los avances científicos y económicos anteriormente mencionados deberían contri-

⁸ DELGADO GUTIERREZ, José Alfonso: Op. Cit. pp. 9-17.

buir al abaratamiento de los alimentos gracias a las mejoras en la producción, el transporte, la conservación y el almacenamiento de recursos agropecuarios. Con una producción mundial creciente, los mecanismos de distribución habrían de permitir una oferta más abundante, diversificada y económica. Así mismo, cabría prever una gestión más ágil de la ayuda alimentaria en los casos en que ésta fuera realmente necesaria.

Por otra parte, la reducción de barreras arancelarias fruto del impulso liberalizador tendría que permitir la elevación de los ingresos de los países más eficientes en la producción agrícola, muchos de los cuales se encuentran en el Sur. No por casualidad, muchos estados en vías desarrollo experimentaron durante la ocupación colonial una configuración de sus estructuras productivas orientada a impulsar las actividades primario-exportadoras, en general, y agrícolas, en particular. Si bien este tipo de especialización ha constituido, en general, un freno a su desarrollo debido, entre otros factores, a la evolución oscilante y descendente de los precios a largo plazo, un contexto de mayor apertura podría ofrecer una importante oportunidad para obtener más divisas.

La globalización, al menos tal y como ha sido presentada por el pensamiento neoliberal, podría ser un factor que facilitara la difusión de la innovación tecnológica agrícola y, en consecuencia, mejorara el rendimiento de las tierras de cultivo y la productividad de la agricultura. Como es sabido, el sector primario es hoy fuertemente intensivo en el uso de maquinaria, energía, semillas de alto rendimiento, abonos, pesticidas y demás insumos productivos. Su difusión a escala planetaria, aunque plantea serios dilemas económicos y medioambientales, permitiría previsiblemente ampliar la oferta alimenticia mundial.

Como es obvio, si la globalización impulsara un fuerte crecimiento de los ingresos de las economías subdesarrolladas debido al aumento de los intercambios de bienes, servicios, trabajo, capitales y conocimientos económicos—al margen, por completo, de si las actividades productivas fueran o no primarias—, una parte creciente de la población subnutrida saldría de su situación. No es necesario que cada país, aisladamente, tenga que producir todos los bienes que necesita para conseguir el abastecimiento pero, como es lógico, en el caso de carecer de autosuficiencia alimenticia necesitará recursos financieros para poder cubrir sus necesidades en los mercados internacionales⁹.

En un plano que va más allá de lo puramente económico, cabría suponer que la globalización del mundo tendría que facilitar la creación de alianzas políticas y estrategias internacionales para mejorar el nivel de seguridad alimentaria general¹⁰. Esta es la enseñanza política más importante de la globali-

⁹ Una visión optimista respecto a las posibilidades benéficas de la globalización para los países del Sur en DE LA DEHESA, Guillermo: *Globalización, desigualdad y pobreza*, Alianza, Madrid, 2003. Una visión menos complaciente en STIGLITZ, Joseph: *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid, 2003.

¹⁰ Ver, por ejemplo, la iniciativa de *La Alianza Internacional contra el Hambre* promovida por la FAO.

zación: cada vez más, los problemas del mundo tenderán a afectarnos a todos sea cual sea su lugar de origen. Hay que ser verdaderamente ciego para no captar que la pobreza y el hambre tienen alguna relación con los principales males globales: violencia, terrorismo, narcotráfico, deterioro ambiental, contaminación, migraciones irregulares...

4. DE HECHO, LOS PROBLEMAS SE MULTIPLICAN EN LA FASE DE GLOBALIZACIÓN

A pesar de las potenciales ventajas que la globalización presenta desde el punto de vista teórico para resolver el problema del hambre en el mundo, la realidad nos ofrece un panorama lleno de incertidumbres, alguna de las cuales paso a enunciar de un modo sintético:

- Como ha explicado acertadamente Araceli Caballero, existe un verdadero *triángulo fatídico* ocasionado por la interacción entre el *crecimiento demográfico, el deterioro medioambiental y la pobreza*¹¹. Aunque a quienes vivimos en el mundo económicamente desarrollado pueda parecernos extraño, aún hoy en día más de la cuarta parte de la población mundial vive en economías agrícolas de subsistencia. Los campesinos sin tierras, las poblaciones indígenas desplazadas o los pequeños agricultores padecen una situación extrema de vulnerabilidad ante las catástrofes meteorológicas, militares o sanitarias. Con frecuencia, sus ingresos son insuficientes para realizar las inversiones necesarias para mejorar sus explotaciones y, ante situaciones de necesidad, sobreexplotan los recursos naturales, alimentando un círculo vicioso de empobrecimiento, endeudamiento, hambre y crisis medioambiental. No deja de representar una cruel paradoja que buena parte de los hambrientos vivan en el campo. El mercado global hace que las mejores tierras se dediquen a producir para la exportación y que se abandone el aprovisionamiento alimenticio de la población más pobre. La lógica de la competencia favorece, poco a poco, la concentración de la tierra en pocas manos y la marginación de la mayor parte de la población campesina.
- Por otra parte, el *modelo de crecimiento* económico imperante, el fuerte ritmo de consumo y la urbanización descontrolada *están ocasionando una profunda degradación de los inputs agrícolas fundamentales*: agua (escasez y contaminación), tierra (desertización, salinización, erosión, edificación), bosques (tala indiscriminada, quema)... Como sabemos, las consecuencias a medio plazo de estas tendencias son verdaderamente preocupantes. Muchos analistas consideran que el control del agua será el mayor motivo de conflicto en el siglo XXI. Otros fenómenos, como la

¹¹ CABALLERO, Araceli: "Un triángulo muy viciado: consumo, pobreza y deterioro ambiental", *Folleto informativo de Manos Unidas*, n.º 2, Madrid 1997.

extensión del SIDA o los conflictos bélicos, no sólo afectan a los recursos materiales, sino a los humanos, y precisamente con mayor incidencia en las regiones más pobres del mundo¹². Resulta, a este respecto, inconcebible el hecho de que el gasto anual en armamento representa veinte veces los recursos necesarios para acabar con el hambre.

- El *neoproteccionismo agrícola del Norte* representa otro de los obstáculos para una mejor gestión agroalimentaria global. Curiosamente, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, promotores del librecambismo en el terreno del comercio de bienes y servicios, son fuertemente proteccionistas en el ámbito de la agricultura. Los motivos son variados: fuerte peso político de los agricultores, deseo de evitar el despoblamiento de las zonas rurales, necesidad de garantizar el autoabastecimiento alimenticio por considerar este sector clave para la seguridad nacional, búsqueda de estabilidad en los precios, etc. Las formas de protección son variadas (aranceles, subvenciones, cuotas), pero las consecuencias comunes se hacen sentir con fuerza en muchos países en desarrollo, dado que no pueden vender en los mercados más ricos y, para colmo, las grandes potencias hundan los precios internacionales al vender sus excedentes subvencionados¹³. Se estima que por esta vía, el Sur pierde más de tres veces lo que recibe de Ayuda Oficial al Desarrollo¹⁴. Al tiempo, el valor de las subvenciones que perciben los agricultores del Norte representan 250.000 millones de \$, es decir, cuatro veces la Ayuda al Desarrollo.
- Con todo, *la liberalización indiscriminada tampoco parece ser la solución* para los hambrientos, pues la agricultura de subsistencia, que ocupa a varios cientos de millones de personas que no tienen ninguna alternativa de empleo productivo en sus países de residencia, podría hundirse definitivamente con semejante medida. En estos casos, la gradualidad en la modificación del marco regulatorio debería ser la norma, para evitar colapsos económicos y sociales. Resulta sorprendente que desde la Organización Mundial del Comercio se inste a los países pobres a abrir sus fronteras a los productos agrícolas –algo que han hecho reduciendo sus aranceles medios un 60%–, mientras las grandes potencias dilatan continuamente la aplicación de la liberalización a la que se han comprometido, manteniendo unos gravámenes de entre el 10% y el 20% del precio de las importaciones. La misma ayuda humanitaria, cuando no se gestiona correctamente, puede llevar a la miseria a centenares de miles

¹² OLIVERES, Arcadi: *Contra el hambre y la guerra*, Angle, Barcelona, 2005.

¹³ Las consecuencias pueden ser aún más negativas cuando se unen las formas de neoproteccionismo de los países más prósperos y la liberalización de países menos desarrollados como ha ocurrido con numerosos campesinos mejicanos cuando como consecuencia de la NAFTA han tenido que competir con el maíz subvencionado norteamericano.

¹⁴ INTERMON-OXFAM: *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Barcelona, 2002.

de campesinos que ven como los alimentos foráneos se distribuyen gratuitamente, reduciendo drásticamente sus ingresos¹⁵.

- El *influjo de las Corporaciones Transnacionales* en la fijación de los precios internacionales de los productos agrícolas y en la modificación de la normativa reguladora es conocido. La mayor parte del comercio de este tipo de bienes se concentra en muy pocas firmas. Con datos de finales del siglo XX: 77% de los cereales (5 empresas), 80% de los plátanos (3 empresas) 83% del cacao (3 empresas), 85% del te (3 empresas)...¹⁶. En este contexto de monopsonio, los precios de muchos productos agrícolas, que constituyen exportaciones muy importantes para economías en desarrollo, han caído estrepitosamente entre el año 1980 y el 2000: cacao (71%), café (64%), arroz (61%), azúcar (76%), trigo (45%), etc¹⁷. La subsistencia de millones de personas depende de manera extraordinaria de la evolución comercial de estos bienes.
- La misma *desregulación de los mercados agrícolas y ganaderos en el Tercer Mundo*, con la eliminación de precios de garantía, la desaparición de entidades estatales de compra, de bancos públicos agrícolas o de instituciones de apoyo técnico al agro, fenómenos todos ellos impulsados por la ideología neoliberal que domina en la era global, ha tenido repercusiones muy negativas para la subsistencia de la población campesina y ganadera de muchos países, en particular, de África¹⁸. Tengamos en cuenta que la productividad media de estas actividades es muy baja, debido a la utilización de técnicas tradicionales, pero su influjo positivo en términos de aprovechamiento de los recursos disponibles, mantenimiento de la biodiversidad y el medio ambiente o subsistencia de poblaciones con bajísimo nivel de renta, es considerable.
- Por todo lo señalado hasta ahora, la contribución del *comercio internacional* a la erradicación del hambre *presenta una ambigüedad radical*. Si bien es cierto que gracias al comercio las naciones que atraviesan crisis agrícolas pueden alcanzar la seguridad alimentaria, existen datos concluyentes en el sentido de que “los altos niveles de subnutrición están correlacionados con una fuerte dependencia respecto de las exportaciones agrícolas. Los grupos de países con los niveles más altos de subnutrición tienden a depender de productos agrícolas para obtener una gran parte de su renta, su empleo y sus ingresos por exportaciones. Al mismo tiempo, el grupo de países con los niveles más altos de desnutrición gasta más

¹⁵ PEREZ DE ARMIÑO, Karlos: *Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias*. Hegoa. 2000.

¹⁶ ICES: *Claves de la economía mundial*, Madrid 2006.

¹⁷ INTERMON-OXFAM: *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. Barcelona, 2002.

¹⁸ KEMPF, Isabell: *Pobreza y pueblos indígenas: más allá de las necesidades*. CIP, Fundación Hogar del Empleado, Madrid, noviembre de 2003.

del 14% de sus ingresos totales de exportación en financiar importaciones de alimentos¹⁹.

- Resulta muy debatida entre los especialistas la *aportación de los transgénicos* al aumento de la producción de alimentos, a la resolución del problema del hambre y a la mejora en el nivel de vida de los campesinos pobres. Vuelven a reeditarse las expectativas y debates ocasionados por la “revolución verde” de los años 60, aunque ahora no se trata de mejorar o seleccionar las semillas o las especies ganaderas, sino de modificarlas genéticamente para conseguir variedades más resistentes a las plagas, más nutritivas, de mayor rendimiento o con características inéditas (como la ralentización de los procesos de maduración, el tamaño, etc)²⁰. Aunque, sin duda, el progreso tecnológico ha ocasionado y puede seguir ocasionando avances económicos y sociales extraordinarios, dos cuestiones siguen siendo objeto de muy amplia controversia: las amenazas a la salud que estos productos puedan ocasionar a medio plazo (pensemos en el mal de las vacas locas, en la posible aparición epidemias nuevas para las que carecemos de defensas, en las mutaciones o aparición de híbridos por polinización, etc.) y el hecho de que las empresas que controlan las patentes y que retienen firmemente su control, pueden concentrar aún más el poder económico en el sector. La práctica de registrar especies naturales, de crear nuevas variedades que no se reproducen indefinidamente o de exigir el pago por cosechas que han quedado contaminadas por los transgénicos espontáneamente parecen avalar estos temores.

Curiosamente, los indudables avances experimentados en la reducción del hambre en amplias zonas del planeta, sobre todo en Asia, han tenido mucho más que ver con la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo unas políticas agrícolas inteligentes (reformas en la propiedad de la tierra, ayudas a los agricultores, protección selectiva...) y en el acierto en impulsar una estrategia general de crecimiento y desarrollo que en las oportunidades abiertas por la globalización económica. Ésta no ha mejorado, hasta la fecha, la situación de los campesinos más pobres y, en todo caso, ha incrementado su grado de vulnerabilidad ocasionando en determinados periodos y zonas una grave disminución de su nivel de vida.

Parece que los aspectos microeconómicos tienen una importancia fundamental en la superación tanto de la pobreza como del hambre, fenómenos, a su vez, estrechamente interrelacionados. Lo que implica que, aun reclamando un mayor esfuerzo de solidaridad internacional, haya que subrayar que la solución definitiva al problema reclama una adecuada política nacional que incluya la

¹⁹ FAO: *El estado de la agricultura y la alimentación*, op.cit., p. 10.

²⁰ NOVÁS GARCÍA, Antón: *El hambre en el mundo y los alimentos transgénicos*. Los libros de la Catarata, Madrid, 2005.

creación de una estructura adecuada de incentivos que permita maximizar la producción agrícola²¹.

5. CONCLUSIÓN

A pesar del avance continuo que se ha dado en la alimentación de la población mundial el esfuerzo internacional en materia de lucha contra el hambre resulta a todas luces insuficiente. Habiendo recursos suficientes para garantizar una adecuada nutrición de todos los seres humanos resulta incomprensible que las previsiones indiquen que, de seguir así las cosas, no se alcanzará el primer Objetivo del Milenio por lo que al hambre se refiere. Los datos disponibles parecen sugerir que en aquellos lugares en los que la subalimentación retrocede, ello se debe mucho más al acierto general de los gobiernos particulares, que a la influencia de la globalización o de la cooperación internacional. Resulta en todo caso evidente que el marco de las relaciones alimentarias internacionales es manifiestamente mejorable y debe ser modificado, sobre todo, desde la perspectiva de aspirar a erradicar el hambre y a mejorar las oportunidades de los pobres.

En la medida en que el derecho a comer se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida y que éste es un derecho “precondición” de todos los demás derechos imaginables, parece necesario asegurar que se garantiza en cualquier parte del mundo. Como señala es aforismo popular: “Con las cosas de comer no se juega”. La comida es demasiado importante para dejarla en las manos exclusivas del mercado. Eduardo Galeano escribió en el año 2000 su utópica visión del mundo futuro: en el siglo que empieza “el mundo ya no estará en guerra contra los pobres, sino contra la pobreza, y la industria militar no tendrá más remedio que declararse en quiebra; la comida no será una mercancía, ni la comunicación un negocio, porque la comida y la comunicación son derechos humanos; nadie morirá de hambre, porque nadie morirá de indigestión²². Este es también nuestro sueño.

²¹ PEREZ DE ARMIÑO, Karlos: “Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI, *Cuadernos de HEGOA*, n.º 22, agosto 1998.

²² GALEANO, Eduardo: “El derecho al delirio”, artículo publicado en periódicos de diversos países con motivo del cambio de milenio; *ALANDAR*, febrero 2000, p. 8.

EFFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN SOBRE LA DISTRIBUCIÓN PERSONAL DE LA RENTA. UNA APROXIMACIÓN TEÓRICA

GABRIEL M. PÉREZ ALCALÁ

1. INTRODUCCIÓN

Sobre la globalización se ha escrito tanto en los últimos años, que decir algo nuevo sobre este fenómeno supone necesariamente un reto¹. Un reto que es necesario afrontar porque, ahora que vamos teniendo perspectiva histórica, y datos, podemos empezar a contrastar no pocas de las apocalípticas o ditirámicas predicciones que se hicieron en sus inicios tanto por parte de sus detractores como de aquellos que más activamente la han promovido. Después de años de iniciado el proceso es posible hacer una evaluación de qué efectos ha tenido sobre la economía y la sociedad mundial como un todo, así como sobre cada una de las economías y sociedades que componen el mundo, y, de igual forma, sobre cada una de las personas que formamos parte de la Humanidad.

De entre estos efectos pocos han sido más discutidos que los efectos que tiene la globalización sobre la distribución de la renta, bien en una comparación entre países, bien en una comparación entre personas. Y digo que pocos han sido más discutidos porque en el debate sobre la bondad o no de la globalización, sobre su necesidad o no, uno de sus ejes centrales ha sido la relación que existe entre la apertura económica que la globalización supone y la tasa de crecimiento económico de esa economía que se abre, así como los efectos que esa apertura produce sobre la distribución de la renta. Y es que siendo el crecimiento y la igualdad dos objetivos de la política económica, éste último, la igualdad, determina un eje de distinción ideológica, de tal forma que, estando básicamente de acuerdo la mayoría de las opciones políticas en la necesidad del crecimiento económico, la gran distinción moderna entre derecha e izquierda sigue determinada por la valoración que se hace de la igualdad².

¹ Véanse, y la lista no es desde luego nada más que la punta del iceberg de una amplísima literatura, DE LA DEHESA, G.: *Globalización, desigualdad y pobreza*, Alianza Editorial, Madrid, 2003; MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS: *Economía política de la globalización*, Ariel, Barcelona, 2000 y STIGLITZ, J. E.: *El malestar en la globalización*, Taurus, Madrid, 2002.

² La idea es de BOBBIO, N.: *Derecho e izquierda*, Taurus, Madrid, 1998.

En definitiva, pocas preguntas sobre la globalización han sido más respondidas, ni más cargadas de ideología, que las que se refieren a los efectos distributivos de la globalización. ¿Ha generado la globalización una mayor distancia entre los países ricos y pobres que la no globalización hubiera generado?³ ¿Ha mejorado o ha empeorado la globalización las desigualdades en el seno de las economías que se van integrando en la economía mundial? ¿Es esta relación constante a lo largo del tiempo o tiene fases? O, por formularlo más radicalmente, ¿produce la globalización más hambre o puede ser un instrumento en la lucha contra el hambre y la pobreza extremas?

Responder a estas preguntas a la luz de las últimas investigaciones teóricas y empíricas y esbozar unas primeras conclusiones que permitan nuevas reflexiones es el objeto de esta ponencia y de este breve trabajo.

2. DOS SILOGISMOS PARA EMPEZAR

Empecemos por sentar unas ideas básicas que, a modo de cimientos, nos permitan construir el resto de nuestra argumentación. Unas ideas básicas que se pueden encadenar como un par de silogismos que nos llevan a conclusiones relevantes. Comencemos por un primer silogismo que nos permita establecer la naturaleza del problema del hambre y la pobreza.

En primer lugar, es una evidencia difícilmente discutible que hay en el mundo, en cada momento, personas que pasan hambre, es decir, personas cuyo consumo calórico es, durante un periodo de tiempo significativo, muy inferior al necesario para mantener sus constantes vitales⁴. El hambre existe y hay gente que se muere todos los días de hambre o por enfermedades directamente relacionadas con la deficiencia en el consumo de alimentos o agua.

En segundo lugar, si definimos pobre a una persona que no tiene un determinado nivel de renta⁵, y definimos renta como el conjunto de bienes y servicios de los que dispone una persona para la satisfacción de sus necesidades, una persona que se muere de hambre necesariamente ha de ser una persona pobre, porque no tiene un nivel suficiente de renta que le permite satisfacer la básica necesidad del alimento. O por decirlo de otra forma, el hambre es

³ La pregunta pertinente es esta y no si la globalización a secas produce más o menos distancia en la convergencia en renta per capita entre los países ricos y pobres, porque la no globalización, alternativa lógica a la globalización, también tiene unos efectos sobre esas diferencias de renta. Más aún, quizás el debate no esté ni siquiera bien enfocado al considerarse países y no medias de países ponderados en el análisis.

⁴ En esta ponencia no entramos en la cuestión conceptual de qué es el hambre. Consideraremos que “hambre”, “malnutrición” y “desnutrición” son sinónimos, aunque hay matices entre los términos. Para un análisis del tema y de sus implicaciones, especialmente para África Subsahariana, véase el estudio de Sveberg.

⁵ Y, como es conocido, esta es la más elemental definición de pobreza. Para una definición mucho más poderosa desde el punto de vista conceptual, véase SEN, A.: *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Depression*, Oxford University Press, Oxford, 1981.

una de las formas en las que se manifiesta la pobreza, una de sus caras. O más sintéticamente, el hambre existe porque hay pobres.

En tercer lugar, la pobreza puede ser un problema de producción, una pobreza malthusiana motivada por un exceso de población sobre un nivel dado de producción de bienes y servicios necesarios para mantener la vida en una determinada comunidad. Pero, desde hace años, desde poco después de la Segunda Guerra Mundial, según algunos autores⁶, y desde los setenta, según otros, la pobreza extrema en el seno de la Humanidad es un problema de distribución, no de producción, porque la renta per capita de la Humanidad es muy superior a los 2000 \$ (de 1990) desde antes de estas fechas, siendo en 1990 de 5.204 \$ (en dólares de ese mismo año)⁷.

Considerando el problema desde una perspectiva desagregada, podemos considerar que es posible que, en determinados países, el problema de la pobreza extrema, y con él el del hambre, sea una cuestión de producción⁸, como es posible que en determinados países el problema del hambre sea un problema de distribución interna⁹, pero considerado el conjunto de la producción mundial, el problema de la pobreza extrema es un problema de distribución. Hay hambre, la gente se muere de hambre porque el conjunto de la Humanidad no ha establecido mecanismos de redistribución de la renta como para evitar este problema y porque, en algunas sociedades, no se han establecido mecanismos de redistribución.

Teniendo, pues, en cuenta que el problema del hambre y de la pobreza es un problema de distribución, pasemos a considerar, mediante otro silogismo los posibles efectos que la globalización puede tener sobre él.

En una economía de mercado, y la práctica totalidad de las economías del planeta en la actualidad así se consideran, la parte que cada persona de la renta está determinada por la participación en el proceso productivo a través de dos mecanismos sociales primarios: la propiedad privada de capital tanto

⁶ Véase la serie de datos de MADDISON, A.: *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, OECD, París, 1995 y *The World Economy: Historical Statistics*, OECD, París, 2003. FIREBAUGH, G.: *The New Geography of Global Income Inequality*, Harvard University Press, Cambridge, 2003, también usa los datos de Maddison, pero calcula medias aritméticas, no ponderadas.

⁷ Véanse los trabajos de Maddison citados en la nota anterior.

⁸ En la mayoría de los países del Sahel, en los años de sequía, el problema del hambre es un problema de producción. En Mali, en Níger, en el Chad, en Burkina-Faso, en República Centroafricana, en Etiopía, en Somalia, etc. el hambre y la malnutrición es un problema crónico que tiene, en bastantes casos, más que ver con la escasa producción y renta que con la distribución de la misma. De cualquier forma, el problema de la distribución también es significativo en estos países: la mayoría de ellos están entre los más desiguales del mundo con índice de Gini que casi duplican los de los países desarrollados. Véanse los datos de Banco Mundial para distintos años.

⁹ Hay países en los que el problema del hambre y la pobreza extrema, dado su nivel de renta per capita es un problema de distribución. Así, los problemas de malnutrición en América Latina o en la mayoría de las economías pobres asiáticas es un problema de distribución. Que en la India, con una renta per capita de más de 2000 \$, haya hambre extrema es un problema de distribución, al igual que los escasos, pero significativos casos que, por ejemplo, se dieron en la Argentina en el año 2002.

físico como humano y la participación en el mercado laboral. Es un hecho que puesto que todos los seres humanos somos diferentes, las posibilidades de participación en la renta, aún con un sistema todo lo inicialmente igualitario que se quiera, varían de uno a otro, de tal forma que, en un periodo de tiempo no muy largo, la distribución de la renta se hace desigualitaria. El mercado sin mecanismos de redistribución genera, a lo largo del tiempo, distribuciones primarias de la renta crecientemente desigualitarias¹⁰. El mercado, pues, distribuye asimétricamente y muy desigualitariamente en el largo plazo, la renta entre los individuos de una comunidad.

Por su parte, la globalización es, en primer lugar, un proceso político, económico y, por lo mismo, social, por el que las fronteras políticas que restringen los intercambios económicos, de bienes y de capitales, van desapareciendo gradualmente. La globalización es, pues, un proceso político porque son los Gobiernos los que impusieron esas fronteras y los que han ido decidiendo su desmantelamiento. Es un proceso económico porque las acciones humanas que se desregulan son, precisamente, los intercambios económicos. Y es un proceso social porque provoca un cambio de cultura, de percepción del entorno, de cómo pertenecemos a nuestra comunidad y a la sociedad mundial.

La globalización es que un proceso de desregulación, de liberalización de las posibilidades de intercambio. Una liberalización o desregulación que se sustenta en dos supuestos: la existencia de la propiedad privada, pues ésta es condición *sinequanom* para el intercambio; y la existencia del mercado como forma generalizada de asignación de los recursos, de distribución de los bienes y servicios entre las personas, ya que un mercado es sólo la suma de todos los intercambios de un mismo bien o servicio. La globalización, es, pues, y en esencia, un proceso de creación de mercados.

Teniendo en cuenta las dos ideas anteriores, podemos cerrar este segundo silogismo concluyendo que la globalización, como un proceso de creación de mercado, no resuelve, per se, el problema de la distribución de la renta entre el conjunto de la Humanidad, pues aunque aumenta la especialización de los factores productivos, y con ellos, la eficiencia de las economías generando un crecimiento económico estable, este crecimiento no implica necesariamente una mejora en la distribución de la renta, considerada tanto en el nivel del conjunto de la humanidad como dentro de cada uno de los países. Los efectos de la globalización sobre la pobreza extrema es necesario estudiarlos con mayor detenimiento puesto que la simplificación de que el mero crecimiento de la

¹⁰ Simulaciones realizadas por el autor y de próxima publicación afianzan esta idea. Baste a modo de ejemplo que partiendo de una distribución de la renta razonablemente igualitaria (con una pequeña desviación típica respecto a la media) y totalmente simétrica, basta un poco de heterogeneidad en el origen de la renta o un choque aleatorio positivo (un descubrimiento o invención del que sólo se aprovechan en un principio unos pocos (el empresario schumpeteriano) o negativo (una mala cosecha o un incendio) para que la distribución se vuelva crecientemente desigualitaria.

renta reduce la pobreza extrema es un supuesto, en el conjunto de la humanidad y en no pocas sociedades, falso¹¹.

Si el problema del hambre es un problema de distribución y los mercados son mecanismos de asignación de recursos y de distribución, cualquier variación que se produzca en los mercados generará un impacto sobre la distribución y tendrá, necesariamente, efectos sobre la pobreza extrema, bien mejorándola, bien empeorando el problema. La globalización, pues, tendrá, necesariamente, efectos distributivos. Efectos sobre la pobreza extrema. Efectos sobre el hambre.

3. ¿QUÉ VARIABLES DETERMINAN LA POBREZA EXTREMA?

Pero vayamos más allá. Si consideramos que los pobres son el conjunto de personas que en una determinada comunidad viven, o malviven, por debajo de un determinado nivel de renta, es lógico pensar que la pobreza está determinada por las mismas variables que determinan la distribución de la renta. Es decir, si una sociedad distribuye la renta según una norma social dada, la causa de la desigualdad y de la pobreza es la misma norma. Así, en una sociedad en la que la norma de distribución sea igualitaria, al margen de la participación de cada individuo en el proceso productivo, la renta se aproximará a la igualdad. Las causas de la desigualdad y de la pobreza en una sociedad con intercambios generalizados vendrán dadas, pues, por las formas de las distribuciones de las variables que son fuente de renta, las de las distribuciones de las variables que reflejen los rendimientos y las de los instrumentos políticos y sociales de redistribución¹².

Dicho de otro modo, las causas de la desigualdad y de la pobreza en una economía de mercado son esencialmente cuatro:

1. La desigualdad en la distribución de la propiedad del capital físico,
2. las diferencias de rendimientos de este capital,
3. la desigualdad en la empleabilidad de los individuos,
4. y la dispersión salarial debida a la distinta dotación de los individuos de capital humano y a las estructuras salariales de las empresas.

¹¹ Precisamente esta afirmación pone en cuestión, también, desde los procesos de integración al estilo anglosajón hasta las campañas de comercio libre de algunas ONGs. La globalización, como todos los procesos económicos, tiene efectos distributivos. El que estos efectos sean hacia una mayor igualdad o hacia una menor igualdad, tanto en el nivel megaeconómico de la economía mundial, como en el nivel macroeconómico de una determinada economía, dependerá de los mecanismos de redistribución que se diseñen a nivel mundial (ayuda al desarrollo, ventajas comerciales asimétricas, presiones por la gobernanza global, regulaciones internacionales estables, etc.), como de los mecanismos de redistribución que existan en el seno de cada economía (sistemas de impuestos progresivos, sistemas de protección social, educación y sanidad pública repartida igualitariamente, etc.)

¹² Esta proposición se puede aplicar a cualquier comunidad humana, tanto al conjunto de toda la humanidad como a una sociedad local.

Causas a las que hay que sumar, en todas las economías, los efectos redistributivos¹³ de la acción del gobierno sobre la actividad económica:

5. la distribución de la carga impositiva
6. la distribución de los gastos y transferencias públicas.

A las que habría que añadir, en no pocas economías pobres, los mecanismos de redistribución social como, por ejemplo, la redistribución que realizan las instituciones religiosas, las fundaciones, las organizaciones no gubernamentales, la ayuda externa, etc¹⁴.

Formalmente lo anterior se puede formalizar así:

$$D(Y) = F(D(K_f), D(B), D(K), D(E), D(W), D(T), D(G), D(Ts))$$

Siendo $D(\cdot)$ un índice de desigualdad de cada una de las variables que determinan la distribución de la renta en cada momento: $D(K_f)$ el índice de desigualdad para la distribución del Capital Físico, $D(B)$ el índice de desigualdad para la distribución de los beneficios empresariales, $D(K)$ el índice de desigualdad para la distribución del capital humano, $D(E)$ el índice de desigualdad para la distribución de la empleabilidad, $D(W)$ el índice de desigualdad para la distribución de los salarios, $D(T)$ el índice de desigualdad para la distribución de la carga impositiva, $D(G)$ el índice de desigualdad en la distribución del acceso al gasto público, y, finalmente, $D(Ts)$ el índice de la distribución de las transferencias sociales.

Es lógico pensar que con tantas distribuciones de probabilidad, la distribución de la renta en un momento determinado sea profundamente asimétrica y de una asimetría inestable, es decir, que varía casi continuamente. Dicho de otra forma, puesto que el grado de desigualdad en la distribución de la renta final ha de ser una función creciente de las funciones de desigualdad de las ocho funciones de distribución, si las ocho funciones son igualitarias, la renta necesariamente ha de distribuirse igualitariamente, pero, si una de ellas está distribuida asimétricamente, la renta ha de distribuirse necesariamente de una forma asimétrica. Y, puesto que las fuentes de variación son tan diferentes, el

¹³ Y cuando decimos redistribución sólo nos referimos al hecho de que la intervención del Estado en la economía altera la distribución originaria de la renta, no necesariamente en un sentido más igualitario. Porque, a pesar de la retórica política de no pocos gobiernos y especialmente en los países pobres, los mecanismos de redistribución favorecen, normalmente a los más ricos. Incluso en los países ricos, la percepción de los efectos es mucho mayor de lo que realmente es.

¹⁴ En numerosas economías es imposible explicar la distribución de la renta sin tener en cuenta estas instituciones. El papel redistributivo de estas instituciones está, hasta donde nosotros conocemos, poco estudiado en la literatura económica. Y, sin embargo, es esencial para explicar determinados fenómenos políticos tanto recientes como históricos. Así, por ejemplo, el ascenso de apoyo al radicalismo islámico (y la reciente victoria de Hamás en Palestina es sólo un ejemplo) está especialmente ligado al éxito redistributivo, a través de la educación, la sanidad y la protección social, de sus organizaciones. De la misma forma que la legitimidad de la Iglesia católica en algunas zonas de Latinoamérica viene determinada por este fenómeno de distribución de la ayuda. El fracaso del Estado en muchos países lleva a que las organizaciones sociales o de ayuda internacional tengan más relevancia que el mismo Estado para su parte de población pobre.

peso de estas distribuciones también y, además, algunas de ellas están relacionadas entre sí (por ejemplo, la distribución de empleo y la de los salarios), la igualación de una de las variables en un momento dado no tiene por qué tener resultados claros sobre la desigualdad final¹⁵.

Desde la perspectiva de la pobreza, sea absoluta o relativa, el número de personas que son pobres será una función del grado de desigualdad y del umbral de pobreza que se fije. Y puesto que el grado de desigualdad está determinado por las desigualdades de las distribuciones de las variables que condicionan la renta, el número de pobres relativos en una sociedad estará determinado por las distribuciones de estas variables y por el umbral de pobreza que se fije. Y, de la misma forma que la desigualdad cambia a lo largo del tiempo, el número de personas pobres varía continuamente¹⁶.

4. EFECTOS DE LA APERTURA EXTERNA SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA DE UNA ECONOMÍA

Teniendo en cuenta lo anterior, ¿qué efectos tiene un proceso de apertura externa de una economía sobre la distribución de la renta? O lo que es lo mismo, ¿qué efectos tienen la globalización en la distribución de la renta de cada país?

Los efectos que la globalización tiene sobre la distribución de la renta en un país determinado dependen, en primer lugar, de la aceleración del crecimiento que se registre y, en segundo término, de los mecanismos de distribución y redistribución que funcionen en el país considerado. Puesto que la estructura de cada país y sus mecanismos de distribución son diferentes y cambiantes no es posible hacer más que generalizaciones preliminares. Los efectos distributivos finales y combinados de crecimiento y distribución dependen, pues, de qué sectores sean los que se abran y cómo sea esté repartida la propiedad en estos sectores, así como del funcionamiento del mercado de trabajo y los mecanismos de redistribución de la renta a través de la política fiscal. El estudio de unos casos pueden ser ilustrativos.

La apertura de la economía española en los sesenta, a partir del Plan de Estabilización de 1959, tuvo un efecto dinámico espectacular pues generó un fuerte crecimiento de la economía española. Al mismo tiempo, y es un fenómeno poco estudiado, este fuerte crecimiento hubo un paralelo proceso de redistribución que generó la creación de la clase media española. Este proceso de redistribución tuvo tres orígenes: en primer lugar, el que el sector con mayor crecimiento, el turismo, fuera un sector atomizado en su propiedad, pues

¹⁵ Es curioso, y lo decimos con una cierta acritud hacia la literatura de la distribución de la renta, que este hecho tan simple, esta obviedad, no sea tenida en cuenta en muchos modelos parciales.

¹⁶ Este hecho es el que ha llevado a definir la pobreza, además de en función del umbral de la duración de la situación.

las propiedades en las costas no estaban especialmente concentradas, como no lo está la propiedad de los establecimientos hoteleros y de restauración, permitió que un grupo importante de españoles vieran aumentar significativamente sus niveles de renta; en segundo lugar, el crecimiento del empleo industrial generó un crecimiento de las rentas salariales medias, cayendo el número de personas que dependía de las siempre azarosas rentas agrarias; y, finalmente, los flujos de renta que los emigrantes transfirieron fueron a parar a los niveles menores de renta, que eran los que tenían más fuerte incentivo para emigrar, disminuyendo la desigualdad. Y esta reducción de la desigualdad se hizo a pesar de que ni la política de gastos, increíblemente apocada, ni la de impuestos, fuertemente regresiva, tenían efectos igualadores sobre la distribución final de la renta. El crecimiento inducido por la apertura de la economía española alejó definitivamente de la población española el fantasma de la pobreza extrema y, con ella, el del hambre que, por ejemplo, sólo trece años antes, en 1946, había sufrido.

Un fenómeno más reciente, más espectacular cuyos efectos finales están aún por determinar es el proceso de crecimiento y apertura de la economía china. La economía china viene creciendo en los últimos ocho años a un ritmo anual acumulativo en el entorno del 7%, lo que supone un crecimiento acumulado del entorno del 70% sobre la renta de 1997. Este crecimiento ha generado la creación de numerosos puestos de trabajo en los sectores industriales y urbanos de las zonas abiertas al comercio internacional y un éxodo masivo del medio rural al medio urbano. El crecimiento de la renta per capita es evidente e incluso la creación de una amplia clase media. Sin embargo, los resultados totales sobre la distribución son ambiguos toda vez que si bien es cierto que prácticamente ha desaparecido la pobreza extrema, por otra parte, ya muy reducida desde finales de los setenta (menos del 8% de la población en 1981)¹⁷, hay un fuerte incremento de la pobreza relativa, y un aumento de la desigualdad relativa. Precisamente por esta situación de empeoramiento de la desigualdad relativa y por su potencial de desestabilización del régimen es por lo que el gobierno chino está empezando a hacer esfuerzos en este sentido.

Por el contrario, en no pocos países latinoamericanos, la experiencia de la apertura es radicalmente contraria. Así, la apertura de los mercados agrarios en aquellos países en los que la propiedad de la tierra está fuertemente concentrada genera un proceso de desigualdad que es manifiesto. La apertura provoca un desplazamiento de cultivos con demanda interna hacia aquellas producciones que tienen una fuerte demanda externa, y al tiempo que los grandes propietarios importan tecnología para aumentar la producción, mantienen una mano de obra en condiciones rayanas en la esclavitud, aumentando significativamente sus márgenes. Este fenómeno genera un aumento de los niveles de

¹⁷ CHEN, S. y RAVALLION, M.: *Household Welfare Impacts of China's Accession to the World Trade Organization*, World Bank Policy Research Working Paper. 3040, 2003.

renta de las clases propietarias. Mientras que, por efecto de la sustitución de cultivos y el incremento interno de los precios, se produce una disminución de los niveles de renta de los campesinos, que los fuerza a la emigración hacia las ciudades o hacia el exterior, provocando un empeoramiento de las condiciones de distribución y empeorando su situación de pobreza. La ausencia de mecanismos de redistribución, bien mediante un sistema impositivo progresivo (algo muy improbable por razones políticas y por la facilidad para la ocultación de rentas procedentes del exterior) y un débil nivel de gasto público social, determina un empeoramiento en la distribución de la renta. Y la Argentina en algunos periodos de su historia reciente, Brasil, Ecuador, Bolivia, Guatemala o El Salvador son ejemplos de esta situación¹⁸.

Como lo son los Estados Unidos de América que, en las últimas décadas, desde el desmantelamiento del estado del bienestar por parte de las distintas administraciones de Reagan y Bush (padre) han visto cómo aumenta su desigualdad aumentando su grado de apertura en todos los parámetros. De igual forma, los Estados Unidos son un buen ejemplo de cómo la apertura y el crecimiento no mejoran necesariamente la distribución haciendo desaparecer la pobreza, en este caso relativa, si no se tienen mecanismos de distribución primaria, a través del mercado de trabajo mediante salarios suficientes, o de redistribución a través de un sistema impositivo progresivo o un sistema de distribución de bienes públicos básicos¹⁹.

5. A MODO DE CONCLUSIONES. PISTAS PARA LA ACCIÓN

Concluamos lo que hasta aquí hemos sostenido con cinco ideas básicas sobre globalización y distribución de la renta.

1. La globalización por ser un proceso de creación de mercados y de integración económica puede generar un crecimiento económico inducido por la mejora de la eficiencia y de la eficacia del sistema económico mundial, pero sus efectos distributivos dependen de múltiples factores.
2. Los efectos distributivos de la globalización en el conjunto de la economía mundial, considerados los países como individuos está produciendo un incremento significativo de la desigualdad. Sin embargo, si consideramos la media ponderada según su población, diversos indica-

¹⁸ Véanse: GANUZA, E. y TAYLOR, L.: *Macroeconomic Policy, Poverty and Equality in Latin American and the Caribbean*, CEPA Working Paper, 1998; BOURGUIGNON, F.; FERREIRA, F.H.G. y MENÉNDEZ, M.: *Inequality of Outcomes and Inequality of Opportunities in Brazil*, World Bank Working Paper, 3174, 2003.

¹⁹ ATKINSON, A.B.: *The Distribution of Income in Industrialized Countries. Income Inequality Issues and Policy Options*. 1998, Jackson Hole.

dores nos indican una caída de la desigualdad²⁰. De cualquier forma, la pobreza extrema sigue existiendo.

3. Los efectos distributivos de la apertura que la globalización supone dependen, en el seno de cada economía, de sus mecanismos de distribución y redistribución y del impacto relativo de la apertura en estos mecanismos.
4. Para resolver los problemas de pobreza extrema, una de cuyas caras es el hambre, se necesario la aplicación de instrumentos de redistribución de la renta a corto y a largo plazo tal y como podemos aprender de la experiencia histórica de los países que han salido del círculo vicioso de la pobreza.
5. La globalización sin gobierno no resuelve el problema del hambre. Problema que existirá y será grave mientras exista una sola persona en el mundo que la padezca.

²⁰ MILANOVIC, B.: *World Apart. Measuring International and Global Inequality*, 2005, Princeton, N. J. Princeton University Press.

CAPÍTULO II
ASPECTOS POLÍTICOS, ESTRATÉGICOS,
SOCIALES Y LEGALES DE LA LUCHA
CONTRA EL HAMBRE

HACIA LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA: LA NECESIDAD DE LA CAPACIDAD DE DESARROLLO Y ATENCIÓN INTERNACIONAL

PREM S. BINDRABAN

INGE D. BROUSWER

HENK A. J. MOLL

1. INTRODUCCIÓN

Casi dos mil millones de personas viven bajo la línea de pobreza de 1 dólar estadounidense al día y más de 800 millones de personas están en condiciones alimentarias inseguras. La degradación y la sobreexplotación amenazan la base de los recursos naturales y la forma de ganarse la vida de billones de personas que sufrirán, en última estancia, el deterioro de su calidad de vida. La competición por los recursos se hará cada vez más feroz con la espectacular demanda de cualquier tipo de producto, comodidad y servicios imaginables, debido a las economías crecientes de la China y la India, en las que habitan dos mil quinientos millones de personas.

A pesar de las diversas declaraciones acordadas en las cumbres mundiales y en las conferencias internacionales de las pasadas décadas, para mejorar la calidad de vida, se han hecho pocos progresos y las expectativas de futuro no son muy prometedoras. En 2001 se llevó a cabo un renovado impulso global para conseguir los objetivos de desarrollo, resumidos en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que se han adoptado en 189 estados. La erradicación del hambre y la pobreza extrema, así como la seguridad de la sostenibilidad medioambiental están entre los objetivos de la ODM a lograr por los gobiernos nacionales.

En este momento, hay un cambio fundamental en las estrategias de desarrollo y en la forma en que se producen las políticas de desarrollo. Las organizaciones de las Naciones Unidas y las Instituciones de **Bretton Woods** han reconocido de nuevo la importancia de la agricultura para el desarrollo general de una sociedad de naciones. Durante muchas décadas, después de la Segunda Guerra Mundial, estas instituciones han impuesto en los países en vías de desarrollo, una estrategia para realizar su sector industrial, como medio

para el desarrollo general y la reducción de la pobreza. Sin embargo, ninguna nación en el mundo ha desarrollado su industria o sector servicios previamente a la agricultura, excepto algunas ciudades-estado y países exportadores de petróleo¹. La evidencia es abrumadora y el último informe del proyecto de las UN-Millennium destaca que solo aquellas naciones que han llevado a cabo una revolución verde son actualmente capaces de reducir el hambre y la pobreza y alcanzar los objetivos de la ODM con respecto a estos aspectos (proyecto UN-Millennium 2005)

Durante varias décadas, las instituciones financieras internacionales, que han estado controlando su ayuda al desarrollo, por ejemplo, a través de Planes de Ajuste Estructural, han impuesto estrategias de desarrollo. Estos planes acentuaron el crecimiento económico a través de políticas económicas, tales como la devaluación y la reducción del gasto público, unidas a reformas estructurales a largo plazo, que incluyen la privatización y la liberación del comercio. En muchos casos, tales acercamientos del anteproyecto no resultaron exitosos a la hora de reducir la pobreza y el hambre². Mientras que el desarrollo económico general está asociado a un valor superior del índice de desarrollo humano, muchos países muestran un rápido crecimiento sin un impacto proporcional a las condiciones de vida, mientras que otros logran una calidad de vida alta a pesar de su moderado crecimiento económico³. Además, los factores medioambientales externos negativos, tales como la pérdida de la (agro-) biodiversidad⁴, a menudo están proporcionalmente relacionadas a el crecimiento económico⁵, pero apenas se tienen en cuenta dentro de las políticas económicas⁶.

La considerable divergencia en la experiencia de los distintos países y la manera en que las políticas se han desarrollado requieren descripciones específicas individuales, para implementar programas efectivos e intervenciones dirigidas a producir mejoras. Las instituciones internacionales, por tanto, se están moviendo hacia estrategias más complementarias y nacionalmente es-

¹ HAZELL, P.B.R. y ROELL, A.: *Rural Growth Linkages: Household expenditure patterns in Malaysia and Nigeria*. 1983, Washington, DC. IFPRI Report no. 41, International Food Policy Research Institute; KONING, N.: *The Failure of Agrarian Capitalism: Agrarian Politics in the UK, Germany, The Netherlands, and the USA, 1846-1919*. 1994, London and New York, Routledge.

² JENKINS, R.: *Trade liberalisation in Latin America: the Bolivian case*. 1997, Bull. Latin Am. Res. 16; FRITZEN, S.: *Growth, inequality and the future of poverty reduction in Vietnam*. 2002, Journal of Asian Economics 13.

³ ANAND, S. y SEN, A.: *Human Development and Economic Sustainability*. 2000, World Development 28.

⁴ HUIJUN, G., PADOCH, C., COFFEY, K. AIGUO, C. y YONGNENG, F.: *Economic development, land use and biodiversity change in the tropical mountains of Xishuangbanna*. 2002, Yunnan, Southwest China. Environmental Science y Policy 5.

⁵ RØPKE, I.: *Trade, development and sustainability - a critical assessment of the "free trade dogma"*. 1994, Ecological Economics 9.

⁶ EKINS, P., FOLKE, C. y COSTANZA, R.: *Trade, environment and development: the issues in perspective*. 1994, Ecological Economics 9.

pecíficas, que tienen como objetivo haber sido desarrolladas por medio de un enfoque participativo.

El Banco Mundial y el FMI iniciaron en 1999 el desarrollo de planes nacionales de estrategia que describen la macroeconomía de los países, las políticas sociales y estructurales y los programas para promover el crecimiento y reducir la pobreza, incluyendo necesidades asociadas de financiación exterior. El desarrollo de estos Documentos de Estrategia para la Reducción de la Pobreza (DERP) es completamente responsabilidad de los gobiernos nacionales. Los DERP buscan, en general, conseguir el posicionamiento nacional en relación con lo generalmente establecido en una base globalmente racional⁷. El desarrollo de los DERP es un prerrequisito para que los Países menos Desarrollados tengan derecho a la ayuda contra la deuda y el préstamo del FMI⁸.

El sistema de las Naciones Unidas ya había establecido un proceso para el desarrollo de los informes de los Análisis de Situación de País (ASP) que describe la evolución del estatus nacional de desarrollo y sirve como marco de planificación y evaluación para las operaciones de desarrollo del sistema de las Naciones Unidas, y como herramienta nacional a seguir en las cumbres internacionales⁹.

Este enfoque para desarrollar prioridades y estrategias nacionales a nivel nacional, podría cumplir mejor con las necesidades específicas del país. Estos documentos del país, y en particular los DERP, son cada vez de mayor importancia estratégica para las naciones en vías de desarrollo, mientras que las instituciones económicas internacionales y las comunidades donantes adaptan cada vez más sus estructuras de ayudas financieras y prioritarias a estos informes. Es importante, por tanto, que sea garantizada la propiedad nacional durante el proceso de realización de los DERP y que el análisis de los temas clave de desarrollo sea de una calidad suficiente para servir de apoyo al país para mantener negociaciones y debates internacionales.

Este trabajo examina la calidad analítica de varios asuntos de desarrollo y la consistencia de la prioridad al análisis de intervención de los informes de país de los DERP y ASP, basados en tres estudios de análisis¹⁰. Los descubri-

⁷ CRAIG, D. y PORTER, D.: *Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence*. 2003, World Development 31.

⁸ BANCO MUNDIAL: *Alcanzando a los pobres rurales. Nueva estrategia de Desarrollo Rural*. 2002, Washington D.C., Banco Mundial.

⁹ CAC: *Seguridad Alimentaria en Centroamerica, Nota estrategica*. 2002, Costa Rica, Consejo Agropecuario Centroamericano; UN: *Common Country Assessment (CCA) and UN Development Assistance Framework (UNDAF)*. 2003, UN Resident Coordinator System Network. UN Development Group Office (UNDGO) (<http://www.undg.org/content.cfm?id=408>).

¹⁰ BINDRABAN, P.S., AALBERS, H.L., MOLL, H.A.J., BROUWER, I.D., VAN DORP, M., HOUTMAN, C.B., BROUWER, .M.L., ZUURBIER, M.M.M. y HAGENAARS, E.C.M.: *Focus on food security. A review of the UN System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. 2003, Rome, Italy. Food and Agricultural Organization (FAO) and Wageningen University and Research Centre (Wageningen UR). <http://www.fao.org/DOCREP/006/Y5095E/Y5095E00.HTM>; BINDRA-

mientos son discutidos y se proporcionan varias recomendaciones para mejorar la calidad analítica de los documentos, para incorporar lo mejor posible los desarrollos internacionales y para posicionar las prioridades nacionales mucho más fuertemente en debates y diálogos internacionales.

2. EL MARCO DE ESTUDIO

El desarrollo nacional planeado puede describirse como un ciclo político¹¹ cuya estructura ha sido aplicada para analizar los documentos del país (fig. 1). La relevancia para hacer frente a ciertos asuntos de desarrollo debería primero reconocerse por las autoridades nacionales para garantizar la atención adecuada. Podría seleccionarse como una prioridad de desarrollo basada en una combinación del conocimiento científico, el conocimiento ordinario y los factores políticos que dan forma a la percepción general de un asunto¹². Posteriormente, los datos y la información en el asunto de desarrollo deberían ser analizados, por medio del marco analítico, para desarrollar un acuerdo de las causas biofísicas, sociales y económicas que hay por debajo del problema. Este acuerdo conceptual del problema genera un número de políticas potenciales para formular estrategias e intervenciones, que resuelvan el asunto de manera efectiva. En este trabajo buscamos responder a las preguntas sobre la consistencia con la cual se han tratado los varios asuntos de desarrollo dentro de los informes del país. Una atención particular se le ha prestado al informe de preparación del proceso, a los aspectos analíticos y al nexo entre el análisis y las intervenciones recomendadas. Estos aspectos han sido elaborados detalladamente para la seguridad alimentaria, y en menor grado para la pobreza, basados en un informe realizado por Bindraban y colegas (2003), en términos más generales, para la (agro-) biodiversidad, inocuidad alimentaria, comercio¹³, y para la nutrición¹⁴.

BAN, P.S., AALBERS, H.L., MOLL, H.A.J., BROUWER, I.D., BESSELINK, A. y GRISPEN, V.M.J.: *Biodiversity, agro-biodiversity, international trade and food safety in CCA and PRSP country reports. Major issues of development in the UN System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. 2004. Wageningen University and Research Centre. Plant Research International report 76. http://www.plant.wur.nl/downloads/rapport_76.pdf; ALDANA, M.J.: *A systematic assessment of how nutrition is addressed in Poverty Reduction Strategy Papers*. 2004, Wageningen University. Division of Human Nutrition, MSc thesis.

¹¹ ELLIS, F.: *Agricultural Policies in Developing Countries*. 1992, Cambridge, Cambridge University Press.

¹² QUINN, 1994.

¹³ BINDRABAN, P.S., AALBERS, H.L., MOLL, H.A.J., BROUWER, I.D., BESSELINK, A. y GRISPEN, V.M.J.: *Biodiversity, agro-biodiversity, international trade and food safety in CCA and PRSP country reports. Major issues of development in the UN System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. 2004. Wageningen University and Research Centre. Plant Research International report 76. http://www.plant.wur.nl/downloads/rapport_76.pdf.

¹⁴ ALDANA, M.J.: *A systematic assessment of how nutrition is addressed in Poverty Reduction Strategy Papers*. 2004, Wageningen University. Division of Human Nutrition, MSc thesis.

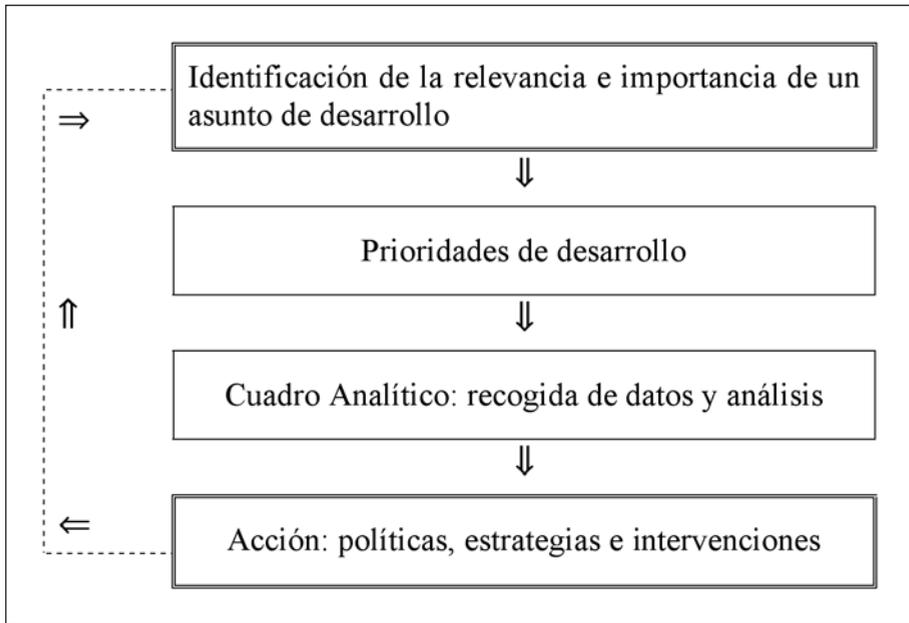


Figura 1. El proceso cíclico de la política de análisis y la política de implementación.

Se siguió esta secuencia de desarrollo planeado para analizar los documentos de los ASP y DERP. Bindraban y sus colegas (2003) analizaron 25 documentos DERP y 50 ASP sobre seguridad alimentaria y, en menor grado, la pobreza. Varios aspectos de la inseguridad alimentaria y la pobreza se disgregaron en 255 preguntas tales que el cuestionario resultante formó el marco predefinido para la analítica durante el proceso cíclico de análisis e implementación política a nivel de país, como perfiló Ellis (1992). A partir del 1 de septiembre de 2002, 17 países habían completado un DERP y 30 países habían repartido un DERP provisional mientras que 106 países habían completado uno o dos informes de ASP, con 12 en proceso. Los países se seleccionaron en base a una muestra proporcional y estratificada de acuerdo a cinco regiones: África; Asia y el Pacífico; Oeste de Asia y Norte de África; América Latina y el Caribe; Europa y la Confederación de Estados Independientes (CEI). En total, se seleccionaron 25 países para estudiar el DERP y 50 para analizar la ASP, que corresponden al 19 y 38 por ciento respectivamente de todos los países que han desarrollado los informes.

Un análisis menos conciso se llevó a cabo por Bindraban et al (2004) para evaluar que la extensión a la biodiversidad, la agro-biodiversidad y a la seguridad alimentaria se trataba en 15 informes DERP y 24 en ASP. De forma similar a Bindraban et al (2003), un marco analítico predefinido se convirtió en un cuestionario breve. Los países en este análisis se seleccionaron en base

a las prioridades establecidas por el gobierno Holandés de cooperación internacional.

Aldana (2004) analiza 10 DERP de países con alta predominancia de malnutrición. Similar a Bindraban et al (2003) se desarrolló un marco analítico predefinido que estaba compuesto de 375 preguntas que fueron agrupadas en los varios pasos del proceso de formulación política.

3. PROPIEDAD NACIONAL Y RELACIÓN INTERNACIONAL

Un proceso participativo e inclusivo con respecto a las contrapartes clave, que tenga en cuenta a los que toman la decisión, a los que formulan la política, a las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC), a instituciones gubernamentales y las agencias multilaterales y bilaterales, podría asegurar un sentido de propiedad nacional y fortalecer la relación internacional del informe de estrategia (McGee et al., 2002).

Tabla 1
PARTICIPACIÓN ESTABLECIDA DE INSTITUCIONES EN LA PREPARACIÓN DE LOS INFORMES DEL PAÍS (PORCENTAJE)

	Informes ASP (n=50)	DERP (n=25)
ONU	100	48
Gobierno	78	100
Sociedad Civil, incl. ONGs	66	76
Agencias de Ayuda (Bilateral)	40	40
Sector Privado	28	52
Universidades	16	28
Centros de investigación	12	4

Se ha examinado por tanto, la participación de varios grupos de contrapartes en el proceso de desarrollo de los informes (Tabla 1). Así, los gobiernos tienen la responsabilidad principal de hacer los DERP, en los que ellos están representados plenamente. Las OSC han sido partícipes en más de los dos tercios de los informes y la institución de las Naciones Unidas, agencias de ayuda bilateral y sector privado, en la mitad de éstos. De manera notable, la participación de las instituciones académicas ha sido mínima, lo cual se repite también para los informes de ASP. Como el ASP es significativo para el propio sistema de las Naciones Unidas, unas 17 instituciones de la ONU han sido partícipes en la creación de estos informes. La participación de los gobiernos y las OSC se produce en más de dos tercios, mientras que las agencias de ayuda bilateral y el sector privado han sido partícipes en la mitad de ellos.

La tabla muestra la participación de los grupos de accionistas en la preparación del documento de estrategia, pero la extensión de la participación no fue mencionada explícitamente o no se pudo deducir de los informes. Es

difícil decidir, por tanto, si estos estudios de estrategia desarrollaron un gran sentido de propiedad nacional y si estaba asegurada la sólida relación internacional. Y lo que es aún más importante, el proceso de desarrollo de estos informes puede en sí mismo contribuir a la conciencia que se levanta acerca de los asuntos de desarrollo, y contribuye a organizar el compromiso político e institucional para la puesta en práctica de las acciones e intervenciones apropiadas que siguen esta fase de desarrollo de estrategia.

4. SEGURIDAD ALIMENTARIA Y POBREZA

Meticulosos análisis de la extensión y la causalidad subyacente a los problemas de desarrollo, tal como la seguridad alimentaria, apoyarán los objetivos de las intervenciones. El valor añadido al juicio de que si un asunto de desarrollo está bien dirigido, como la seguridad alimentaria o la pobreza, depende de la prioridad que se le de en los informes. Posteriormente, una secuencia lógica de la definición del problema, aplicando una metodología analítica, recogiendo datos apropiados seguidos de análisis y presentaciones, es necesaria para el entendimiento de las causas de la inseguridad alimentaria y para formular estrategias e intervenciones. La forma en la que se persiguen estos pasos políticos y analíticos en los informes de los países ha sido examinada para la seguridad alimentaria y la pobreza.

Priorizar la seguridad alimentaria y la pobreza

Las prioridades de desarrollo se establecen en todos los informes, pero generalmente no en una sección separada donde se discute un conjunto completo de prioridades. La seguridad alimentaria se establece como prioridad en el 62% de los informes de ASP y el 16% en los DERP. La seguridad alimentaria está entre las prioridades mencionadas más frecuentemente en los informes de ASP. En los DERP, el foco está generalmente en las prioridades expresadas en términos económicos, con la reducción de la pobreza como la prioridad de desarrollo más ampliamente establecida. En más de la mitad de estos informes de ASP y los DERP, se menciona la inseguridad alimentaria en el contexto de una prioridad de desarrollo más amplia, tal como la reducción de la pobreza, equidad o desarrollo humano. La inseguridad alimentaria puede, en efecto, percibirse como una expresión extrema de pobreza y están interrelacionadas¹⁵.

4.1. Definición de seguridad alimentaria

Mientras que la seguridad alimentaria se prioriza en la mayoría de los ASP, se define sólo en el 28% de los informes de los cuales sólo un tercio

¹⁵ BABU S. y REIDHEAD, W.: *Poverty, food security, and nutrition in Central Asia: a case study of the Kyrgyz Republic*. 2000, Food Policy 25.

está en la línea de la definición internacionalmente aceptada. La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a alimentación suficiente, segura y nutritiva para satisfacer sus necesidades dietéticas y preferencias alimentaria para una vida activa y sana¹⁶. Los otros dos tercios usan otras definiciones o sólo componentes de la definición completa. En general, la seguridad alimentaria se ve principalmente como un problema de acceso alimentario y disponibilidad alimentaria, mientras que apenas se tienen en cuenta los conceptos de utilización, estabilidad y sostenibilidad, y están virtualmente ausentes aspectos como ‘alimentación nutritiva’, ‘satisfacción de necesidades dietéticas’ y ‘satisfacción de preferencias alimentarias’. Sólo el 8% de los DERP definen seguridad alimentaria.

4.2. Metodología analítica

Una expectativa razonable es que la declaración de inseguridad alimentaria como una prioridad de desarrollo en el informe del país esté seguida por un análisis detallado de los varios aspectos de la seguridad alimentaria. Sobre la mitad de los informes de los ASP y un quinto de los DERP hacen uso implícito de modelos para analizar asuntos de inseguridad alimentaria, pero las descripciones modelo están ausentes en todos, excepto en unos pocos casos. La ausencia de modelos implica que no se ha hecho ningún análisis completo y exhaustivo de seguridad alimentaria, pero el 80% de los informes de los ASP y el 40% de los DERP proporcionan explicaciones para este fenómeno. Las explicaciones contienen, sin embargo, sólo unos pocos componentes que deberían ser considerados al tratar la seguridad alimentaria, tal como se proporcionaba en los varios marcos conceptuales completos disponibles¹⁷.

4.3. Indicadores

Se requiere un conjunto apropiado de información para un análisis completo de la seguridad alimentaria durante un marco analítico. No podría esperarse que tal conjunto de información apropiada haya sido utilizado en los informes, debido al mínimo uso de marcos analíticos en los mismos. En la mayoría de los casos, los autores del informe son negligentes a la hora de proporcionar la fuente de información presentada sobre seguridad alimentaria, lo cual es especialmente cierto para los DERP. En la medida en que se dan las fuentes, las fuentes más importantes de información son el gobierno y las organizaciones de las Naciones Unidas, con información virtualmente no obtenida de otras instituciones tales como las OSC, los sectores privados y las instituciones que poseen conocimientos.

¹⁶ FAO: *Rome Declaration, in the World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, 1996. Ver http://www.fao.org/wfs/index_en.htm.

¹⁷ CCA [Common Country Assessment]: *Guidelines*. 1999, United Nations Development Group Office.

Tabla 2
INDICADORES UTILIZADOS PARA DESCRIBIR LA INSEGURIDAD ALIMENTARIA (PORCENTAJE)

	Informes ASP (n=50)	DERP (n=25)
Indicadores de ingestión Dietética		
Provisión de Energía Dietética Per capita (PED)	44	4
Proporción de población bajo el nivel mínimo de consumo de energía dietética	24	8
Indicadores de los Ingresos del Hogar y los Estudios de Gasto	16	20
Indicadores de producción Alimentaria		
	48	8
Medidas cualitativas de inseguridad alimentaria		
Estrategias de supervivencia	6	16
Antropometría		
Niños malnutridos	88	64
Peso por debajo de lo normal ⁽¹⁾	50	40
Débiles y atrofiados	60	44
No-especificados	18	12
Mujeres Malnutridas (Índice de masa corporal)	6	4
Índices de Mortalidad		
Índice de Mortalidad Infantil	96	80
Índice de Mortalidad inferior a 5 años	70	68
Ratio de Mortalidad Maternal	92	80

Notas: (1) Bajo peso para la edad. (2) Bajo peso para la altura, que refleja una malnutrición aguda. (3) Bajo peso para la edad que refleja malnutrición crónica.

Los informes se han examinado más en el uso de cinco tipos de indicadores de inseguridad alimentaria, todos midiendo aspectos diferentes pero complementarios de ésta¹⁸. Todos ellos están relacionados con componentes diferentes del marco conceptual para entender las posibles causas del bajo consumo alimentario y el estatus nutricional pobre¹⁹. Los indicadores que frecuentemente se utilizan más para describir la inseguridad alimentaria son los índices de mortalidad –Índice de Mortalidad Infantil (IMI), Índice de Mortalidad por debajo de los cinco años (IMB5) e Índice de Mortalidad Maternal (IMM)–, así como los indicadores de malnutrición de los niños (tabla 2). Menos de la mitad de los informes de los países utilizan indicadores de ingestión alimenticia como la Provisión de Energía Dietética (PED) per. Capita, o los indicadores de producción alimentaria (principalmente los informes de ASP). Todos los indicadores mencionados evalúan diferentes aspectos de la inseguridad alimentaria. Por ejemplo, los índices de mortalidad y el porcentaje de

¹⁸ Para una descripción detallada de los indicadores, ver ASP, 1999.

¹⁹ FAO: "Committee on World Food Security. Twenty-fourth Session". *Guidelines for National Food Insecurity and Vulnerability Information Mapping Systems (FIVIMS), Background and Principles*. 1998, Rome.

niños malnutridos no solo reflejan el problema de la inseguridad alimentaria, sino que a menudo están relacionados con la salud y también con la asistencia sanitaria. Por consiguiente, es aconsejable el uso de una combinación de los indicadores anteriores para capturar los diferentes aspectos de inseguridad alimentaria para estimar la extensión del problema. En efecto, el 68% de los DERP y el 92% de los informes de ASP emplean una combinación de dos o más tipos de indicadores, pero ninguno de los DERP y sólo dos informes de ASP utilizan los cinco tipos. Para los informes de ASP, acerca de un tercio utiliza cuatro de los cinco indicadores (excepto los indicadores cualitativos), y otro 24% combina el uso de los indicadores de los índices de mortalidad, de los niños malnutridos y los de consumo alimenticio. Para los DERP, el 24% tiene una combinación de los indicadores de los índices de mortalidad y los de malnutrición de niños y el 16% usa los indicadores de los índices de mortalidad, de los niños malnutridos y los de ingestión alimenticia.

4.4. Análisis de la información y presentación

Los informes del país presentan principalmente información secundaria sobre seguridad alimentaria a nivel nacional. La información es presentada principalmente en la forma de texto, tablas y mucho menos en la forma de gráficas, cuadros y mapas. Esto indica una falta general de análisis. Sólo unos pocos países complementan la información secundaria con información primaria para completar la información requerida. La información disgregada a nivel sub-nacional o grupos sociales proporciona ideas en regiones específicas y grupos para dirigir las intervenciones, sin embargo, una mínima cantidad de información se presenta para estas situaciones (tabla 3). Cuando se disgrega, la información se presenta por subdivisiones administrativas y por áreas rurales y urbanas. Mucha menos atención se le presta a los grupos sociales. Además, la disgregación se aplica sólo a un número pequeño de indicadores. Los DERP actúan más pobres que los ASP que consideran el uso de la información en escalas disgregadas, y confían más en las estadísticas nacionales.

Tabla 3
**DISGREGACIÓN DE INFORMACIÓN EN SEGURIDAD ALIMENTARIA
 EN LOS INFORMES DEL PAÍS (PORCENTAJE)**

	Informes ASP (n=50)	DERP (n=25)
Genero	40	8
Grupos Étnicos	6	4
Edad	12	4
Grupos Socio-económicos	2	4
Población rural vs. urbana	46	32
Subdivisiones administrativas	36	20
Otras	10	4

Aunque casi todos los informes presentan algún análisis en forma de series temporales, se hace poco uso de este método analítico para explorar modas pasadas y proyecciones futuras. Las predicciones en inseguridad alimentaria se hacen en el 14% de los informes de los ASP y en el 28% de los DERP. La mayoría de los casos se refieren a predicciones de 1-5 años en adelante, y algunos de 5-10 o incluso de más de 10 años en adelante. La variación interanual que, por ejemplo, pudiera revelar las fluctuaciones de disponibilidad alimentaria de la agricultura que pueden causar escasez alimentaria aguda, se presentan en dos informes de ASP y sólo uno de DERP.

4.5. Causas y explicaciones

El 80% de los informes de ASP y el 40% de los DERP proporcionan las explicaciones de las causas de la inseguridad alimentaria, aunque ni un solo informe examina todos los componentes del marco conceptual para la seguridad alimentaria²⁰. Sin embargo, todos los componentes aparecen si el conjunto completo de informes se presentan juntos. En general, los informes de ASP proporcionan una variedad de explicaciones de inseguridad alimentaria más amplia que los DERP. La mayoría de las explicaciones ofrecidas y los nexos realizados entre varios asuntos de desarrollo no son respaldados por los análisis de modas pasadas o la información proyectada. Las explicaciones son respaldadas por razonamientos cualitativos más que por análisis cuantitativos.

Tabla 4
EXPLICACIONES QUE CONSIDERAN LAS CAUSAS DE INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS INFORMES DEL PAÍS (PORCENTAJE)

EXPLICACIONES	Informes ASP (n=50)	DERP (n=25)
Ambiente socio-económico y político	68	32
Disponibilidad Alimentaria	56	12
Estabilidad de suministros y acceso alimentario	52	24
Acceso a la alimentación	40	8
Practicas de cuidados	34	16
Salud y Sanidad	28	12
Consumo Alimentario	40	8
Utilización Alimentaria	24	16
Total	80	40

La mayoría de las explicaciones contenidas en los informes de ASP (68%) y en los DERP (32%) estaban relacionadas con el ambiente socioeconómico y político (tabla 4). Un cuarto de los informes de ASP, por ejemplo, implican

²⁰ FAO: "Committee on World Food Security. Twenty-fourth Session". *Guidelines for National Food Insecurity and Vulnerability Information Mapping Systems (FIVIMS), Background and Principles*. 1998, Rome.

el ambiente político como una causa posible, mientras que nunca se menciona este aspecto en los DERP. Además, un número de informes de ASP indican que las causas de inseguridad alimentaria están relacionadas con la macroeconomía y la donación del recurso natural nacional. Los DERP raramente mencionan estos factores. El problema de disponibilidad de alimento se identifica en el 56% de los informes de ASP, particularmente en relación con la producción alimentaria. Estos aspectos son apenas mencionados en los DERP. La estabilidad del acceso y los suministros alimentarios, principalmente relacionados con las fluctuaciones de ingresos, se discuten en el 52% y 24% de los informes de ASP y DERP respectivamente. Las explicaciones relacionadas con el acceso a alimentos y el consumo alimentario se indican en los informes de ASP pero raramente en los DERP. En algunos informes, la inseguridad alimentaria se explica en términos de prácticas de cuidados, salud, sanidad y utilización alimentaria. Más específicamente, los desastres naturales y el sector agrario se veían como la principal causa de inseguridad alimentaria.

Ya que la inseguridad alimentaria no puede examinarse en solitario, los informes se analizaron para las conexiones entre la inseguridad alimentaria y otros asuntos de desarrollo, que incluían la pobreza, los derechos humanos, género, SIDA/VIH, educación de la mujer, buen gobierno y medioambiente. La mayoría de los informes de los ASP (68%) y los DERP (64%) relacionan la inseguridad alimentaria con la pobreza. En general los informes de ASP mencionan más conexiones que los DERP, donde el 33% de los informes de ASP relacionan la inseguridad alimentaria con asuntos de género y el 25% señala la relación con los problemas medioambientales. Se sugieren débilmente los nexos entre la seguridad alimentaria y el VIH/Sida, el buen gobierno y la educación femenina.

4.6. Estrategias e intervenciones

Casi todos los informes presentan estrategias de desarrollo generales sobre inseguridad alimentaria y pobreza en tres amplios campos de ámbito socioeconómico y político, consumo alimentario y salud y cuidados. Estos campos cubren las mayores áreas que se han identificado en el marco conceptual²¹. Generalmente los informes establecen una combinación de estrategias y cerca de la mitad presenta una combinación de los tres campos. Los informes de ASP y los DERP muestran una extraordinaria coincidencia en las estrategias. Muchos menos países especifican intervenciones relacionadas con estas estrategias (tabla5). Hay una tendencia a enfatizar las intervenciones en los ambientes socioeconómico y político.

²¹ Op. Cit.

Tabla 5
**ESTRATEGIAS ESTABLECIDAS E INTERVENCIONES RELACIONADAS
 A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y ERRADICACIÓN DE LA POBREZA
 (PORCENTAJE)**

	Estrategias		Intervenciones	
	Informes ASP (n=50)	DERP (n=25)	Informes ASP (n=50)	DERP (n=25)
Estrategias relacionadas a la inseguridad alimentaria y a la erradicación de la pobreza	86	96	34	48
Estrategias relacionadas a los ambientes socio-económicos y políticos				
Ambientes socio-económicos y políticos (no-especificado)	74	92	22	40
Generación de ingresos y empleo	50	68	8	28
Servicios sociales	50	80	12	12
Estrategias relacionadas al consumo alimentario				
Consumo alimentario (no-especificado)	30	8	12	16
Disponibilidad alimentaria	38	44	16	12
Acceso a la alimentación	22	32	8	8
Estabilidad de abastecimiento alimenticio y acceso a la alimentación	18	28	8	8
Estrategias relacionadas a la salud y cuidados				
Salud y sanidad	62	80	8	32
Utilización alimentaria	4	12		
Practicas de cuidados	22	28	8	20

4.7. Consistencia desde el análisis hasta la intervención

En la intervención general anterior sobre las varias dimensiones en el ciclo de la formulación política y el análisis de la información se han presentado los dos tipos de informes del país. La consistencia con la cual se tratan en los informes estos aspectos es importante ya que es indicativo para la fuerza de las intervenciones propuestas y su probable efectividad para solucionar los problemas de desarrollo. Los DERP se han presentado aquí para analizar la consistencia. Aunque la información no se ha presentado, se han obtenido resultados similares para los informes de ASP.

Tabla 6
**DERP; INSEGURIDAD ALIMENTARIA (IA) COMO UNA PRIORIDAD
 DE DESARROLLO E INDICADORES DE ANÁLISIS**

Región	IA establecida como prioridad de desarrollo	Indicadores de IA	Indicadores de Pobreza	Causas de IA	Modelo utilizado	Nexo entre IA y pobreza
ÁFRICA						
Camerún*	No	3	2	0	no	no
Rep. Dem. Congo	No	5	3	2	no	si
Kenia*	No	4	4	0	no	si
Lesotho*	No	1	3	1	no	no
Níger	Si	4	4	4	si	si
Ruanda	No	4	5	0	no	si
Senegal*	No	3	2	0	no	si
Tanzania	No	3	3	1	no	si
Gambia	No	5	4	5	si	si
Zambia	No	5	3	2	si	no
ASIA Y EL PACÍFICO						
Camboya*	No	4	4	6	si	si
Laos *	Si	2	4	0	no	si
Mongolia*	No	4	3	1	no	si
Vietnam	Si	5	4	1	no	si
OESTE DE ASIA Y NORTE DE ÁFRICA						
Djibouti*	No	2	1	0	no	no
Yemen	No	2	5	0	no	no
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE						
Bolivia	No	2	3	4	si	si
Guyana	No	3	5	0	no	no
Honduras	No	3	3	0	no	si
Nicaragua	Si	4	4	5	no	si
EUROPA Y CIS						
Armenia*	No	2	3	0	no	no
Georgia*	No	0	1	0	no	no
Kirguizistán*	No	0	3	0	no	no
Moldavia*	No	2	4	0	no	si
Serbia (Yugoslavia)*	No	0	3	0	no	si

Nota: * = parte del DRP

La tabla 6 muestra que los indicadores para describir la seguridad alimentaria y la pobreza son utilizados en los informes, sin tener en cuenta si estos asuntos de desarrollo han sido o no priorizados. Varios países tienen causas identificadas en las que se da la inseguridad alimentaria, algunos de los cuales han aplicado alguna forma de método de estructura para analizar la inseguridad alimentaria.

Tabla 7
**DERP; INSEGURIDAD ALIMENTARIA (IA) COMO UNA PRIORIDAD
 DE DESARROLLO Y POLÍTICAS, ESTRATEGIAS E INTERVENCIONES**

Región y País	IA establecida como prioridad de desarrollo	POLÍTICAS		ESTRATEGIAS			INTERVENCIONES		
		Para IA	Para Pobreza	Ambiente Socio- Económico	Consumo alimentario	Salud y cuidados	Ambiente Socio- Económico	Consumo alimentario	Salud y cuidados
ÁFRICA									
Camerún*	No	Si	Si	si	si	si	no	no	no
Rep. Dem. Congo*	No	No	Si	si	si	si	si	no	si
Kenia*	No	No	Si	no	no	no	si	si	si
Lesotho*	No	No	Si	si	no	si	no	no	no
Nigeria	Si	Si	Si	si	si	si	no	no	no
Ruanda	No	no	Si	si	no	si	si	no	no
Senegal*	No	si	Si	si	si	si	no	no	no
Tanzania	No	si	Si	si	si	si	si	no	no
Gambia	No	no	Si	si	si	si	si	si	si
Zambia	No	si	Si	si	si	si	no	si	si
ASIA Y EL PACÍFICO									
Camboya*	No	no	Si	si	si	si	no	no	no
Laos*	Si	no	Si	si	no	si	no	no	no
Mongolia*	No	no	Si	si	no	no	no	no	no
Vietnam	Si	si	Si	si	si	si	si	no	si
OESTE DE ASIA Y NORTE DE ÁFRICA									
Djibouti*	No	si	Si	si	no	si	no	no	no
Yemen	No	no	Si	si	si	si	no	no	no
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE									
Bolivia	no	si	Si	si	no	si	si	si	si
Guyana	no	no	Si	si	si	si	no	no	no
Honduras	no	si	Si	si	si	si	si	si	si
Nicaragua	si	si	Si	si	si	si	si	si	si
EUROPA Y CIS									
Armenia*	no	no	Si	si	no	si	no	no	no
Georgia*	no	no	Si	si	si	si	si	no	si
Kirguizistán*	no	no	Si	si	si	si	no	no	no
Moldavia*	no	no	No	si	no	si	no	no	no
Serbia (Yugoslavia)	no	no	No	si	no	si	si	no	no

Nota: * = parte del DRP

La declaración que dice que la inseguridad alimentaria es una prioridad de desarrollo en un informe del país también levanta expectativa al considerar la presencia de las políticas dirigidas a reducir la inseguridad alimentaria, y su implementación. La tabla 7 muestra la ausencia de relaciones claras entre la identificación de inseguridad alimentaria como prioridad de desarrollo y los varios aspectos de formulación e implementación política. Además, mientras

que muchos países establecen las estrategias, raramente se traducen en intervenciones.

5. (AGRO-) BIODIVERSIDAD

La biodiversidad se reconoce cada vez más como un recurso vital. La Convención Internacional sobre Diversidad Biológica (CIBD) la define como la variabilidad entre los organismos vivientes de todas las fuentes que incluyen, entre otras, la terrestre, la marina y otros ecosistemas acuáticos, así como los complejos ecológicos de los cuales son parte; esto incluye diversidad dentro de las especies, entre las especies y de ecosistemas²². Además de los valores de biodiversidad en desuso, el uso renovable de sus componentes y la participación justa y equitativa de los beneficios que se producen de la utilización de los recursos genéticos, incluyendo el acceso apropiado a los recursos genéticos y la transferencia apropiada de tecnologías relevantes, se acuerdan teniendo en cuenta todos los derechos sobre estos recursos y tecnologías, y los fondos apropiados. La biodiversidad y su uso renovable son de interés internacional; las actividades reales y la implementación de las políticas deberían ocurrir a escala nacional. Las amplias definiciones y objetivos relacionados con la diversidad y agro-diversidad hacen una valoración sólida de cómo estos asuntos han sido tratados en los informes del país abiertos a interpretación. Por tanto, establecemos explícitamente el contexto en el que deben percibirse los resultados siguientes.

El análisis realizado por Bindraban y colegas (2004) revela una atención explícita mínima a la biodiversidad. Es tratado de cualquier manera, pero más del 80% de los documentos informan acerca de temas tales como la deforestación, pesca excesiva y conservación de recursos naturales. Las razones más importantes que se han deducido de los informes para causar la disminución en biodiversidad son la presión demográfica, la deforestación, una alta demanda de energía de la biomasa (que incluye combustible de leña), y la pesca excesiva, o el uso de métodos de pesca inapropiados (tabla 8). Mientras que los numerosos indicadores pueden utilizarse para describir la biodiversidad, debido a su amplia definición, la mayoría de los indicadores descritos en los informes que podrían asociarse a la biodiversidad relacionan con los asuntos forestales y la biomasa para combustible (tabla 9). En general, en cierto modo se le presta más atención a la biodiversidad relacionada con estos asuntos en los informes de ASP que a los DERP.

²² CIBD [Convención Internacional sobre Diversidad Biológica], 2003. <http://www.biodiv.org>.

Tabla 8
**PORCENTAJE DE PAÍSES ANALIZADOS QUE ESTABLECEN RAZONES
 PARA LA DISMINUCIÓN EN BIODIVERSIDAD**

	ASP Informes	DERP
Deforestación	58	20
Presión demográfica	42	20
Alta demanda para energía Biomasa	21	40
Pesca Excesiva/ malos métodos de pesca	33	20
Desastres Naturales incl. Incendios	21	20
Contaminación	25	13
Pastoreo Excesivo	13	33
Prácticas agrícolas inapropiadas	21	20
Política, regulación o control	21	13
Degradación del terreno o erosión	13	27
Expansión Agrícola	17	13
Pobreza	4	20
Guerra	8	13
Minería	4	20
Reducción de la vida salvaje	17	0
Cambio Climático	8	7
Baja productividad agrícola	0	20
Destrucción del Hábitat	13	0
Otras*	42	33

* Las siguientes razones se mencionan dos veces: turismo, cieno y deterioro en vías fluviales y sobreexplotación de especies. Cualquier otra razón ha sido mencionada solo una vez.

Tabla 9
**INDICADORES DE BIODIVERSIDAD MENCIONADOS EN LOS INFORMES
 DEL PAÍS (PORCENTAJE)**

	ASP	PRSP
Deforestación	58	20
% Cobertura forestal	46	7
Índice de Deforestación	42	13
% Área protegida	33	13
No. o % Especies*	25	13
% Energía de la biomasa	29	20

Más o menos la mitad de los informes señalan la fuerte interrelación entre la población pobre en recursos naturales para conseguir la seguridad alimentaria y el efecto negativo de las presiones humanas y de ganado sobre los recursos naturales. Sin embargo, los informes no establecen directamente que la inseguridad alimentaria o la pobreza sean el resultado de la pérdida de la biodiversidad o viceversa. Un informe menciona la relación entre la pobreza y el medioambiente como un 'círculo vicioso' o una 'caída en espiral' y esta-

blece que reducir la pobreza en las áreas rurales es una cuestión de mejorar la habilidad de las personas pobres para obtener sus medios de subsistencia a partir de los recursos naturales más productivos y duraderos.

Generalmente las manifestaciones sobre las políticas e intervenciones se diferencian en gran medida en el alcance y en el detalle entre los informes, la mayoría de los cuales se expresan en declaraciones generales sobre lo que debería hacerse. Casi todas las intervenciones y programas que mencionaban conservar la biodiversidad se inician por donantes y agencias externas. Sorprendentemente, más del 80% de los países analizados tienen una Estrategia de Biodiversidad Nacional, pero sólo el 42% y el 20% de los informes de ASP y los DERP respectivamente, se refieren a la existencia de estos documentos.

Unos tres cuartos de ambos informes del país incluyen manifestaciones relacionadas con la agro-biodiversidad en el sentido amplio del uso funcional de la biodiversidad. La declaración más importante utilizada en muchos informes es la observación, de que sólo se utilizan en el país unos pocos cultivos y especies de animales y que deberían hacerse esfuerzos para 'diversificar'. La diversificación se ve principalmente dentro de un contexto socioeconómico para reducir el riesgo, y asegurar el alimento y la ingesta en los niveles de los medios de subsistencia y como una estrategia nacional para el desarrollo. La diversificación también se presenta como una estrategia de choque y se menciona en relación con una mejor nutrición. Sólo cuatro informes mencionan el uso de variedades diferentes en actividades agrarias, a través del uso de una estrategia de variedad diversificadora se puede contribuir a la agro-diversidad mejorada²³ y a reducir el riesgo, especialmente bajo condiciones ambientales irregulares.

Aunque no están relacionados directamente con la agro-biodiversidad, estas manifestaciones requieren la intensificación de la agricultura duradera, ya que la agricultura juega un papel de mayor importancia en su economía. Estos consisten en la mejora de las condiciones técnicas tales como la simiente mejorada, más y mejor uso de la agroquímica y la irrigación. También se mencionan las mejoras en las condiciones institucionales, que incluyen un mejor acceso a los créditos y servicios de extensión, a los mercados en buen funcionamiento y a la información de mercado adecuada. De este modo, más del 75% de los informes presentan alguna forma de cosecha o información de la producción de sus cultivos y otros productos. El 50% de los ASP y el 33% de los DERP especifican que cultivos y animales participaron en los sistemas. En todos los casos, la información se refiere virtualmente sólo a las estadísticas nacionales. Algunos informes describen cambios en el volumen de la producción al comparar dos o más periodos, a menudo de una década. Es importante saber si la contribución al incremento volumétrico se realizó por medio de

²³ HAMMER, K., GLADIS, T.H. y DIEDERICHSEN, A.: *In situ and on-farm management of plant genetic resources*. 2003, European Journal of Agronomy 19.

una expansión de terreno o por el incremento en la productividad, por ejemplo mediante un incremento en la producción. La expansión del terreno afectará directamente al área que queda para otras funciones, como la conservación natural. A este respecto, el incremento de los cultivos podría ser presentado como el efecto indirecto menos dramático sobre la naturaleza y la biodiversidad. Los informes no prestan atención explícita o cuantitativa a este aspecto de la productividad agraria y al uso de la tierra para otros fines. Ninguno de los informes menciona el uso de especies autóctonas para la agricultura ni la relación entre modificación genética y agro-diversidad. Un informe menciona la resistencia social que está creciendo al cultivo de organismos modificados genéticamente, mientras que otro asocia la mejora genética (no refiriéndose específicamente a OMG) para aumentar la productividad del ganado.

6. INOCUIDAD ALIMENTARIA

Las personas son cada vez más conscientes de los riesgos de salud producidos por microbios patógenos y sustancias químicas potencialmente peligrosas en los alimentos. Nuevos retos emergen para la seguridad alimentaria en los procesos de producción, procesamiento, distribución y preparación alimentaria global. La integración y consolidación de las industrias agrarias y alimentarias, la globalización del comercio alimenticio y la urbanización están cambiando los modelos de distribución y producción alimentarias. Enfermedades nuevas y conocidas transmitidas por la alimentación pueden llegar a ser brotes extendidos y predominantes que pueden extenderse a mayores distancias que en el pasado.

En el análisis realizado por Bindraban y colegas (2004), se examinaron los informes del país para determinar si se habían incorporado los asuntos más importantes con respecto a la seguridad alimentaria. Estos incluían la vigilancia de brotes de enfermedades de transmisión alimentaria (principalmente a través de peligros microbiológicos), la contaminación de alimentos por peligros químicos (como toxinas naturales, contaminantes medioambientales como el mercurio y plomo, así como aditivos alimenticios, pesticidas y residuos de medicamentos veterinarios), nuevas tecnologías (como la ingeniería genética) y los estándares de control e inspección de seguridad alimentaria.

Tabla 10
**DECLARACIONES EN LOS INFORMES DEL PAÍS RELACIONADOS
 CON LA INOCUIDAD ALIMENTARIA**

Banglades ASP	Contaminación alimentaria por negligencia y mala práctica en el suministro alimentario. Capacidad nacional limitada y fragmentada para la calidad del control alimentario. Responsabilidad para el control de calidad que miente con varios ministros y agencias que nos están coordinados de una manera efectiva.
China ASP	Contaminación de aire-agua-tierra
Egipto ASP	Contaminadores del agua del Nilo, como patógenos, parásitos, metales pesados, residuos de pesticidas y fertilizantes, vertidos navegacionales como aceite y grasa.
India ASP	Contaminación del suelo y del agua de beber.
Indonesia ASP	Tecnología pobre en las industrias procesadoras.
Mozambique ASP	Falta de infraestructuras de procesamiento agrario a pequeña y media escala. Falta de facilidades de almacenamiento que resulta en una producción de baja calidad.
Nicaragua ASP	Uso pesticida.
Ruanda ASP	Incremento el uso de pesticida y fertilizante.
Sri Lanka ASP	Contaminación química al beber el agua suministrada de fertilizantes, pesticidas y vertidos industriales.
Tanzania ASP	Agua contaminada, no limpia e inadecuada.
Vietnam ASP	Contaminación del agua. Incremento del uso de pesticidas en la agricultura.
Zambia ASP	Daños medioambientales.
Ghana DERP	Inadecuada normalización y control de calidad.
Tanzania DERP	Positivo: gran preocupación y atención por asegurar el agua en las áreas rurales y urbanas.
Vietnam DERP	Uso de sustancias tóxicas (químicas) en agricultura.

En los informes del país se le presta poca atención a los asuntos de inocuidad alimentaria y ninguno da una definición o descripción, apenas se presenta información alguna o indicadores para justificar las declaraciones. Quince informes mencionan asuntos que pueden asociarse con ésta, a menudo como parte de la definición de seguridad alimentaria, como una causa o solución a la malnutrición, o como parte del derecho a la alimentación (segura). La inocuidad alimentaria aparece en varios capítulos de los informes, principalmente en el de seguridad alimentaria, agricultura o medio ambiente, otras veces en el de modernización e industrialización o en políticas y medidas para el desarrollo de sectores e industrias (tabla 10).

7. NUTRICIÓN

La malnutrición tiene consecuencias serias para la salud, la educación y la productividad. Por lo tanto, una buena nutrición es de importancia clave en el desarrollo y puede esperarse que se trate en los DEPR de los países con altos índices de malnutrición. El análisis de Aldana (2004) sobre diez DERP muestra que dos informes trataban a la nutrición como una prioridad de desarrollo en sí misma, mientras que otros tres la consideraban dentro de la salud. Todos los informes fracasaron al dar la definición, ellos incluían los indicadores de la nutrición. Ninguno de estos informes aplicó un marco conceptual, tal como el de UNICEF (1990) para analizar o explicar la existencia de la malnutrición. Ocho informes mencionaron al menos una causa, mientras que otros dos realizaron un análisis más profundo que enfatizaba y subyacía las causas básicas para la malnutrición. Las estrategias de nutrición se formularon en dos informes, mientras que la mitad de estos mencionaban intervenciones pertinentes a la nutrición. La nutrición se trató sin consistencia, aunque la mayoría de los informes le prestaron su atención.

8. COMERCIO

El papel del comercio internacional en el desarrollo es una asignatura pendiente de debatir, ya que afecta firmemente a las oportunidades de desarrollo. El comercio internacional se menciona en casi todos los estudios del país, y se discute en detalle en dos tercios de los informes. Pocos países tratan el comercio internacional en una sección aparte o sub-sección; es, por lo general, integrado en otras secciones. El comercio internacional está relacionado con la seguridad alimentaria en todos los informes a través de las importaciones, excepto para uno que acentúa que la producción creciente es estimulada tanto por la exportación como por la seguridad alimentaria. Algunos países presentan restricciones nacionales al comercio, tales como la pobre infraestructura o los procedimientos legislativos que limitan la participación en el comercio internacional. Otros países discuten las variaciones del comercio internacional que afecta a los pocos productos exportables que tienen, incluyendo las subvenciones agrarias en países ricos. Dos países incluyen declaraciones positivas relacionadas con las posiciones geográficas aventajadas. La mayoría de estudios mencionan la necesidad de mejorar la competitividad nacional y varios de ellos proporcionan declaraciones específicas sobre la liberalización del mercado. La percepción sobre el papel de la liberalización en el desarrollo es diferente y se puede ilustrar con la afirmación: “la liberalización y la orientación de mercado eran condiciones necesarias pero no suficientes para mantener el desarrollo (industrial)”

En general, la información sobre el comercio internacional se limita a declaraciones que consideran grupos de productos y servicios. La mayoría de

los países son más específicos al considerar los productos agrícolas y si estos se están importando o exportando. Algunos informes establecen sus declaraciones por datos como el porcentaje de importaciones o información más precisa de productos comercializados. Sin embargo, la mayoría de los informes presentan sus afirmaciones de forma narrativa y unida a asuntos tales como la disponibilidad alimentaria, inversiones extranjeras, presupuestos gubernamentales y otros asuntos que son de una importancia nacional específica. Las barreras comerciales, arancelarias y no arancelarias, dirigidas a los impuestos de importación y exportación o las subvenciones de exportación y regímenes del tipo de cambio, se mencionan en el 25% de los informes ASP y en el 60% de los DERP, pero las afirmaciones son inconexas y pueden referirse a productos individuales o a grupos de productos. Los balances comerciales se dan en el 62% de los estudios del país, generalmente durante un número de años. La mayoría de las declaraciones se refieren a un balance de comercio negativa a excepción de tres países, que informan de un balance positivo.

Casi todos los países describen políticas, estrategias o intervenciones para incrementar su comercio internacional. Para explicar porqué el gobierno debería incrementar el comercio internacional se dan varias razones generales, tales como “ser más competitivos en el mercado global” y “estimular las exportaciones es parte de la estimulación de la macroeconomía”. En general, los estudios del país muestran una aptitud positiva hacia las posibilidades de comercio como medio de aliviar la pobreza. Sin embargo, no se hace referencia a estudios más específicos ni para el alivio de la pobreza ni para la seguridad alimentaria dentro de las respectivas relaciones con el comercio internacional, y las afirmaciones en los estudios del país, apenas contribuyen al debate en curso.

9. DISCUSIÓN

Los documentos de estrategia de los países, tales como los DERP y los informes de ASP, son cada vez más importantes al delinear las prioridades de desarrollo nacional dentro del contexto de los desarrollos internacionales. El desarrollo de estos informes se espera que esté basado en marcos globales con la participación de contrapartes para proporcionar una base sólida para la formulación de políticas y programas de acción. Aunque estas expectativas se lleven a cabo, se discuten sobre las bases de los descubrimientos de los varios estudios de análisis.

9.1. Seguridad alimentaria

El análisis en el que se analizan e incorporan los problemas de inseguridad alimentaria dentro de políticas, estrategias e intervenciones, reveló hasta cierto punto una naturaleza caprichosa. En cierta medida, hay una deficiencia general en el análisis y la causalidad subyacente de la inseguridad alimentaria

de grupos específicos. Además, se proporciona poca base analítica para el desarrollo del programa y la política dirigida. Para mejorar este aspecto los datos relevantes y la información debería ser analizado por medio de un marco analítico predefinido para proporcionar un conjunto de indicadores globales y congruentes. Se le puede prestar más atención a la distribución geográfica específica, cambios y variaciones temporales, y a los grupos sociales, recogiendo esta información de diferentes fuente. Por otra parte, hay una falta de consistencia entre la prioridad establecida y el análisis de inseguridad alimentaria, y políticas, estrategias e intervenciones enfocadas a aliviar la inseguridad alimentaria. Esta pérdida de consistencia podría no estar ausente en los países respectivos y sus estrategias, pero podría indicar que los procesos de preparación de los informes del país no son lo suficientemente sistemáticos, o que las lagunas existentes no están identificadas claramente en la secuencia de recogida de información, análisis y formulación de las acciones. Como resultado, los informes ASP y los DERP presentan políticas, estrategias e intervenciones comparables, independientemente a si se identifican, o no, la inseguridad alimentaria o la pobreza como prioridades de desarrollo.

9.2. (Agro-)biodiversidad

La Biodiversidad y la agro-biodiversidad son conceptos relativamente nuevos, los cuales cubren el no uso y uso de las funciones de plantas y animales en todas las esferas en la tierra. Proporcionar descripciones de conjunto de estos asuntos en los documentos del país es un reto desalentador. Por otro lado, las discusiones sobre estos tópicos se han convertido en un ámbito internacional y proporcional a algunas guías acerca de la forma de dirigir la mayor parte de sus aspectos principales. Desafortunadamente, ninguno de los informes de los países considera sistemáticamente estas ideas ni tampoco exploran las oportunidades de desarrollo potencial que pueden surgir de los acuerdos internacionales.

Hammer y sus colegas (2003) señalan que la agro-diversidad en los países desarrollados se ha diezmado en las últimas décadas, cuando las prácticas agrícolas y las estructuras agrarias en un mercado establecido permitieron pocas oportunidades para la conservación de la biodiversidad agraria. Las hierbas cultivables pueden, por ejemplo, utilizarse como un indicador de la biodiversidad en ecosistemas agrarios, ya que se correlacionan con la diversidad total de las especies y con las relaciones de la cadena alimenticia²⁴. Las practicas específicas de manejo, tales como el uso de fertilizantes, cultivo, control de hierba y medidas de selección y rotación de la cosecha, impactan negativamente en la agro-diversidad, pero permiten la productividad agraria. La biodiversidad en los sistemas agrarios de los países en vías de desarrollo

²⁴ ALBRECHT, H.: *Suitability of arable weeds as indicator organisms to evaluate species conservation effects of management in agricultural ecosystems*. 2003, Agriculture, Ecosystems and Environment 98.

es mucho más alta, en parte debido a la falta de medios técnicos y químicos para la modernización de la cultura²⁵, lo que implica un equilibrio entre la productividad agraria y la agro-biodiversidad. Los países en vías de desarrollo podrían señalar a su riqueza en (agro-) biodiversidad para mayor tasación y pospagos de la comunidad internacional, en parte para compensar las oportunidades de pérdida de producción y para conservar la biodiversidad en la escala de campo.

9.3. Seguridad Alimentaria

La preocupación expresada por la seguridad alimentaria en los informes del país está principalmente relacionada con la situación nacional. Las personas de los países en vías desarrollo se enfrentan a un nivel de exposición a la contaminación de productos alimentarios más alto que aquellos que viven en países más ricos: el clima tropical favorece la proliferación de plagas y toxinas que toman lugar naturalmente, las provisiones de agua utilizadas para limpiar y los procesos alimentarios son frecuentemente inseguros, y los estándares reguladores son o bajos o no tan obligatorios²⁶. La rápida urbanización podría complicar la situación, por el cambio en las formas tradicionales de la preparación de sus comidas: más y más personas dependen de los mercados y muchos confían, al menos, en parte de la comida preparada fuera de casa.

Sin embargo, apenas suenan internacionalmente las crecientes preocupaciones sobre seguridad alimentaria, las cuales impactan fuertemente en las oportunidades de comercio y han liderado las charlas de comercio internacional en la Ronda de Uruguay para la promulgación de los Estándares de Sanitaria y Fitosanitaria en el contexto de la disminución de aranceles y cuotas. Las reglas actuales, impuestas por estos estándares, podrían crear nuevas fronteras para el comercio con las naciones desarrolladas. Otsuki et al. (2001) muestra, por ejemplo, que los estándares de aflatoxina más estrictos en la UE, comparados con aquellos establecidos por el estándar internacional de la Comisión del Código Alimentario, reducirán el riesgo en la salud aproximadamente a sólo 1.4 muertes por billón al año, mientras decrecen las exportaciones de África por 670 millones de dólares. Las naciones en vías de desarrollo deberían pedir una participación más efectiva en los debates y negociaciones internacionales a la hora de definir los estándares²⁷, a su vez, los gobiernos nacionales, apoyados por la comunidad internacional, pueden promover la seguridad alimentaria ayudando a los productores y los procesadores para hacer la transición en

²⁵ HAMMER, ET AL., 2003. Op. Cit.

²⁶ HANAK, E., BOUTRIF, P. y PINEIRO, M. (eds.): *Food safety management in Developing countries*. Proceedings of the International Workshop, CIRAD-FAO, 11-13 December 2000, 2002, Montpellier, France. CIRAD-FAO.

²⁷ HENSON, S. y LOADOR, R.: *Barriers to agricultural exports from developing countries: the role of sanitary and phytosanitary requirements*. 2001, World Development 29.

vistas al encuentro de los nuevos estándares internacionales, implementando procedimientos y estructuras institucionales²⁸.

9.4. Comercio

El papel del comercio internacional debería revisarse de una manera crítica en los informes del país debido a su gran impacto en las oportunidades de desarrollo y su papel en los debates y negociaciones internacionales sobre la regulación del comercio. Para determinar las estrategias de desarrollo prometidas es esencial un análisis meticuloso del comercio internacional. Mientras los economistas están generalmente de acuerdo en que un movimiento hacia la libertad total del comercio puede traer ganancias de bienestar substancial al mundo y aumentar el índice de crecimiento de varios países en desarrollo en un uno o dos por ciento, hay varias políticas de equilibrio y dilemas que deberían tenerse en cuenta antes de implementar una estrategia de comercio²⁹. Los países en desarrollo ganarían, por ejemplo, desde la protección reducida en los mercados agrícolas OECD a través del acceso de mercado incrementado por sus productos. Sin embargo, las ganancias de estas reformas podrían ser modestas y distribuidas desigualmente en los países en vías de desarrollo. Se podrían, por ejemplo, esperar mayores beneficios por la instauración de mercados de ternera, grano y productos lácteos, que típicamente beneficiará a los países que actualmente exportan, tales como Brasil y Argentina. Sin embargo, la mayoría de los países en vías de desarrollo exportan productos tropicales que no están protegidos en los mercados de altos ingresos. Excepciones notables son el azúcar, el arroz y algodón, que son todas mercancías protegidas y para las cuales los países de bajos ingresos han exportado posiciones que podrían ser bien expandidas después de las reformas. Además, los investigadores en política de comercio, como Anderson et al. (2001), han señalado repetidamente a las ganancias potenciales para los países en vías de desarrollo, si se mejorara el acceso al mercado para el comercio del sur. Al mismo tiempo, las reducciones en las ayudas a granjas y la liberalización del comercio agrario inducirán la subida de los precios para los productos alimentarios y el incremento de los costes de importaciones alimentarias. También las exportaciones de varios de los últimos países desarrollados podrían verse afectadas si se abolieran las condiciones preferentes de comercio. De ahí que el impacto de las reformas de comercio y la estrategia de comercio dependa fuertemente de la situación del país.

²⁸ HANAK, ET AL., 2000. Op. Cit.

²⁹ Ver FRANCOIS, J., VAN MEIJL, H. y VAN TONGEREN, F.: *Economic Benefits of the Doha Round for The Netherlands*, 2003, The Hague, LEI; BEGHIN, J. y AKSOY, A.: *Agricultural Trade and the Doha Round: Lessons from Commodity Studies*, 2003, CARD Briefing Paper 03-BP 42; OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]: *Agricultural Trade and Poverty: Making Policy Analysis Count.*, 2003, Paris.

9.5. Resumen

El creciente impacto de los documentos de estrategia está reconocido por un creciente número de agencias internacionales. Muchas actividades de ayuda al desarrollo para asegurar que los asuntos internacionales, que son importantes, sean tratados en los informes, incluyen iniciativas como nuestros estudios analizados y actividades en salud³⁰ y medio ambiente³¹. La Página Web del Banco Mundial proporciona una perspectiva general de estas reseñas e iniciativas.

No se puede esperar que los países den detalles de todos estos asuntos en sus informes de estrategia. Aún así, los informes del país deberían considerar los desarrollos internacionales para posicionar sus prioridades y estrategias. Las crecientes demandas sobre los recursos naturales por China y la India tendrán implicaciones drásticas para las oportunidades y estrategias de desarrollo de los países en vías de desarrollo, pero difícilmente se tratan. El análisis fragmentado de varios asuntos de desarrollo en los informes, que incluyen a aquellos con prioridad como la inseguridad alimentaria, deja muchos aspectos desapercibidos, pasados por alto o descuidados. Esto podría reflejar las diferentes perspectivas y aptitudes de los partidos envueltos en el desarrollo de los informes. Sin embargo, la naturaleza incompleta del análisis muestra la necesidad de un uso más amplio de las aptitudes existentes en el país a través de la participación de más partidos, o la necesidad de expansión de las aptitudes existentes a través de la capacidad de construcción, o incluso de la combinación de ambos. En cualquier caso, los países deberían ser capaces de establecer sus propias prioridades basadas en los procesos y análisis de formulación de una política prudente que apoye sus intervenciones. Además, los documentos de estrategia pueden jugar un papel crucial en la petición de oportunidades de acuerdo (de ayuda económica) internacional para apoyar su desarrollo, como en el campo de la biodiversidad. Sus peticiones pueden ser sostenidas combinando asuntos globales, tales como la reducción de la emisión de gases que causan el efecto invernadero, mientras se mantiene la biodiversidad.

³⁰ LATEVEER, L., NIESSEN, L.W. y YAZBECK, A.S.: *Pro-poor health policies in poverty reduction strategies*. 2003, Health Policy Plan; 18.

³¹ BOJÖ, J. y REDDY, R.C.: *Poverty Reduction Strategies and Environment. A Review of 38 Interim and Full PRSPs*. World Bank Africa Region. 2001, Environment and Social Development Unit. Retrieved July 2004 from http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/PRSPs_environment.doc.

AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE EN 2025. UN DESAFÍO ALCANZABLE A TRAVÉS DE POLÍTICAS PÚBLICAS QUE INCORPOREN LA NUEVA RURALIDAD

JOSÉ LUIS VIVERO

CARMEN PORRAS

1. INTRODUCCIÓN

A raíz de la Conferencia Internacional de Nutrición (Roma, 1992) y la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996) la preocupación global por la seguridad alimentaria y el hambre se ha desarrollado claramente tanto a nivel mundial como en numerosos países en particular. Fue en esta Cumbre de 1996 donde la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés) retomó con fuerza el tema de la seguridad alimentaria, al reunir a más de 170 países que se comprometieron formalmente a reducir a la mitad el número de hambrientos en el mundo para el 2015. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), lanzados por la ONU en el 2000, incorporaron en el ODM 1¹ este compromiso de reducir a la mitad el porcentaje de los pobres y hambrientos para el 2015². Aparte del Objetivo 8, que tiene una proyección más política y de justicia social, los otros ODM están implícitos de cierta forma en el primero, que el Secretario de Naciones Unidas considera también el más amplio y urgente.

Cinco años después, en el 2002, como los datos indicaban que no había habido suficiente progreso en la lucha contra el hambre, la FAO convoca una

() Este trabajo, basado en la experiencia profesional de los autores, refleja exclusivamente sus opiniones e ideas y no coincide necesariamente con la posición oficial de la FAO con respecto a los temas contenidos en su interior.*

¹ El ODM 1 consiste en “erradicar la pobreza extrema y el hambre” y tiene dos metas diferenciadas: Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día y Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre. A su vez la meta 2 tiene dos indicadores de seguimiento: Indicador 1: Porcentaje de menores de 5 años con insuficiencia ponderal (el seguimiento lo hace UNICEF y OMS). Indicador 2: Porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (el seguimiento lo hace FAO).

² La importante diferencia entre “reducir el número de hambrientos” y “reducir la proporción de hambrientos” ha sido estudiada y cuantificada por Pogge (2004), llegando a la conclusión que el ODM 1 es menos ambicioso que el objetivo de la CMA 1996 (hay una diferencia de más de 300 millones).

segunda Cumbre Mundial de la Alimentación en la que los asistentes hicieron un esfuerzo de conjunto para analizar el porqué de la falta de avances significativos³. Las conclusiones de esta Cumbre fueron muy interesantes: no puede haber progreso en la lucha contra el hambre sin la voluntad política y los recursos necesarios. Para conseguirlos, se necesita un compromiso efectivo no solamente de los gobiernos, sino también de todos los actores sociales (públicos, privados, instituciones financieras internacionales y organismos internacionales) que tienen que unirse en una Alianza Internacional contra el Hambre para generar la necesaria combinación de voluntad política y medidas prácticas. La Alianza Internacional se nutre de los progresos de las alianzas nacionales, que tienen el mismo propósito pero a nivel de cada país. Se pone entonces la atención sobre la necesidad de un esfuerzo común de coordinación para maximizar los resultados a todos los niveles. En ese sentido, la reducción drástica del número de personas que padecen hambre ha venido haciéndose espacio en las agendas políticas de los gobiernos, los medios de comunicación masiva, la opinión pública y las organizaciones internacionales de desarrollo.

Seguridad Alimentaria como marco de intervención

De un tiempo a esta parte, los profesionales del desarrollo y dirigentes políticos se están replanteando ciertos elementos conceptuales que afectan a los programas de seguridad alimentaria y a las metodologías para combatir el hambre, muy influenciados por los decepcionantes resultados conseguidos hasta la fecha, a pesar de las ingentes cantidades de dinero invertidas⁴. Todo esto se ha articulado con reflexiones sobre temas como democracia y desarrollo⁵, participación y empoderamiento⁶, centralismo y descentralización⁷ y educación.

Normalmente se acepta que el concepto de Seguridad Alimentaria es muy complejo⁸ ya que abarca los conceptos de producción, acceso, estabilidad y

³ Aunque a nivel mundial se ha progresado en la reducción de la subnutrición, en la última década esa reducción fue bastante escasa. La proporción a nivel mundial era 20% en 1990-92 y 17% en 2000-02, sobre todo debido al progreso de China (FAO 2004a).

⁴ ASHLEY, C. y MAXWELL, S.: *Rethinking rural development*. 2003, Development Policy Review 19 (4). BELIK, W.: *Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina*. 2004, Sao Paulo, Ed. Hucitec, FAO-FODEPAL. MORA, J. y SUMPSI, J.M.: *Desarrollo Rural: nuevos enfoques y perspectivas*. 2004, Santiago de Chile, FAO-FODEPAL.

⁵ BARAHONA, M., SAUMA, P. y TORRES-RIVAS, E.: *Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica*, 2004, Guatemala, PNUD.

⁶ BINSWANGER, H.P. y AIYAR, S.S.: *Scaling up Community-driven Development. Theoretical underpinnings and programme design implications*. 2003, Washington D.C., Policy Research Working Paper 3039, World Bank.

⁷ DE JANVRY, A. y SADOULET, E.: *Rural poverty in Latin America. Determinants and exit paths*. 2000, Food Policy 25.

⁸ MAXWELL, S. y SLATER, R.: *Food policy old and new*. 2003, London, UK, Overseas Development Institute. Briefing paper November. MAXWELL, S.: *Food security: a post-modern perspective*. 1996, Food Policy vol. 21, n.º 2.

consumo (salubridad, nutrición y aspectos culturales), y se enmarca en la reivindicación del Derecho a la Alimentación, tema ya recogido en la Carta de Derechos Humanos de 1945 pero que ha conocido un notable desarrollo en fechas recientes⁹. Lograr la seguridad alimentaria de la población implica, por tanto, acciones en los sectores de la agricultura, salud, nutrición, educación, trabajo, economía, obras públicas, medio ambiente, género, etc.

En muchos sentidos, la seguridad alimentaria se enfrenta a los mismos obstáculos que el desarrollo rural llevando a cabo acciones similares, por lo que no queda claro muy claro qué diferencia exactamente ambos enfoques, si es que existe una separación real entre ambos conceptos o prácticamente representan un mismo marco metodológico y operativo. Se nos plantean las siguientes cuestiones: ¿existe alguna diferencia entre la seguridad alimentaria y el desarrollo rural?, ¿qué hay de original en la seguridad alimentaria, que durante los años 90 ha asumido un papel protagonista en muchos planteamientos e iniciativas internacionales? La seguridad alimentaria, a diferencia del desarrollo rural, pone en el centro del accionar a los actores más vulnerables, aquellos que pasan hambre de manera permanente (hambre crónica) o en ciertos periodos del año (hambruna). Y ese sujeto de las acciones y de las políticas de seguridad alimentaria no siempre está en el área rural; de hecho en América Latina cada vez hay más desnutridos urbanos. Por el contrario, el desarrollo rural tiene por sujetos de sus intervenciones a todos aquellos que viven en el área rural (hambrientos y no hambrientos), y no consideran a los habitantes urbanos. El gran reto de la seguridad alimentaria es sacar a esta multitud de más de 850 millones de personas de la pesadilla del hambre crónica, de la angustia cotidiana de sobrevivir con unos ingresos que no les permiten comprar los alimentos necesarios para llevar una vida sana. Puesto en palabras más sencillas, la seguridad alimentaria "sólo" persigue acabar con el hambre del mundo, que parece un objetivo más asequible que acabar con la pobreza. Esta reducción drástica hasta la total eliminación debería producirse en esta generación; es decir, no más allá del 2050¹⁰.

2. PERSPECTIVA DE LA DESIGUALDAD LATINOAMERICANA

Varias cifras de pobreza en función de la metodología usada

En América Latina y el Caribe se emplean dos metodologías principales para medir la pobreza y la pobreza extrema (o indigencia): (a) la primera

⁹ COHEN, M.J. y ASHBY-BROWN, M.: *Access to justice and the right to adequate food: implementing Millennium Development Goal One*. 2005, Sustainable Development Law y Policy 6(1). MECHLEM, K.: *Food security and the right to food in the discourse of the United Nations*, European Law Journal, 2004, vol. X. ROBINSON, M.: *The human right to food and nutrition*. 1999. Standing Committee on Nutrition News 18: 17-18.

¹⁰ FORD RUNGE, C., SENAUER, B., PARDEY, P.G. y ROSEGRANT, M.: *Ending Hunger by 2050. Crucial investments and policies*. 2003, Washington, DC., IFPRI and John Hopkins University Press.

y más extendida es la del Banco Mundial, que usa el ingreso de 2 dólares EEUU por persona y día¹¹ para determinar quién se considera pobre, y 1 dólar por persona y día para los pobres extremos; (b) mientras que la segunda metodología, desarrollada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), utiliza el coste de la canasta básica alimentaria mensual por persona para determinar quién es pobre y quién es extremadamente pobre (llamados indigentes por la CEPAL). Aquél que no gana suficiente para cubrir el coste de una canasta básica alimentaria (CBA) se considera extremadamente pobre (y en este caso también en inseguridad alimentaria), mientras que aquel que no tiene suficiente para cubrir el doble de la CBA se considera pobre. El doble de la CBA es una estimación artificial que tiene por objetivo cubrir todos aquellos gastos de educación, vivienda, salud, vestimenta, etc que son también básicos para poder vivir y desarrollarse como persona. En función de la metodología utilizada para medir la pobreza las cifras absolutas más recientes varían notablemente. Según la CEPAL¹², en América Latina y el Caribe hay 222 millones de pobres (40.6%)¹³; mientras que el Banco Mundial considera que hay 175 millones de pobres, lo que supone sólo el 25% de la población¹⁴.

Desigualdad al interior de los países: las pobres urbanas y las pobres rurales

El PIB per cápita de América Latina disminuyó en 0,7% durante los años ochenta y aumentó alrededor de 1,5% durante los años noventa, sin que los niveles de pobreza cambiaran en forma significativa¹⁵, lo cual se debe a su enorme desigualdad en el acceso a los recursos (dinero, tierras, educación, salud) y a una notable discriminación étnica¹⁶ que dificulta un desarrollo pleno de los ciudadanos. Esta situación lleva a que una proporción de la población no acceda a los alimentos necesarios debido a la falta de recursos para adquirirlos y no a déficit en la oferta agregada de alimentos¹⁷. El 10% más rico de la población de la región percibe 48% de los ingresos totales¹⁸. La brecha en

¹¹ Ajustado al costo de vida de cada país, lo que hace que la cantidad varíe un poco de país a país.

¹² CEPAL: *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2005*. 2005, Santiago de Chile, CEPAL.

¹³ De los cuales 96 millones son pobres extremos (18%).

¹⁴ PERRY, G.E., ARIAS, O.S., LÓPEZ, J.H., MALONEY, W.F. y SERVÉN, L.: *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. 2006, Washington, DC., World Bank Latin American and Caribbean Studies.

¹⁵ PERRY et al. 2006. Op. Cit.

¹⁶ La población indígena de la región percibe la mitad de los ingresos que reciben quienes no son indígenas (Perry et al. 2006).

¹⁷ Sin embargo, en cuatro países con elevada prevalencia de subnutrición también existen restricciones desde el punto de vista de la producción de alimentos: Haití, República Dominicana, Guatemala y Panamá.

¹⁸ DE FERRANTI, D., PERRY, G.E., FERREIRA, F.H.G. y WALTON, M.: *Inequality in Latin America: Breaking with History?*. 2004, Washington, DC., World Bank Latin American and Caribbean Studies.

los niveles de prosperidad tiene su manifestación más aguda en la distribución de la riqueza al interior de los países. La comparación entre regiones al interior de los países revela diferencias asombrosas. En México, el ingreso per cápita en Chiapas en el 2000 era sólo un 18% de aquel registrado en la capital. En Bolivia, Honduras, México, Paraguay y Perú, la diferencia en los recuentos de pobreza entre una región y otra es de más de 40 puntos porcentuales.

En el último cuarto de siglo, la localización de la pobreza ha estado cambiando gradualmente de las zonas rurales a las urbanas¹⁹ y actualmente alrededor del 75% de la población latinoamericana vive en las ciudades. Según el Banco Mundial²⁰, cerca del 37% (65 millones) de los pobres de América Latina y el Caribe viven en áreas rurales, aunque esta cifra está sujeta a un notable debate en la actualidad, pues varía mucho en función de la metodología usada y de lo que se considere “rural”. Si bien las estadísticas agregadas con los datos oficiales de los países dan una cifra cercana al 24%, cuando se aplica la definición de ruralidad de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos²¹, la cifra se eleva al 42%. En algunos países como Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú, al menos el 70% de su población rural vive en la pobreza. La pobreza extrema en zonas rurales es tres veces superior a la pobreza urbana²². En los seis países de Centroamérica²³ la población urbana ha llegado ya al 50%, aunque la pobreza sigue teniendo una cara predominantemente rural e indígena: el 70% de la pobreza sigue siendo rural²⁴ y su perfil prototipo corresponde a hogares indígenas con familias numerosas, poca o ninguna educación y un acceso a la tierra limitado²⁵. La gente que vive en el campo centroamericano tiene el doble de posibilidad de ser pobre respecto a la población urbana²⁶ y por eso su potencial de desarrollo depende en buena medida del sector agropecuario²⁷, que en conjunto constituye

¹⁹ GARRETT, J.L.: *Desafíos para la Visión 2020 En América Latina: La Alimentación Y La Agricultura Desde 1970*. 1997, Washington, DC., IFPRI, Documento de trabajo n.º 21. Serie Visión 2020.

²⁰ DE FERRANTI, D., PERRY, G.E., LEDERMAN, D., FOSTER, W. y VALDES, A.: *Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo*. 2005, Washington, DC., Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.

²¹ La OCDE define a la población rural con base en la densidad poblacional de menos de 150 habitantes por kilómetro cuadrado y más de una hora de viaje a las principales áreas urbanas (ciudades de 100.000 habitantes o más).

²² CEPAL, 2005. Op.Cit.

²³ Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

²⁴ RICHARDS, M.: *Hacia un mayor entendimiento de la pobreza rural en América Central: lecciones de la literatura en desarrollo rural*. 2004, San José, Documento de trabajo 10. RUTA, ODI, DFID, FIDA.

²⁵ SAUMA, P.: *La pobreza en Centroamérica en los noventa*. 2004, San José, Documento de trabajo 11. RUTA, ODI, DFID, FIDA.

²⁶ CAC: *Seguridad Alimentaria en Centroamerica, Nota estrategica*. 2002, Costa Rica, Consejo Agropecuario Centroamericano.

²⁷ ODI: *Options for rural poverty reduction in Central America*, 2003, Londres, ODI Briefing Paper, Enero.

la principal fuente de empleo e ingreso de la mayoría de las familias pobres rurales²⁸.

Ligero progreso en la reducción de la pobreza

De 1950 a 1980, con una estrategia de desarrollo centrada en el Estado, América Latina disfrutó de una de las mayores tasas de crecimiento económico del mundo, aunque no pudo sostenerlas. Las barreras comerciales, la sobrevaloración de los tipos de cambio y el financiamiento público protegieron a las industrias ineficientes de la competencia mundial. Los países acumularon deuda externa para financiar esas políticas pero cuando subieron las tasas de interés en los años ochenta se derrumbó la estrategia²⁹. En respuesta, los gobiernos introdujeron reformas basadas en el mercado, con un coste social muy alto³⁰. En los años 80, los países sufrieron colapsos económicos, guerras civiles y terrorismo, y el ingreso per cápita se redujo cerca de 10% en la región.

Sin embargo, en los 90 el ingreso per cápita se estabilizó o aumentó ligeramente en la mayoría de los países. Los datos recientes sobre el crecimiento en la región demuestran una tendencia favorable a la reducción de los índices de pobreza. Mientras en el 2002 el porcentaje de los pobres y extremadamente pobres era respectivamente del 44% y 19.4%, en el 2005 bajaron hasta 40.6 y 18. En los últimos diez años la proporción de población pobre se había mantenido entre 43% y 46%. Esta reducción del porcentaje y las cifras absolutas del número de pobres en los últimos tres años es un cambio notable en la tendencia histórica, pues el número de pobres había crecido continuamente desde 1970 hasta el 2003³¹. La pobreza extrema creció también en números absolutos (93 en 1992 a 96 millones en 2002) aunque el porcentaje total haya disminuido debido al crecimiento total de la población³². Según la CEPAL³³, a nivel sub-regional en los últimos 15 años, la pobreza disminuyó ligeramente en América Central (de 30% a 29%), aumentó en la Comunidad Andina (de 25% a 31%) y se redujo en la zona del Cono Sur (de 24% a 19%).

Este progreso a nivel regional ha sido favorecido por los ritmos de crecimiento altos de algunos países como Venezuela, Argentina y Perú. Algunos gobiernos (Brasil, Chile, Argentina, Perú) han aumentado sensiblemente la inversión social, y los jefes de algunos gobiernos parecen haber tomado muy

²⁸ CEPAL-PMA: *Erradicando el hambre en Centroamérica: trabajando juntos para alcanzar la meta de hambre del milenio*. 2003, Panamá.

²⁹ GARRETT, 1997. Op. Cit.

³⁰ STIGLITZ, J.: *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid, 2003.

³¹ En 1970 había 113 millones de pobres y en el 2003 la cifra alcanzó 226 (CEPAL 2005b).

³² CEPAL, 2005. Op. Cit. FAO: *América Latina sin Hambre 2025: aportes para un marco de acción*. Documento técnico de trabajo presentado y aprobado en la 29 Conferencia Regional de FAO para América Latina y el Caribe. 2006, Caracas, Venezuela.

³³ CEPAL: *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. 2005, Santiago de Chile, CEPAL.

seriamente, a nivel nacional e internacional, el desafío de los ODM. Las situación no es exactamente la misma en las economías menos dinámicas y con menor tasa de crecimiento de Centroamérica, donde el PIB en el 2005 en promedio ha crecido solamente 3.5%.

3. HAMBRE EN UNA REGIÓN QUE EXPORTA ALIMENTOS

En América Latina hay 53 millones de personas subnutridas³⁴ y el 20% de los niños sufre de desnutrición crónica moderada o grave, aunque estas cifras medias esconden unas enormes diferencias entre países. En 2002, siete países presentaban un porcentaje de subnutrición superior a 21% mientras que otros seis estaban por debajo del 9%. Mientras que Argentina apenas tiene un 2.5% de subnutrición, Haití tiene el 45% y Guatemala el 24%. Aunque el principal problema en la región es el acceso a los alimentos (ver más adelante), Guatemala ha visto una progresiva disminución del suministro energético alimentario total, para situarse en torno a 5% sobre el requerimiento promedio, lo que es coincidente con sus altos niveles de desnutrición y subnutrición³⁵.

La causa principal de la subnutrición en América Latina no está en la falta de capacidad para producir alimentos en cantidad suficiente. En general, la región es ampliamente excedentaria en el comercio internacional de alimentos, con países que figuran entre los mayores exportadores mundiales, aunque algunos países siguen teniendo todavía problemas de producción (Haití, República Dominicana y Guatemala). El problema principal para lograr la seguridad alimentaria radica en las posibilidades de acceso. Es decir, existen grupos de población que no cuentan con el ingreso suficiente para acceder a los alimentos disponibles en el mercado ni a los recursos para poder producirlos en un sistema de autoconsumo. En síntesis, en la gran mayoría de los casos se trata de un problema de pobreza. Sin embargo, como se verá posteriormente, el hambre en América Latina está estrechamente asociada a la pobreza extrema pero no se confunde con ella. Una alimentación insuficiente para el desarrollo de una vida normal, e inadecuada desde el punto de vista nutricional, afecta no sólo a quienes viven en condiciones de extrema pobreza sino también a estratos más amplios y a grupos que residen en determinadas zonas no consideradas pobres.

³⁴ FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. 2005, Roma, FAO.

³⁵ SNU: *Situación de la seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala*. 2003, Guatemala, Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Sistema de Naciones Unidas. FUENTES, M.R., VAN ETTEN, J., ORTEGA, A. y VIVERO, J.L.: *Maíz para Guatemala. Propuesta para la reactivación de la cadena agroalimentaria del maíz blanco y amarillo*. 2005, Guatemala, FAO Guatemala.

Progreso regional en la reducción del hambre, aunque insuficiente y muy desigual

Entre 1990-92 y 2000-02 la cantidad de personas subnutridas en América Latina y el Caribe bajó de 59 a 53 millones, es decir del 13% al 10% del total. El incremento de la disponibilidad interna por habitante ha sido un factor central para explicar esta reducción de la subnutrición, que compensó el aumento de las desigualdades de acceso a los alimentos, asociado al incremento de las brechas de desigualdad³⁶.

Sin embargo, el avance ha sido insuficiente y muy desigual entre países y sub-regiones, e incluso parece que en años recientes la tendencia se ha estancado, con lo que sólo algunos países podrían lograr el primer ODM para el 2015³⁷. Entre los países que han experimentado un incremento de la subnutrición en el periodo 1990-2000 tenemos a Guatemala, Panamá y Venezuela. En un estudio reciente³⁸, se indica que los únicos países de la región que no lograrían alcanzar la meta relativa a subnutrición (ODM 1, indicador 1), si las cosas siguen como hasta ahora, son centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Si consideramos el indicador de insuficiencia ponderal en menores de 5 años (ODM 1, indicador 2), hay 10 países en América Latina y el Caribe que están progresando adecuadamente para cumplir el ODM³⁹. Sin embargo, un aspecto que preocupa notablemente es que en cuatro países que no solían tener problemas de este tipo (Argentina, Costa Rica, Panamá y Venezuela) el estado nutricional de los niños se está deteriorando.

En el lado positivo tenemos a un grupo de países que ya han alcanzado la meta para ambos indicadores (Ecuador, Chile, Cuba, Guyana y Perú), siendo Perú un caso destacado puesto que ha pasado del 42% de subnutrición al 13% en sólo 10 años. En Perú se redujo el hambre en un 70%, gracias a lo cual se alcanzó el ODM 1 unos 15 años antes de lo programado.

4. ELEMENTOS PARA UN NUEVO CONTEXTO RURAL

El espacio rural, su población y la economía agropecuaria no tienen actualmente las mismas características que tenían hace 20 años o hace 10. Es en éste nuevo ámbito rural donde se han de llevar a cabo actividades y programas de reducción del hambre y la subnutrición, problemas todavía muy presentes en los hogares rurales, como se ha visto anteriormente. En este sentido, vamos a exponer algunos elementos que determinan este nuevo espacio rural,

³⁶ DE FERRANTI et al, 2004. Op. Cit.

³⁷ FAO, 2005. Op. Cit.

³⁸ CEPAL, 2005. Op. Cit.

³⁹ WORLD BANK: *Repositioning nutrition as central to development. A strategy for large-scale action*. 2006, Washington, DC., World Bank.

esta “*Nueva Ruralidad*” de América Latina y el Caribe, como la han definido algunos autores⁴⁰.

Retorno de “lo rural”: sector agropecuario como motor de crecimiento y combate a la pobreza

Cerca del 70% del grupo objetivo de los ODM a nivel mundial vive en áreas rurales⁴¹ y para la mayoría de los pobres rurales la agricultura (más desarrollada, productiva y eficiente) sigue siendo vital para conseguir alimentos, ingresos y empleo. El sector agropecuario es indispensable para conseguir los ODM, particularmente el ODM 1, aunque también tiene una influencia directa o indirecta en las otras metas⁴². Actualmente hay cierta coincidencia en revalorizar “lo rural”, sin el cual el desarrollo de cada país parece muy difícil de alcanzar. Y decimos revalorizar porque durante todo el proceso seguido en los países en desarrollo durante los noventa para preparar las Estrategias de Reducción de la Pobreza, el hambre se vio opacada por las luces de la pobreza⁴³. Frente a la persistencia de la pobreza rural, muchos especialistas están alejándose de las pasadas teorías neo-liberales, pro-urbanas, tecnológicas y mercantilistas, y están en línea con la visión de la importancia de una política de estado hacia lo rural⁴⁴ y hacia las economías locales de pequeña escala: una política que oriente, integre y corrija los recientes procesos de planificación y financiación centralizada del desarrollo⁴⁵. Parece existir un cierto consenso general en América Latina y el Caribe sobre el hecho que las políticas rurales han estado demasiado centradas en la entrega de subsidios a los productores agrícolas, en lugar de la entrega de “bienes públicos”, como caminos y otras infraestructuras de transporte, investigación y extensión, educación y salud pública⁴⁶.

⁴⁰ FAO-BANCO MUNDIAL: *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. 2003, Roma, FAO.

⁴¹ El 75% de los pobres viven en áreas rurales (IFAD 2001), aunque América Latina apenas tiene entre el 35% (según Ferranti *et al.* 2005) y el 50% (según CEPAL 2005b).

⁴² WORLD BANK y IFPRI: *Agriculture and achieving the Millenium Development Goals*. 2006, Washington, DC., Agriculture and Rural Development Department, World Bank and International Food Policy Research Institute.

⁴³ FAO: *Focus on Food Insecurity and Vulnerability: a review of the UN System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. 2003, Rome and Wageningen University, The Netherlands, FAO.

⁴⁴ DE CLEMENTI, L. y VIVERO, J.L.: “La nueva Seguridad Alimentaria en América Latina y la lucha contra el hambre en Guatemala”. En: TRUEBA, I. (ed.): *El fin del hambre en el 2025: un desafío para nuestra generación*. 2006, Cátedra Alfonso Martín Escudero, Universidad Politécnica de Madrid.

⁴⁵ BINSWANGER, H.P. y AIYAR, S.S.: *Scaling up Community-driven Development. Theoretical underpinnings and programme design implications*. 2003, Washington D.C. , Policy Research Working Paper 3039, World Bank.

⁴⁶ DE FERRANTI *et al.*, 2004. Op. Cit.

La agricultura ha sido el pilar fundamental para el desarrollo económico y humano de la mayoría de los países a lo largo de toda la historia. De hecho, casi todos los países europeos basaron su despegue económico en el sector rural agropecuario, empezando con la producción de alimentos básicos (granos, carne y leche) para luego diversificar la producción orientada hacia el mercado y desarrollando las agro-empresas de transformación y las actividades rurales no agrícolas⁴⁷. De hecho, esto mismo parece haber sucedido en los nuevos países emergentes del Sudeste asiático⁴⁸. El desarrollo industrial y el sector de servicios dependen enormemente de los productos agrícolas y sólo se pueden desarrollar si a su vez se desarrolla el sector agropecuario⁴⁹. El desarrollo agropecuario es necesario para crear mercados internos y para generar ahorro que luego será usado para invertir en sectores no-agrícolas⁵⁰. La lucha contra el hambre tiene por tanto un marcado carácter rural, y su operatividad se basa en la necesidad de un compromiso de gobierno para erradicarla y en la ejecución de programas de desarrollo participativo y descentralizado que abarquen la producción, el acceso, la disponibilidad y la salubridad de los alimentos.

En un reciente estudio del Banco Mundial⁵¹, se estableció que las actividades rurales basadas en los recursos naturales (agricultura primaria, silvicultura y pesca) conformaron el 12% del PIB regional de América Latina y el Caribe en el 2000, pero cuando se incluyen las industrias procesadoras de alimentos, la proporción promedio del PIB proveniente de la agricultura se eleva por encima del 21% del PIB. Y el efecto de las actividades rurales sobre el crecimiento nacional y la reducción de la pobreza es casi el doble de su proporción del PIB, debido a sus vínculos crecientes con otras actividades económicas y su aporte significativo a las exportaciones. En este sentido, resulta revelador el caso de Perú, donde el PIB agrícola en la década de los 90 creció aún más rápido que el resto de la economía, impulsado en parte por la diversificación hacia exportaciones no tradicionales con valor añadido, lo que permitió un aumento de los ingresos agrícolas y la creación de puestos de trabajo en el sector de los productos transformados⁵². Así mismo, hay que considerar que las actividades agrícolas no son la única ni la principal fuente de ingresos de las familias rurales: el ingreso no-agrícola constituye entre el 40 y el 50% del

⁴⁷ KONING, N.B.J., BINDRABAN, P.S., y ESSERS, A.J.A.: (eds.) *Wageningen views on food security*. 2002, The Netherlands, Wageningen UR, Plant Research International.

⁴⁸ TIMMER, C.P.: "The agricultural transformation". En CHENERY, H. y SRINIVASAN, N.T.: (eds.) *Handbook of development economics*, vol. I. 1988, Amsterdam.

⁴⁹ DE JANVRY y SADOULET, 2000. Op. Cit.

⁵⁰ JOHNSTON, B.F. y MELLOR, J.W.: *The role of agriculture in economic development*. 1961, American Economic Review 51.

⁵¹ DE FERRANTI, D., PERRY, G.E., LEDERMAN, D., FOSTER, W. y VALDES, A.: *Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo*. 2005, Washington, DC., Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.

⁵² FAO, 2005. Op. Cit.

ingreso total de los hogares rurales en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe⁵³.

Esta valorización de la agricultura ampliada (productos alimenticios y manufacturas de esos productos) como un importante motor económico e incluso un activo estratégico se refleja en el peso específico que representa en el PIB de muchos países de la región, como Ecuador (25%), Brasil (26%), Chile y Argentina (32%) o México (24%)⁵⁴. En cuanto a absorción de mano de obra (calificada y no calificada), el sector agropecuario se convierte en el mayor demandante de este factor de la producción, sobre todo entre la población pobre. Esta agricultura ampliada es importante no solamente por su impacto en el crecimiento económico nacional, sino porque cada dólar que se invierte en este sector contribuye a mejorar el ingreso de la población. De ahí que darle prioridad económica resulte una tarea ineludible.

Estos datos deben servir de base para que todos los esfuerzos se enfoquen hacia el reposicionamiento de la agricultura en el ámbito político en la región, a fin de lograr una mejor asignación de presupuesto de los Estados, y para la definición de políticas e instrumentos de apoyo de acuerdo con su verdadera importancia relativa para el desarrollo del país. Por lo tanto, en este nuevo enfoque del desarrollo rural, las políticas macro-económicas tendrían que venir acompañadas por políticas apropiadas de inversión social en las áreas rurales, donde se concentran los hogares pobres. Los países de América Latina y el Caribe necesitan invertir más y mejor en las comunidades rurales ya que la contribución económica del campo al desarrollo nacional es el doble de lo que sugieren las cifras oficiales⁵⁵.

Cambios en la escena política Latinoamericana e inclusión de los excluidos

El contexto político de la región ha cambiado, o mejor dicho está todavía cambiando, puesto que este año habrá siete países que tengan elecciones a la Presidencia. Por otro lado, es ya evidente un progresivo establecimiento en países de América Latina⁵⁶ de gobiernos liberales-progresistas o de una neozquierda que en sus propios países promueven una mayor inversión en políticas sociales y colocan el combate al hambre y la pobreza como uno de los temas importantes de su agenda. Además, estos países están llevando sus ideas

⁵³ Este dato significativo está dando pie a replantearse los marcos teóricos de desarrollo rural para la región y su relación con otros entes económicos o países (FAO-Banco Mundial 2003).

⁵⁴ TREJOS, R.; ARIAS, J.; SEGURA, O. y VARGAS, E.: *Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía*. 2004, San José (Costa Rica), IICA. ARIAS, J., VALLEJO, S. y TREJOS, R.: *La real contribución de la agricultura a la economía de Ecuador*. 2006, ComunIICA online, cuarta edición. <http://www.iica.int/prensa/comuniica/2005/n4-esp/n4.asp>

⁵⁵ DE FERRANTI et al. 2005. Op. Cit.

⁵⁶ Entre los cuales tenemos Venezuela, Chile, Brasil, Argentina, Uruguay y Bolivia.

más allá de sus fronteras, manteniendo la seguridad alimentaria muy alta en la agenda internacional y apoyando a otros países en el combate al hambre. Al respecto, vale la pena mencionar las iniciativas del Quinteto contra el Hambre (Francia, Chile, Brasil, Naciones Unidas y España, a quienes se agregó posteriormente Alemania) que desde 2002 esta tratando de encontrar los recursos económicos y la voluntad política para financiar la lucha mundial contra el hambre y la extrema pobreza⁵⁷.

Los países de América Latina y el Caribe se están levantando contra las recetas neoliberales que habían sido impuestas antaño, en el marco del Consenso de Washington. Muchos de ellos están, además, notablemente integrados en el mercado internacional y están viendo los precios de sus principales productos de exportación (agrícolas, petróleo y gas) crecer de una manera inesperada, lo que incrementa la cantidad de recursos que esos países pueden destinar a inversiones sociales y de infraestructura. Esto hace que muchos de ellos estén viendo una vuelta del Estado como proveedor de servicios esenciales para los ciudadanos. El repunte de los precios de las materias primas está sosteniendo las aspiraciones sociales y estratégicas de algunos de los nuevos líderes de la región. Hugo Chávez, que ha sido recientemente elegido por la revista Time como uno de los 100 personajes más influyentes del mundo, junto a Evo Morales ven una oportunidad histórica en la región, lo que parece alimentar las esperanzas y aspiraciones de los millones de pobres y hambrientos, de los más excluidos. Por otro lado, el posicionamiento geopolítico de algunos países está creciendo en la escena internacional, con sus líderes adquiriendo cada vez un papel más protagónico (Lula en Brasil, Chávez en Venezuela, Kichner en Argentina, Bachellet en Chile).

Los pobres y los marginados están tomando conciencia de sus propios derechos como ciudadanos y están, por ello, empezando a formar parte de la agenda política de muchos gobiernos de la región, así como de las agendas político-estratégicas de sus máximos dirigentes. Otra característica que está favoreciendo esta vuelta de “lo social” son los procesos de descentralización del poder y el desarrollo de gobiernos locales y movimientos sociales⁵⁸, lo que proporciona un escenario abierto para movimientos sociales y, en última instancia, la consolidación de la democracia. Sin embargo, el discurso social en la región corre el riesgo de ser planteado desde un punto de vista populista, de discurso social sin acciones reales y de demagogia conceptual y lingüística que no corresponde con la realidad del accionar del gobierno. Ese populismo en los dirigentes nacionales, tanto en los democráticos como en los autoritarios, ha sido moneda corriente durante la segunda mitad del siglo XX en la región.

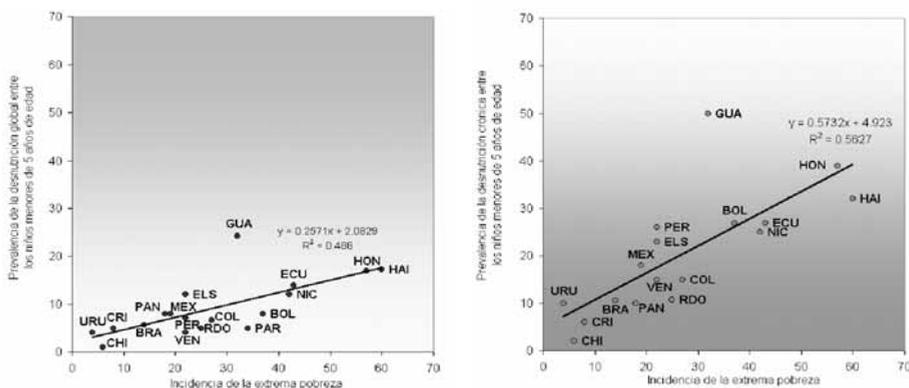
⁵⁷ TGIFM: *Action against hunger and poverty*. 2004, Brasilia, Technical Group on Innovative Financing Mechanism. www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/temas/acfp/index.asp

⁵⁸ Que incluso han llegado al Gobierno como es el caso de Evo Morales en Bolivia.

Hambre y pobreza: parecidos pero no es lo mismo

Al analizar la desnutrición y la inseguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, se observa que en torno al año 2002, la población en extrema pobreza llegaba a 18% (96 millones) mientras que la población subnutrida alcanzaba el 10% (53 millones). La notable diferencia entre ambas cifras refuerza una de las tesis defendidas por los autores: que hambre y pobreza extrema no son equivalentes. Si bien el combate a la extrema pobreza es central en la lucha contra el hambre, para obtener logros significativos en materia de desnutrición no se requieren necesariamente amplios y costosos programas anti-pobreza⁵⁹. Los gráficos siguientes (Gráfico 1) muestran que la escasez de recursos de los hogares latinoamericanos y caribeños está lejos de dar cuenta por sí sola del nivel de la desnutrición infantil. El Salvador y Nicaragua, por ejemplo, que presentan niveles de pobreza muy distintos registran tasas de desnutrición crónica similares. Por otro lado Guatemala presenta un nivel de pobreza extrema similar a Colombia, pero son muy distintos en desnutrición crónica.

GRÁFICO 1
RELACIÓN ENTRE POBREZA EXTREMA, DESNUTRICIÓN GLOBAL Y
DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES),
CON DATOS DE 1999



Fuente: CEPAL (2005)

La pobreza coincide sólo parcialmente con el hambre, ya que una persona puede ser extremadamente pobre pero no padecer de inseguridad alimentaria, mientras que el desnutrido crónico puede vivir en un área donde se ha promovido el desarrollo rural y los ingresos per capita han subido significativamente, pero seguir hambriento. Usando encuestas demográficas, se constató que más de dos tercios de la población infantil de que reside en hogares en extrema po-

⁵⁹ CEPAL, 2005. Op. Cit.

breza de Guatemala y Nicaragua no presentaban bajo peso respecto a la edad⁶⁰. Por otro lado, una proporción muy elevada de los menores de cinco años con desnutrición crónica no vive en hogares extremadamente pobres, y muchos de ellos incluso viven en hogares que están fuera de la pobreza. Además, existe un conjunto de factores protectores o compensatorios de la desnutrición, que explicarían el hecho que una proporción importante de los niños en hogares extremadamente pobres no presenten signos de desnutrición. Entre éstos se encuentran los mecanismos de adaptación biológica y metabólica a niveles bajos de ingesta alimentaria y los de adaptación conductual, que a menudo se traducen en descensos de la actividad física y el rendimiento. A ellos se suman los que permiten compensar los efectos de la pobreza vía distribución intrafamiliar de los alimentos en favor de los niños y en desmedro de las madres, y las redes sociales en las que participan los hogares de escasos recursos y que les permiten paliar las situaciones más extremas de falta de alimentos.

Aunque no son equivalentes, hambre y pobreza están muy relacionados. La subnutrición contribuye a perpetuar la pobreza, pues los niños desnutridos dejan la escuela antes de tiempo, aprenden menos y consiguen menores ingresos una vez que llegan al estado adulto⁶¹. Y, por otro lado, la pobreza es una de las causas principales de la falta de acceso a los alimentos y tiene un efecto negativo y de gran importancia sobre el crecimiento económico de los países. En promedio, un aumento del 10% en la pobreza reduce el crecimiento anual en 1%⁶². Por otro lado, el crecimiento económico es decisivo para la lucha contra la pobreza. En promedio, por cada 1% de crecimiento económico, la pobreza disminuye en 1,25% en América Latina⁶³. En la última década, en la mayor parte de los países donde se redujo la pobreza se redujo también la prevalencia de la subnutrición. Sin embargo, en dos países (Guatemala y Panamá) donde se redujo la pobreza aumentó la subnutrición⁶⁴, lo cual confirma lo ya apuntado por la gráfica 1, en la cual se ve que la relación no es directa ni proporcional.

Así, combatir el hambre no es lo mismo que combatir la pobreza, lo que se manifiesta, entre otras cosas, que en la Declaración del Milenio se establecen metas independientes de reducción de ambos flagelos. Los programas de seguridad alimentaria tienen como objetivo encontrar soluciones rápidas y de amplia envergadura para reducir drásticamente el número de los que padecen hambre. Esto implica que la lucha contra el hambre, pre-requisito del combate

⁶⁰ CEPAL y PMA, 2003. Op. Cit.

⁶¹ BERHMAN, J.R., ALDERMAN, H. y HODDINOTT, J.J.: "Nutrition and hunger". En LOMBORG, B.: (ed.) *Global crisis, global solutions*. 2004, Cambridge, Cambridge University Press. (Ver punto 3.d.)

⁶² PERRY, G.E., ARIAS, O.S., LÓPEZ, J.H., MALONEY, W.F. y SERVÉN, L.: *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. 2006, Washington, DC., World Bank Latin American y Caribbean Studies.

⁶³ PERRY et al: 2006: Op. Cit.

⁶⁴ FAO, 2005. Op. Cit.

a la pobreza⁶⁵, puede llevarse a cabo mediante programas nacionales poco complejos, que primen la producción y diversificación para el autoconsumo en zonas marginales, la educación nutricional de las madres y la alimentación escolar con alimentos producidos localmente, entre otras acciones.

Pobreza, conflicto y democracia

El mundo contemporáneo paulatinamente va reconociendo la importancia y la urgencia de poner en la agenda de las prioridades políticas mundiales otro peligro: el hecho que la pobreza, la desnutrición y la desigualdad social⁶⁶ puedan radicalizarse y ocasionar desordenes públicos, desembocando en una situación de ingobernabilidad, que por otro lado previenen al país de recibir mayores inversiones extranjeras⁶⁷. Este aspecto no solamente resulta catastrófico para los países donde se produce con mayor impacto (en América Latina se pueden mencionar Ecuador, Bolivia y, por cierto tiempo, Argentina), sino que podría extenderse y desestabilizar vastas áreas, hasta poner en peligro los equilibrios político-económicos vigentes⁶⁸. Como se ha visto en los países arriba mencionados, estos eventos son capaces de cambiar incluso el liderazgo existente, por lo que las elites gobernantes se están dando cuenta que si quieren estabilidad política, tienen que mejorar las condiciones de vida de los extremadamente pobres⁶⁹.

Existe una clara relación entre el conflicto, la subproducción agrícola, la inseguridad alimentaria y la escasez de recursos naturales⁷⁰. Entre 1970 y 1990, los conflictos violentos causaron hambre y redujeron la producción alimentaria y el crecimiento económico en 43 países en desarrollo⁷¹. El conflicto destruye la tierra, el agua y los recursos biológicos y sociales para la producción alimentaria, en tanto que el gasto en operaciones militares reduce la inversión en salud, educación, agricultura y protección ambiental. El conflicto causa inseguridad alimentaria por medio de actos deliberados como el sitio de las ciudades, la usurpación de los bienes de las víctimas y la desintegración de

⁶⁵ VIVERO, J.L. y DE LOMA-OSSORIO FRIEND, E.: Propuesta de actuación para la lucha contra el hambre en Centroamérica: enfoque nacional-regional y enfoque territorial-rural. 2005. Revista Española de desarrollo y cooperación, N.º 15

⁶⁶ Ampliamente extendida por numerosos países en desarrollo, con brechas socio-económicas que se van ampliando en gran número de países, y con su manifestación evidente en la subnutrición y la pobreza.

⁶⁷ PERRY et al, 2006. Op. Cit.

⁶⁸ Como muestra tenemos los recientes disturbios provocados por jóvenes norteafricanos que vivían en barrios marginales de varias ciudades de Francia, Bélgica y Alemania.

⁶⁹ VALDEZ, J.F.: El ocaso de un liderazgo. Las elites empresariales tras un nuevo protagonismo. 2003, Guatemala, FLACSO.

⁷⁰ DE SOYSA, I. y GLEDITSCH, N.P.: *To cultivate peace: agriculture in a world of conflict*. 1999, Oslo, PRIO Report 1. International Peace Research Institute

⁷¹ MESSER, E., COHEN, M.J. y D' COSTA, J.: *Los Alimentos como fruto de la paz: Ruptura de los vínculos entre el conflicto y el hambre*. 1998, Washington, DC., IFPRI, Documento de trabajo n 24. Serie Visión 2020.

las comunidades. Una vez terminado el conflicto, sin los alimentos y la infraestructura indispensables, la frágil paz alcanzada puede volver a convertirse en conflicto con facilidad. Las regiones pobres y devastadas por el conflicto, que carecen de infraestructura, no consiguen atraer inversiones extranjeras ni nacionales.

Sin embargo, también sucede lo contrario: el hambre y la falta de acceso a medios para atender las necesidades básicas suelen ser la raíz de conflictos violentos⁷². Cuando los grupos con predominio político se apoderan de la tierra y de los recursos alimentarios, niegan acceso a los grupos marginados por razones políticas o económicas y causan hambre y escasez, estalla la violencia. La denegación del derecho a los alimentos se ha vinculado a disturbios y guerra civil en América Central y México⁷³. exclusión económica y retrasos en los procesos de descentralización del poder limitan el interés político y la participación democrática de la población, lo que lleva a una pérdida de confianza de la población vulnerable en el Gobierno⁷⁴.

Hambre como factor económico: oportunidad de los costes e inversiones

En este apartado vamos a exponer uno de los argumentos centrales de este trabajo, y que tiene una enorme repercusión para articular la Iniciativa “América Latina y Caribe sin Hambre 2025”: el problema del hambre y la desnutrición de la región no debe ser visto por los tomadores de decisión como un asunto meramente técnico (agronómico o nutricional) o asistencial (bajo la responsabilidad de los Ministerios de Asuntos Sociales o Salud), si no como un tema económico, con una alta prioridad política. Por ello, vamos a revisar los aspectos económicos del hambre, los costes que acarrearán a los países y el freno al desarrollo económico; luego lo vamos a comparar con las inversiones necesarias para reducir o erradicar la subnutrición de la región. Finalmente, indicaremos los gastos actuales en las áreas rurales con mayor número de personas desnutridas para ver cuán poco atendidas están las zonas que albergan una mayor cantidad de hogares pobres.

Costes del hambre

La desnutrición crónica afecta negativamente al estado de salud de los individuos y de las economías nacionales. Los adultos con retraso de crecimiento son menos productivos y perciben salarios más bajos, la pérdida de años de escolarización debido a desnutrición y pobreza reduce los ingresos a lo largo de la vida y la disminución de la capacidad cognitiva (asociada a un escaso

⁷² HERRERA, J., RAZAFINDRAKOTO, M. y ROUBAUD, F.: Governance, democracy and poverty reduction: lessons drawn from household surveys in Sub-Saharan Africa and Latin America. 2005, Paris, Document de travail. DIAL.

⁷³ MESSER et al, 1998. Op. Cit

⁷⁴ HERRERA et al, 2005. Op. Cit.

desarrollo cerebral) conlleva una reducción de la productividad y de los ingresos⁷⁵. Además, mejorar el estado nutricional conlleva menos días de baja laboral y una mayor motivación de los trabajadores⁷⁶. Aspectos relacionados con el hambre “oculta” como la deficiencia de micronutrientes, o la anemia crónica, tienen unos efectos negativos en los ingresos de las personas afectadas, así como en el crecimiento económico de los países⁷⁷. Sólo la anemia causada por deficiencia de hierro supone unas pérdidas económicas anuales para América Latina de entre 4 y 8.5 miles de millones de dólares EE.UU⁷⁸.

Según Pelletier⁷⁹, el 54% de las muertes infantiles en los países en desarrollo son atribuibles a la malnutrición y enfermedades asociadas, siendo ésta la mayor causa de mortalidad infantil en el mundo. Y según estimaciones⁸⁰, el valor actual neto de la pérdida de productividad a lo largo de toda la vida de aquellas personas cuyas capacidades físicas y cognitivas se ven mermadas por el bajo peso al nacer, la malnutrición y las carencias de vitaminas y minerales esenciales equivale a entre un 3 y un 10% del PIB en el mundo en desarrollo. Considerando que muchos países en desarrollo apenas crecen el 3% anualmente, una mejora en la nutrición de la población puede incluso doblar el PIB anual World Bank (2006). Y este notable incremento tendría lugar en muy poco tiempo, puesto que el crecimiento del PIB reacciona con rapidez a las mejoras en la nutrición: un incremento del 1% en el aporte proteínico produce un aumento del 0.49% en el PIB a largo plazo⁸¹.

El cálculo del valor de las pérdidas de productividad en dólares sugiere que permitir que el hambre persista es simplemente una carga imposible de asumir, no sólo para las propias víctimas sino para el desarrollo y prosperidad económica de las naciones en las que viven. Los costes directos a nivel mundial, que incluyen costes médicos de enfermedades asociadas, suponen 30,000 millones de dólares EEUU al año, mientras que los costes indirectos, por pérdida de productividad e ingresos, suponen entre 500,000 millones y 1

⁷⁵ ARCAND, J.L.: *Undernourishment and economic growth. The efficiency cost of hunger*. 2001, Rome, FAO Economic and Social Development paper No 147. FAO: El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 2004, Roma, FAO.

⁷⁶ WORLD ECONOMIC FORUM: *Harnessing private sector capabilities to meet public needs: The potential of partnerships to advance progress on hunger, malaria and basic education*. 2006, Geneva, Switzerland, World Economic Forum.

⁷⁷ HUNT, J.M.: *The potential impact of reducing global malnutrition on poverty reduction and economic development*. 2005, Asia Pac. J. Clin. Nutr. 14.

⁷⁸ HORTON, S. y ROSS, J.: *The economics of iron deficiency*. 2003, Food Policy. <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J0492S.HTM>

⁷⁹ ELLETIER, D.L., FRONGILLO, E.A., SCHOEDER, D.G. y HABICHT, J.P.: *A methodology for estimating the contribution of malnutrition to child mortality in developing countries*. 1994, J. Nutr. 124.

⁸⁰ FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. 2004, Roma, FAO. WORLD BANK, 2006. Op. Cit.

⁸¹ FAO, 2004. Op. Cit. WANG, X. y TANIGUCHI, K.: “Does better nutrition enhance economic growth? The economic cost of hunger”. En TANIGUCHI, K. y WANG, X.: (eds.) *Nutrition intake and economic growth. Studies on the cost of hunger*. 2003, Rome, FAO.

billón de dólares EEUU⁸². Ambos costes son inaceptablemente elevados, tanto en términos absolutos como en comparación con las estimaciones de los costes de las intervenciones que podrían llevarse a cabo para prevenir y eliminar el hambre del mundo (ver abajo). Los recursos que se necesitan para erradicar el hambre de la región son mucho menores que los costes que ocasiona el no hacerlo.

Por otro lado, dos tercios de la población mundial son pobres, lo cual no quiere decir que no sean capaces de comprar en el mercado, o de ser considerados como consumidores o clientes⁸³. La reducción de la pobreza y los costes asociados con el desarrollo de millones de personas pobres debe venir acompañada de su incorporación al mercado. Mantener un alto porcentaje de población fuera del consumo y de las oportunidades laborales, y con alta incidencia de enfermedades y desnutrición crónica, tiene un costo social y monetario muy alto, que termina por incidir en la capacidad de desarrollo y producción de riqueza del país en su conjunto⁸⁴.

Inversiones necesarias para que no haya hambre en América Latina y el Caribe

Un grupo de economistas del desarrollo, entre los cuales había varios Premios Nobel, llegaron a la conclusión en 2004⁸⁵ que las inversiones en nutrición eran una de las mejores opciones para reducir la pobreza y mejorar el crecimiento económico. Las inversiones en nutrición (en concreto el acceso a los micronutrientes) generan los mayores retornos de todas las actividades de desarrollo examinadas por este grupo de economistas⁸⁶. Por otro lado, la FAO estima que con un aumento anual de 2, 20 millones de dólares EEUU en inversiones públicas sería posible que se alcanzase el ODM 1 en la región (ver Cuadro 1), lo cual podría reportar unos beneficios anuales que triplicarían o cuadruplicarían esta inversión⁸⁷.

⁸² FAO, 2004. Op. Cit

⁸³ PRAHALAD, C.K.: *The fortune at the bottom of the pyramid: Eradicating poverty through profits*. 2004, Wharton School Publishing, University of Pennsylvania.

⁸⁴ ARCAND, 2001. Op. Cit. HAMMOND, A.L. y PRAHALAD, C.K.: *Selling to the poor*. 2004, Washington, D.C., Foreign Policy May/June.

⁸⁵ En el llamado Consenso de Copenhagen, ver BERHMAN ET AL: 2004: Op. Cit.

⁸⁶ BHAGWATI, J., FOGEL, R., FREY, B. y otros: "Ranking the opportunities". En LOMBORG, B.: (ed.) *Global crisis, global solutions*. 2004, Cambridge, Cambridge University Press.

⁸⁷ FAO: *Programa de Lucha contra el Hambre. Enfoque de doble componente para reducción del hambre: prioridades para actuación a nivel nacional e internacional*. 2003, Roma, FAO. FAO, 2006. Op. Cit.

CUADRO 1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. INVERSIONES PÚBLICAS INCREMENTALES
 ANUALES NECESARIAS PARA ALCANZAR LAS METAS DE LA CUMBRE
 MUNDIAL DE LA ALIMENTACIÓN (MILLONES DE DÓLARES)**

Mejora de la productividad agrícola en la pequeña agricultura	150
Desarrollo y conservación de los recursos naturales	1.330
Expansión de la infraestructura rural y el acceso a los mercados.	370
Fortalecimiento de la capacidad de innovación tecnológica.	420
Subtotal desarrollo agrícola y rural	2.270
Asegurar el acceso de los más necesitados a la alimentación.	350
Total	2.620

Cabe subrayar que si se persigue una meta más ambiciosa, como la de eliminar el hambre en 2025, los gastos requeridos probablemente deberán ser más que duplicados. En efecto, el costo incremental de reducir el hambre a cero aumentaría más que proporcionalmente cuando se enfrenten las últimas zonas donde habitan los desnutridos.

Gasto público en el sector rural

Los países de América Latina y el Caribe han utilizado dos líneas principales de acción dirigidas a facilitar el acceso de la población a la alimentación. Por un lado, se han impulsado diversos programas de ayuda social, principalmente, transferencias directas condicionadas y no condicionadas, buscando aumentar el poder adquisitivo de los más pobres y de esta manera darles mayores posibilidades de acceso a alimentos. La cooperación internacional y los gobiernos han comenzado a darse cuenta que para romper el círculo vicioso de la pobreza crónica hay que subsidiarla inicialmente⁸⁸. Para los pobres extremos que pasan hambre, una forma de ayuda es subvencionar su capacidad de llenar la canasta básica alimentaria todos los días. A cambio, el beneficiario se compromete a enviar sus niños a la escuela, o a aprender a leer y escribir⁸⁹. De alguna manera, el beneficiario también paga, pero invirtiendo en su propio capital humano para tener mañana más oportunidades de desarrollo. Como ejemplos de estos programas tenemos el Bolsa Familia en Brasil, Oportunidades en México y Familias en Acción en Colombia.

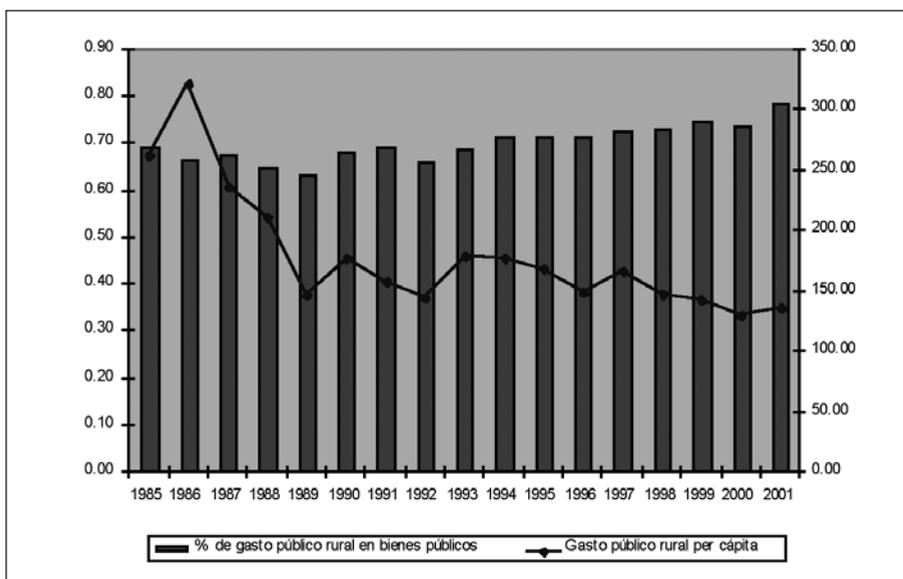
Por otro lado, iniciativas que buscan el incremento de la productividad de los factores productivos, orientadas a lograr una mayor disponibilidad de alimentos al interior de los países. Sin embargo, la contribución rural al desarrollo de la región se ha visto entorpecida por una inversión insuficiente

⁸⁸ DORWARD, A., FAN, S., KYDD, J., LOFGREN, H., MORRISON, J., POULTON, C., RAO, N., SMITH, L., TCHALE, H., THORAT, S., UREY, I. y WOBST, P.: *Rethinking Agricultural Policies for Pro-Poor Growth*. 2004, London, Natural Resource Perspectives n.º 94. FORD RUNGE ET AL., 2003. Op. Cit.

⁸⁹ Estos programas se denominan genéricamente Transferencias Condicionadas de Efectivo.

en servicios públicos en áreas rurales, tales como carreteras, agua potable, comunicaciones y salud⁹⁰. Entre 1985 y 2000, más de la mitad del gasto rural fue asignado en su mayoría a medianos y grandes productores a través de subsidios, una proporción mayor a lo invertido en la provisión de servicios públicos a la población rural.

Desafortunadamente, no existe información estadística que detalle el volumen de recursos que los países han invertido para facilitar el acceso a alimentos de los más pobres de las áreas rurales. Sin embargo, la base de datos de Gasto Público Rural de la Oficina Regional de FAO para América Latina (GPRural), puede entregar información acerca de aquellas intervenciones que han influido directamente sobre el aumento de la productividad rural.



Fuente: Base de datos de Gasto Público Rural - GPRural, 2006.

Tal como se puede ver en el gráfico anterior, en el promedio de la región hay un descenso del gasto público rural per cápita, aunque la porción de este gasto dirigido a bienes públicos ha ido aumentando paulatinamente⁹¹. Esto sugiere que, a pesar de que la estructura del gasto ha mejorado a favor del gasto en bienes públicos, en términos de volumen de recursos los países han empeorado, lo que puede tener consecuencias negativas sobre el acceso de la población rural a la alimentación. A modo de conclusión, en términos de recursos públicos dirigidos a mejorar la seguridad alimentaria de la población

⁹⁰ DE FERRANTI et al, 2004. Op. Cit.

⁹¹ Las cifras de gasto público promedio de la región han sido calculadas en forma ponderada, de manera que estos valores pueden diferir de cálculos realizados utilizando un promedio simple.

rural (extensión agraria, salud y nutrición, educación, infraestructura, agua potable, etc.), se necesita aumentar no solamente el volumen de recursos a estas áreas, sino también mejorar la estructura del gasto a favor de aquellas acciones que tienen influencia directa sobre la productividad agrícola y también sobre el ingreso de la población rural.

Nueva Ruralidad en América Latina

Como ya se ha mencionado anteriormente, el campo Latinoamericano y Caribeño está experimentando una serie de transformaciones y “modernizaciones” de carácter social, económico, tecnológico y estratégico (por ejemplo, su reposicionamiento como motor de crecimiento) lo que está llevando a varios autores de la región a definir una “Nueva Ruralidad” en la región⁹².

Esta nueva ruralidad viene definida por una serie de cambios en la estructura social de los trabajadores rurales, como es la feminización y el envejecimiento de la población, proceso generalizado en toda la región⁹³. Los procesos simultáneos de transición demográfica y urbanización que actualmente tienen lugar en América Latina y el Caribe están generando un importante fenómeno de envejecimiento de la población rural, situación que ponen en evidencia el sustancial aumento de la proporción de “personas mayores” (60 años o más) en la población rural⁹⁴ y de mujeres. Este fenómeno está afectando a la estructura de la fuerza laboral y a la oferta de mano de obra agrícola. Además, aunque el sector rural sigue teniendo un peso importante en las economías nacionales, cada vez tienen más importancia las actividades rurales no-agrícolas como generadoras de ingresos para hogares rurales. Estas actividades comprenden a todas aquellas iniciativas que generan empleos e ingresos y que no están relacionadas directamente con la producción agropecuaria (por ejemplo, un pequeña empresa de ladrillos, un aserradero de madera del bosque, un garaje en un pueblo, la realización y venta de productos típicos y artesanías, el turismo rural, etc). Los hogares rurales reciben⁹⁵ más del 40% e incluso 50% del total de sus ingresos de actividades no-agrícolas⁹⁶. Y, como ya se mencionó anteriormente, América Latina y el Caribe es la región con la mayor tasa de

⁹² IICA: *Nueva Ruralidad. El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*. 2000, Panamá, Serie Documentos Conceptuales, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. GIARRACA, N.: (comp.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. 2001, Buenos Aires, CLACSO. FAO-BANCO MUNDIAL, 2003. Op. Cit.

⁹³ GUZMÁN, J. M.: *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*. 2002, Santiago de Chile, CEPAL/CELADE, Serie Población y Desarrollo No 28.

⁹⁴ GONZÁLEZ, G.: Population ageing, sustainable development and food security in rural areas of Bolivia and Chile. 2005, Rome, Paper prepared for Population and Development Service, Sustainable Development Division, FAO. http://www.fao.org/sd/dim_pe3/pe3_050901_en.htm

⁹⁵ DIRVEN, M.: *El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina*. 2004, Revista de la CEPAL 83. DE FERRANTI ET AL, 2005. Op. Cit.

⁹⁶ 68% en Haití; 59% en Costa Rica; 55% en México; 50% en Colombia, Panamá y Perú; 41% en Chile; y 39% en Brasil.

urbanización y con una elevada emigración rural, bien a las ciudades importantes bien a otros países como EEUU o Europa. Estos flujos están cambiando el paisaje rural, y determinan unas nuevas relaciones entre el medio rural y el urbano, que no están tan diferenciados como antaño.

Otro aspecto que vale la pena mencionar es el despegue de las comunicaciones, especialmente los teléfonos móviles y el internet, que facilitan el flujo de la información y que ya no permiten que las catástrofes debidas al hambre permanezcan ocultas y olvidadas. Ahora las noticias corren y la gente sabe, aumentado la presión sobre los gobiernos por parte de la opinión pública de todo el mundo frente a catástrofes naturales o conflictos civiles. La opinión pública, especialmente de los países avanzados, opina que es inaceptable que en un mundo que produce suficiente alimento para todos, siga albergando a más de 850 millones de personas que pasan hambre, sin esperanza de cambiar la situación en toda su vida.

Los programas de seguridad alimentaria tienen que tomar en cuenta y adaptarse a la nueva ruralidad latinoamericana y a las fuerzas de la globalización, lo que incluye un progresivo empoderamiento de la nueva institucionalidad descentralizada (departamentos o estados federales, alcaldías, consejos de desarrollo, comunidades, organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de mujeres e indígenas, iglesias, etc.), la libre competición en un mercado no protegido y no apoyado por el estado, la creciente incidencia de las actividades rurales no agrícolas, la pobreza urbana que se nutre constantemente de nuevos pobres rurales, el nuevo rol de los supermercados como intermediarios entre productores y consumidores, las tecnologías de la información y comunicación y la participación en las organizaciones económicas regionales y los tratados de libre comercio, que determinan unas nuevas reglas de competición. En este nuevo ámbito rural se van extendiendo fenómenos “nuevos” para los habitantes rurales, tales como la emigración, la feminización y el envejecimiento de la población, que ven salirse de las comunidades los hombres jóvenes y adultos más preparados y emprendedores. Éstos enviarán las remesas a la familia, pero dejarán un agro desestructurado que los ancianos, los niños y las mujeres no estarán en condiciones de disfrutarlo como antes lo hacían en el ámbito de sistemas de vida tradicionales. El sistema rural tradicional, tradicionalista y productor primario, contrapuesto totalmente al medio urbano y moderno, está cambiando rápidamente, y a los hogares rurales les está costando adaptarse a esta nueva ruralidad.

5. APOYANDO POLÍTICAS PÚBLICAS Y MANTENIÉNDOLAS EN EL TIEMPO: LA INICIATIVA “AMÉRICA LATINA Y CARIBE SIN HAMBRE 2025”

La revisión de los avances de América Latina y el Caribe en relación a la meta de la CMA 1996 y el ODM 1 indican que esas metas serían alcanzadas

sólo por una parte de los países. Por otro lado, la reducción del hambre a sólo la mitad parece un objetivo poco ambicioso y moralmente dudoso en una región que tiene la capacidad económica, humana, técnica y de recursos naturales para que toda su población pueda al menos comer suficiente en cantidad y calidad. Las proyecciones de la FAO⁹⁷ indican que de mantenerse sin cambios la tendencia actual, la subnutrición en América Latina en 2015 y 2025 afectaría respectivamente a 41 millones y 31.2 millones de personas, o sea el 7% y 5% del total de la población. Las variaciones son también muy amplias de subregión a subregión y de país a país, lo que muestra que el esfuerzo para erradicar el hambre será mayor de un país a otro y requerirá enfoques diferenciados para cada uno. La mayor incidencia de la subnutrición en 2015 y 2025 se encontraría en América Central (respectivamente 13% y 9%) y en el Caribe (15% y 11%), aunque con enormes variaciones por países. En América del Sur, la incidencia a nivel subregional sería del 6% y 4%, con menor fluctuación de país a país⁹⁸.

Es esencia, si todos los países de la región cumplieran con el ODM 1 en el 2015 todavía nos quedarían 41 millones de personas subnutridas, lo cual parece una cifra escandalosamente alta como para que nos sintamos satisfechos. En vista de esta perspectiva, los gobiernos de Guatemala y Brasil lanzaron en septiembre de 2005 la iniciativa “*América Latina sin Hambre 2025*”, durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica celebrada en Guatemala (Septiembre 2005). Esta iniciativa, consciente de la capacidad de América Latina de erradicar el hambre, plantea un desafío mayor pero más específico que el de los ODM (marco general en el cual se inserta y al cual complementa). Poniendo un esfuerzo suplementario en un periodo de tiempo un poco más largo, podamos conseguir que todo el mundo en la región pueda comer tres veces al día todos los días del año. Esta Iniciativa complementará la labor de los Gobiernos en el desarrollo nacional y el combate al hambre y a la pobreza, poniendo en práctica (y manteniendo) políticas públicas que promuevan la erradicación del hambre en América Latina y el Caribe para 2025.

La iniciativa, una vez presentada, fue posteriormente apoyada por los Presidentes de los países de América Central que son miembros del Sistema de Integración Centroamericano y por Brasil (Declaración 13 Septiembre 2005). También fue mencionada por el Vicepresidente de Guatemala durante la Cumbre ONU (Nueva York, 16 Septiembre 2005) y por el Presidente de Brasil durante la celebración del 60 aniversario de la FAO (Roma, 17 Octubre 2005). Recientemente, la Iniciativa ha sido aprobada por los Ministros de Agricultura en la Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (Caracas, 24-28 de Abril 2006) y le han añadido el Caribe al título, llamándose ahora oficialmente “*América Latina y Caribe sin Hambre 2025*” (ALCSH 2025).

⁹⁷ FAO, 2006. Op. Cit.

⁹⁸ FAO, 2006. Op. Cit.

Según la FAO⁹⁹, se podría agrupar los países de la región en cuatro grupos. El primero estaría compuesto por aquellos países que no tienen necesidad de esfuerzos y recursos adicionales para lograr la erradicación del hambre en 2025: Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador y Uruguay. El segundo grupo comprende países que requieren esfuerzos adicionales modestos: México, El Salvador, Jamaica, Trinidad y Tobago, Brasil, Guyana y Suriname. El tercer grupo son los países con necesidades medias de inversión y un esfuerzo político importante: Bolivia, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela. Finalmente, el cuarto grupo, donde para alcanzar la meta se requieren esfuerzos e inversiones masivas, pues están bastante lejos de cumplir la meta para el 2025 (en muchos casos incluso se están alejando del objetivo), comprende a Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Haití. Cabe subrayar en este contexto que la subnutrición ya ha sido virtualmente erradicada en Argentina (nivel de incidencia igual o menor al 2.5% de la población).

A fin de lograr esta meta, indispensable y ambiciosa pero posible, es fundamental un decidido compromiso político no sólo de los gobiernos sino también de la sociedad en su conjunto, en todos y cada uno de los países en la Región. Asimismo, es esencial traducir ese compromiso en políticas públicas y programas que apunten a la solución de los principales problemas identificados. La Conferencia Regional de Caracas le dio a la FAO el mandato de contribuir a las acciones que resulten del compromiso político de los países a través de cinco ejes de apoyo: fortalecimiento de la institucionalidad de la seguridad alimentaria y la nutrición en cada país; cooperación sur-sur entre los países de la región y entre éstos y países de otros continentes; formación en seguridad alimentaria y sensibilización y comunicación sobre la problemática del hambre; apoyo a las redes iberoamericanas y al marco político regional; y monitoreo e investigación aplicada para dar seguimiento a la seguridad alimentaria. A continuación se desarrollan los cinco ejes de acción de la Iniciativa.

a) **Fortalecimiento institucional**, mediante el cual se busca promover y fortalecer los Sistemas Nacionales de Seguridad Alimentaria, entendidos como un grupo de *instituciones* regidas por un *marco legislativo y estratégico* y que cuentan con un *presupuesto asignado* para llevar a cabo una serie de acciones contempladas en *documentos de política, estrategia y planes de acción*, con objetivos claros e indicadores que permitan dar seguimiento al proceso. El Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria deberá estar apoyado por el gobierno respectivo y constar de un Programa Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) que replique las buenas prácticas¹⁰⁰ a millones de personas desnutridas en un plazo de tiempo concreto y con bajos costos de inversión por familia. La elaboración de Planes Nacionales de Seguridad Alimentaria y

⁹⁹ FAO, 2006. Op. Cit.

¹⁰⁰ Actividades o procesos que hayan sido probados y que puedan replicarse a gran escala.

Nutricional para cumplir con el objetivo de la Iniciativa ALCSH 2025 requerirá, entre otros aspectos, del apoyo técnico necesario para su desarrollo.

b) **Cooperación Sur-Sur**, para el intercambio entre pares, involucrando técnicos nacionales, campesinos emprendedores, empresarios, funcionarios gubernamentales y políticos, a fin de facilitar el intercambio de experiencias a varios niveles, tanto en visitas cortas como en periodos de tiempo prolongados. Las acciones en este ámbito podrían beneficiarse del programa de Cooperación Sur-Sur que la FAO ha venido promoviendo para fomentar el apoyo mutuo entre países en desarrollo. La Cooperación Sur-Sur debería tener un formato flexible para poder adaptarse a las diferentes modalidades solicitadas por los países. Las visitas de intercambio entre políticos y funcionarios de la región tendrían como objetivo examinar las mejores prácticas de cada país e intercambiar experiencias en aspectos tales como estrategias nacionales y legislación sobre seguridad alimentaria y nutricional, coordinación entre sector público y privado y sociedad civil, nutrición infantil, transferencias condicionadas, financiación rural, acceso a la tierra, actividades rurales no agrícolas y servicios de extensión. Otro aspecto relacionado con la cooperación entre países de la región consiste en la realización de estancias prolongadas de técnicos en el terreno y de consultorías de apoyo para preparar documentos y planes de acción. Gran parte de los técnicos de apoyo deberían proceder de países de la región. Las agencias de cooperación técnica, instituciones financieras internacionales y otras instituciones colaborarían a través de su apoyo técnico y mediante su apoyo financiero para facilitar los intercambios.

c) **Formación y sensibilización**, para conseguir una masa crítica de profesionales y líderes con las herramientas y conocimientos necesarios para planificar, gestionar y coordinar políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional o subnacional. En ese contexto se prevén dos áreas de intervención: capacitación técnica de funcionarios, técnicos, profesores y gestores locales en materia de seguridad alimentaria; y sensibilización y comunicación sobre la problemática del hambre a diversos niveles (ministros, políticos y diputados; técnicos, empresarios, formadores de opinión; iglesias, ONG y sociedad civil en general). La capacitación técnica se realizaría con base en actividades de formación a distancia y presencial en curso en los países o realizadas por instituciones internacionales de cooperación. La sensibilización se podría realizar inicialmente mediante un grupo formado por políticos e investigadores de la región, que visitarían los países al más alto nivel para presentar la iniciativa, recabar apoyos y compromisos nacionales para llevarla adelante. Posteriormente, se podrían desarrollar planes de sensibilización a varios niveles dentro de cada país, dirigidos a políticos, diputados, periodistas, empresarios, universidades, ONG, etc.

d) **Redes Iberoamericanas y marco político regional**, para apoyar a los gobiernos en la articulación y la promoción de las iniciativas de seguridad

alimentaria, a fin de establecer redes entre ellas y articularlas con otras iniciativas en curso en la región. El desarrollo de una red de esfuerzos nacionales y subregionales debería respaldarse especialmente en el proceso y compromisos de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, recabando la colaboración y el apoyo de la Secretaría General Iberoamericana. A fin de afianzar su anclaje institucional, la iniciativa ALCSH debería articularse con otras iniciativas, acciones, grupos y reuniones regulares existentes en la región, como las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres de las Américas, así como con la Alianza Internacional contra el Hambre.

e) **Monitoreo e investigación aplicada** para vigilar la evolución de la seguridad alimentaria en la región, a través del Observatorio Latinoamericano de Hambre y Pobreza, un organismo multi-institucional con diversas sedes destinado a promover y articular iniciativas conjuntas de investigación aplicada sobre diversos aspectos del hambre en la región. El Observatorio podría además evaluar los resultados de programas nacionales y de la Iniciativa ALCSH 2025 en general. En ese sentido, se podrá contar con la experiencia y mecanismos desarrollados por la FAO y el PMA para monitorear la situación de seguridad alimentaria y nutricional, y se producirá un informe anual sobre el estado de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe, que podría contar con la participación de otras instituciones regionales.

6. CONCLUSIONES

La panorámica esbozada en este texto sobre actualidad y tendencias de la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y su contextualización en América Latina y el Caribe permite concluir con algunas consideraciones sobre los aspectos que parecen jugar un papel importante para orientar las líneas futuras de acción. Estas líneas pasan por un posicionamiento del hambre como un tema económico y político, y no sólo social o técnico, lo que implica un cambio en la concepción de esta problemática y de sus posibles soluciones¹⁰¹. Además, hay un posicionamiento fuerte del sector rural en las agendas políticas de muchos países de la región y de muchas agencias de desarrollo internacional y agencias bilaterales¹⁰². Entre las propuestas de intervención que sustentan

¹⁰¹ LEWIN, P.: "América Latina: hambre y alimentos en abundancia". En PÉREZ, E. y FARAH, M.A. (eds): *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. 2005, Bogotá, Pontificia Universidad Javerina y CIRAD.

¹⁰² BANCO MUNDIAL: *Alcanzando a los pobres rurales. Nueva estrategia de Desarrollo Rural*. 2002, Washington D.C., Banco Mundial. BID: *Estrategia para la Reducción de la Pobreza Rural*. 1998, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo. DFID: *Agriculture and poverty reduction: unlocking the potential*. 2003, London, UK, DFID Policy Paper. Department for International Development. EUROPEAN COMMISSION: *Fighting rural poverty. EC policy and approach to rural development*. 2001, Brussels, European Commission. UN HTF: *Invirtiéndose en el desarrollo: un plan práctico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio*. 2005, Nueva York, UN Hunger Task Force, Millennium Project, PNUD. WORLD BANK y IFPRI, 2006. Op. Cit.

esta percepción del hambre como tema de la agenda nacional de los países se presenta la Iniciativa ALCSH 2025.

El panorama político en gran parte de América Latina y el Caribe se encuentra hoy en una situación de cambio que podría evolucionar en opciones y alternativas sociales que se alejan notablemente de la tendencia general de los años noventa. El tipo de liderazgo que se está afirmando en la región deja entrever que muchos países seguirán adoptando o adoptarán en un futuro próximo políticas de inversión social que prestarán una mayor atención a las capas sociales históricamente discriminadas que sufren marginalización social. La voluntad política es un elemento previo al logro de resultados apreciables tanto en seguridad alimentaria como en otros temas. Sin embargo, para conseguir dichos resultados, la voluntad política tiene que sustentarse en medidas concretas como la aprobación de leyes y políticas de estado que permitan acciones coherentes de mediano y largo plazo, sin depender de las orientaciones del gobierno del momento. Así mismo, se requiere una fuerte acción de coordinación de esfuerzos y recursos a nivel nacional que involucre a todos los actores sociales; una adecuada inversión en las áreas rurales y en agricultura y la formación de capital humano que valore, gestione y difunda la cultura y las iniciativas de seguridad alimentaria.

Recientes propuestas conceptuales de FAO¹⁰³ proponen que para incidir sobre el hambre hay que cambiar el enfoque de los programas de desarrollo, que suelen invertir ingentes capitales y concentrar muchos recursos y asistencia técnica en pocos centenares de hogares. La nueva concepción propone invertir el concepto, y empezar a hacer “poco para muchos” en vez de “mucho para pocos”, rompiendo el círculo vicioso de las experiencias piloto. En este sentido, son especialmente prometedoras para superar la dimensión “micro” de muchos programas de desarrollo, las estrategias de ampliación a escala nacional que, difundiendo buenas prácticas con bajos costos de inversión por familia y gran cobertura nacional, puedan permitir a los pobres sin ningún activo dar el primer paso para convertirse en pobres con activos¹⁰⁴. Esto les permitirá acceder a otros programas no centrados en la seguridad alimentaria, sino en el desarrollo rural. A nivel territorial, la ampliación apunta a replicar, en la mayor cantidad posible de comunidades necesitadas, una serie de buenas prácticas agrícolas, utilizando una metodología participativa y grupal con un enfoque territorial de planificación¹⁰⁵.

¹⁰³ MACMILLAN, A.: *Eradicating hunger: moving from pilot projects to national programmes*, 2004, Roma, FAO. FAO: *Estrategia para extender a escala nacional el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en América Central 2005-2009*. 2005, Tegucigalpa, Honduras, PESA Centroamérica.

¹⁰⁴ UVIN, P., JAIN, P.S. y BROWN, L.D.: *Think large and act small: toward a new paradigm for NGO scaling up*. 2000. World Development vol. 28, n.º 8.

¹⁰⁵ SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J.: “Desarrollo Territorial Rural”. En ECHEVERRÍA, R.: (ed.) *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe*. 2003, Washington, DC., BID.

La contribución del campo al desarrollo en América Latina y el Caribe es mayor de lo que comúnmente se creía. La mayoría de los países de la región no ha logrado ofrecer una combinación adecuada de políticas públicas en el campo como sería lo deseable tanto desde una perspectiva de reducción de la pobreza como de crecimiento¹⁰⁶. El gasto público todavía tiende a beneficiar más a las actividades urbanas que a las rurales, y que el gasto público en el sector agropecuario es inferior a su aporte al desarrollo general, por lo que hay que incrementar el gasto público en áreas rurales¹⁰⁷ y mejorar su calidad, para que se invierta en bienes públicos que benefician el desarrollo (carreteras rurales, riego, educación, investigación agrícola y agua potable) y no se pierdan en subvenciones que suelen beneficiar a los agricultores con más recursos. Hay que mejorar la focalización de intervenciones, para llegar verdaderamente a los más pobres y desnutridos, asignando mayores recursos e inversiones públicas en las áreas donde hay más concentración y cantidad de pobres extremos y hambrientos¹⁰⁸.

La descentralización y la mayor participación comunitaria en las decisiones hacen que los programas sean más eficaces al adaptarlos a las condiciones de la región y las necesidades de los grupos vulnerables residentes allá¹⁰⁹. Aun así, tradicionalmente las instituciones públicas locales en las zonas rurales de América Latina y el Caribe han sido débiles y carecían de la capacidad analítica y financiera necesaria para asumir mayores responsabilidades. Es por ello que la educación y la capacitación constituyen un eje esencial para mejorar la equidad. Las tasas de pobreza son inferiores entre 25 puntos porcentuales y 40 puntos porcentuales en familias encabezadas por egresados de la educación secundaria en comparación con aquellas cuyo jefe de hogar no ha completado la educación primaria¹¹⁰.

Entre los factores de éxito en el combate al hambre en la región, basándose en algunos elementos recogidos de diversos países de la región, podemos citar los siguientes: crecimiento económico elevado, con un gran crecimiento del sector agropecuario con base en pequeños agricultores (Perú), gasto creciente en educación y en salud (Chile y Costa Rica), instrumentación de redes de protección social con transferencia directa de efectivo a los más pobres (Chile, Colombia, México, Brasil), programas de alimentación escolar (Guatemala, Brasil, Perú) y énfasis en políticas de educación y salud pública (Uruguay, Argentina, Costa Rica).

¹⁰⁶ DE FERRANTI ET AL, 2005. Op. Cit.

¹⁰⁷ SACHS, J.D. y MCARTHUR, J.W.: The Millenium Project: a plan for meeting the Millennium Development Goals. 2005, Lancet 365.

¹⁰⁸ SACHS y MCARTHUR, 2005. Op. Cit. PERRY ET AL. 2006. Op. Cit.

¹⁰⁹ GORDILLO DE ANDA, G.: *Seguridad Alimentaria y agricultura familiar*. 2004, Revista de la CEPAL, 83.

¹¹⁰ PERRY et al. 2006: Op. Cit.

Al adoptar el objetivo de erradicar totalmente el hambre (o reducirlo a valores no significativos), América Latina y el Caribe se pone a la cabeza del esfuerzo mundial. Ello exige que todos y cada uno de los gobiernos hagan suyo ese compromiso e involucren a toda la sociedad, aplicando tanto sus recursos humanos y técnicos como financieros, con políticas y programas que permitan canalizar el importante incremento anual de inversiones adicionales que se requieren. La FAO se propone aportar su amplia capacidad técnica y su experiencia para definir y ayudar a ejecutar los enfoques flexibles para cada país que exigen las diferentes situaciones y condiciones de cada uno. Al participar activamente en la puesta en marcha de los arreglos institucionales y los ejes de intervención prioritarios previstos en la iniciativa “*América Latina y Caribe sin Hambre 2025*”, la FAO intenta cumplir con la misión que le encomendaron los Jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 y que reiteraron en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 2002: acabar con el hambre en el mundo.

EL PAPEL CLAVE DE LAS MUJERES EN LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

CARMEN LAHOZ

“No será posible lograr un desarrollo agrícola y rural sostenible y la seguridad alimentaria si los esfuerzos en dicha dirección ignoran o excluyen a más de la mitad de la población rural mundial”

FAO Plan de Acción sobre Género y Desarrollo 2002 - 2007

“Siempre hablamos de las mujeres rurales como mujeres que necesitan apoyo y protección. Ya es hora de que empecemos a reconocer que son la reserva mundial del conocimiento, la ética, la política y la economía que necesitamos para el futuro”

Vandana Shiva, 2002 Fundación de Investigación para la Ciencia, Tecnología y Ecología

1. SUMARIO

El presente artículo aborda el tema del papel clave y primordial que las mujeres desempeñan en la seguridad alimentaria tanto a nivel del hogar y de la comunidad, como a nivel nacional. En los países en desarrollo, las mujeres son las principales productoras de alimentos, participan activamente en el mercado laboral y son las responsables exclusivas del estado nutricional de la familia. Sin embargo, se enfrentan con grandes barreras para poder desempeñar eficazmente sus tareas debido al limitado acceso y control sobre los recursos (tierra, crédito, insumos agrícola...) y servicios (educación, extensión agrícola, salud,...). La eliminación de estas restricciones va a permitir que las mujeres puedan aportar todo su potencial a la reducción de la inseguridad alimentaria en el mundo. Para ello, se recomienda la integración sistemática de la perspectiva de género en todas las estrategias, políticas y programas de seguridad alimentaria.

2. LAS MUJERES Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La Declaración de la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996 reconoce la necesidad de una participación equitativa entre hombres y mujeres para alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para la población mundial. Asimismo, en la posterior declaración de la CMA de 2002 se reafirma la nece-

sidad de garantizar la equidad de género y de apoyar el pleno ejercicio de los derechos de las mujeres. Ambas declaraciones reconocen el papel primordial que desempeñan las mujeres en la consecución de la seguridad alimentaria

Definición de Seguridad Alimentaria

“Seguridad alimentaria, a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana”.

Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996

La seguridad alimentaria se basa en 4 pilares fundamentales: la disponibilidad de alimentos (producción o importación), el acceso a los alimentos (acceso físico o económico), la utilización biológica de los alimentos ingeridos (acceso a agua potable, saneamiento, servicios de salud y educación), y la estabilidad, es decir, que los tres componentes anteriores sean estables.

Las mujeres desempeñan un papel clave en cada uno de estos componentes ya sea como productoras de alimentos, generadoras de ingresos, conocedoras de la biodiversidad local, procesadoras de alimentos y como responsables exclusivas del estado nutricional familiar.

2.1. Las mujeres y la producción de alimentos

En los países en desarrollo, las mujeres son responsables de la producción de alimentos. Según datos de la FAO, *las mujeres producen entre el 60 y 80 % de los alimentos en los países en desarrollo, y la mitad de la producción mundial.*

Feminización de la agricultura y feminización de la pobreza

En las últimas décadas, diversos factores como las guerras, el VIH/SIDA o la migración a las ciudades en busca de mejores oportunidades económicas han reducido la población rural masculina, aumentando significativamente el número de familias rurales encabezadas por mujeres. Este fenómeno se conoce como “feminización de la agricultura”.

Según la FAO, en África Sub-sahariana un tercio de las familias rurales están encabezadas por mujeres siendo este porcentaje ligeramente inferior en América Latina donde es del 26 % (LEISA, 2003).

La feminización de la agricultura es una tendencia que esta estrechamente ligada a la feminización de la pobreza.

En la mayoría de los países en desarrollo, los hogares encabezados por mujeres se concentran en las franjas más pobres de la sociedad ya que disponen de menores ingresos que los hogares encabezados por hombres.

Esta diferencia en ingresos se debe principalmente a la falta de acceso y control sobre los recursos y servicios (tierra, crédito, educación, insumos...) así como a la enorme carga de trabajo que tienen las mujeres, que se acentúa en el caso de las mujeres jefe de familia, impidiéndolas dedicar más tiempo a actividades generadoras de ingreso. El tiempo es una dimensión clave de la pobreza y de la seguridad alimentaria que se debería tener mucho más en cuenta en el diseño de las intervenciones.

Hay datos que indican que más de 550 millones de mujeres o el 60 % de la población rural mundial vive por debajo de la línea de pobreza en las zonas rurales (IFPRI, 1995). Esto representa un incremento del 50% en las mujeres desde 1975, comparado con el 30% de aumento en los hombres durante el mismo periodo (Commonwealth Secretariat, 2001).

Las mujeres rurales se dedican principalmente a la agricultura de subsistencia, produciendo cultivos básicos (maíz, arroz, trigo) que suponen hasta el 90 % de los alimentos que se consumen en las zonas rurales más desfavorecidas. Además de la producción de cereales, el cultivo de verduras, legumbres y frutas en los huertos familiares es una tarea exclusiva de las mujeres. Las mujeres son también responsables de la mayor parte de las actividades relacionadas con el procesamiento, conservación y comercialización de los productos agrícolas.

Las mujeres también participan en los cultivos comerciales realizando tareas diferentes a las de los hombres. Mientras que los hombres realizan labores de remoción, quema y arado de la tierra, las mujeres se especializan en desherbar y en las labores post-cosecha. Ambos toman parte en la siembra y recolección.

Las mujeres además desempeñan un papel fundamental en la producción animal, tanto a nivel familiar como en los sistemas a gran escala, donde se encargan del suministro de agua, limpieza de establos y ordeño. Asimismo, en muchos países, las mujeres son responsables de la pesca en aguas bajas y lagunas costeras

2.2. Las mujeres y el acceso económico a los alimentos

Estudios realizados durante las últimas décadas en África, Asia y América Latina, revelaron que las mejoras nutricionales de la familia están directamente relacionadas con los ingresos de las mujeres y con el papel que desempeñan

en las decisiones que se toman en el hogar sobre el reparto de los gastos. Según un estudio realizado en zonas urbanas de Brasil, la probabilidad de supervivencia de un niño (medida en términos de salud y nutrición) es veinte veces mayor cuando el control de los ingresos esta en manos de la madre (Thomas 1990).

Las mujeres destinan una parte importante de sus ingresos a la alimentación de la familia y en cubrir otros gastos que influyen favorablemente en la seguridad alimentaria, como son la salud y la educación. Los hombres, por el contrario, dedican una parte significativa a cubrir sus gastos personales¹. Este hecho se puede explicar en gran medida por el rol que asigna la sociedad a las mujeres como responsables del bienestar familiar. Además, las mujeres frecuentemente trabajan en el sector informal debido a su bajo nivel educativo y a la necesidad de disponer de un horario flexible para poder realizar las tareas domesticas y cuidar a su familia. En este sector, los ingresos son menores pero mas frecuentes, y se utilizan con más facilidad en la subsistencia diaria.

2.3. Las mujeres y la preservación de los recursos naturales

La preservación de la biodiversidad y de los recursos naturales es esencial para la seguridad alimentaria. El papel clave de las mujeres en la producción y provisión de alimentos, agua, combustible, medicinas y otros productos, las vincula directamente a la gestión de los recursos naturales que les ofrece su entorno. Como resultado, las mujeres a través de los tiempos han adquirido un conocimiento esencial y único sobre los valores y usos de las especies y ecosistemas locales,

Las familias más pobres, frecuentemente encabezadas por mujeres, viven en tierras marginales y no se benefician de los avances tecnológicos ligados a la producción de variedades de alto rendimiento. El 90 % de sus variedades provienen de semillas y germoplasma que las mujeres producen, seleccionan, experimentan y adaptan, lo que ha favorecido el incremento de la biodiversidad. Estas familias no disponen de los recursos necesarios para adquirir fertilizantes, pesticidas, combustible...y por tanto dependen de sistemas agrícolas de productos que no tiene un gran valor comercial y de variedades silvestres para cubrir las necesidades nutricionales familiares, que son esenciales para las poblaciones mas pobres especialmente en tiempos de crisis. El papel de las mujeres en la conservación de estas variedades y en la utilización tradicional de las mismas, es esencial para mejorar la seguridad alimentaria.

2.4. Las mujeres como procesadoras de alimentos

El procesamiento de alimentos es importante ya que reduce las pérdidas, aporta variedad dietética y proporciona importantes vitaminas y minerales.

¹ QUISUMBING, A.; BROWN, L.R.; FELDMSTEIN, H.S.; HADDAD, L. y PEÑA, C.: *Women: the Key to Food Security*, 1995, IFPRI, Food Policy Statement no. 21.

En los países en desarrollo, las mujeres se encargan de machacar y moler los granos básicos, ahumar pescado y carnes, procesar y conservar las frutas y verduras que producen en sus huertos o recogen en los bosques, además de preparar los alimentos para la familia. La elaboración y conservación de alimentos aumenta su durabilidad y las posibilidades de comercialización, además de ser una fuente importante de proteínas y vitaminas en las estaciones que es difícil conseguir alimentos frescos.

Las mujeres también tienen un papel esencial en el almacenamiento. Mientras que los hombres en general construyen las instalaciones, las mujeres preparan los alimentos para su conservación y manejan las reservas. Este papel es fundamental ya que en algunos países en desarrollo, se pierde hasta el 25 % de los alimentos producidos debido a las inadecuadas condiciones de conservación. El procesamiento y la conservación de alimentos proporciona una fuente de ingresos a las mujeres, pero la falta de información sobre mercados, de lugares apropiados para su conservación, de capacitación técnica y crédito limitan mucho esta actividad.

2.5. Las mujeres y el estado nutricional de la familia

Un buen estado nutricional se consigue con una buena alimentación (cantidad suficiente y variedad adecuada), y con el acceso a algunos recursos y servicios básicos como son el agua potable, el saneamiento, la educación y la salud. En los países en desarrollo, las mujeres suelen tener la responsabilidad exclusiva de la alimentación familiar y de la provisión de estos otros recursos que son imprescindibles para lograr un buen estado nutricional familiar. La mujer también se ocupa del cuidado de los miembros de la familia promoviendo buenas prácticas alimentarias y prácticas higiénicas saludables lo cual contribuye a que la familia goce de buena salud para aprovechar debidamente los alimentos consumidos. El cuidado de la familia es un factor decisivo para mejorar su estado nutricional. Sin embargo, estas tareas requieren de un uso intensivo de tiempo que generalmente las mujeres no pueden dedicar debido a su excesiva carga de trabajo. Para poder emplear más tiempo en actividades generadoras de ingreso, con frecuencia, recurren a familiares o amigos para que se ocupen de cuidado de los hijos y a la utilización de alimentos poco saludables y nutritivos (comidas preparadas).

3. LAS BARRERAS QUE ENFRENTAN LAS MUJERES

A pesar de que las mujeres son las principales productoras de alimentos, y las responsables exclusivas del procesamiento y conservación de los productos alimentarios y del estado nutricional de la familia, enfrentan enormes barreras para poder llevar a cabo estas tareas. Estas barreras son en gran medida consecuencia de los patrones culturales y tradicionales que existen en la mayoría de los países en desarrollo.

El primer obstáculo es la falta de reconocimiento de su trabajo. El papel predominante de las mujeres en la seguridad alimentaria frecuentemente no se reconoce ya que gran parte del trabajo de las mujeres queda “invisibilizado” al no ser registrado en encuestas o censos. Todavía solamente se cuenta como trabajo aquel que es retribuido o el que se considera la principal actividad de cada individuo, por tanto, la mujer, que en un solo día, ha trabajado en el campo, cuidando a los animales, pescando, recogiendo leña, cargando agua, comercializando los productos agrícolas, preparando comidas y cuidando a los hijos, podría no saber que contestar cuando se le pregunta cual es su actividad principal.

La mayoría de las restricciones que enfrentan las mujeres para lograr la seguridad alimentaria están relacionados con su limitado acceso y control sobre recursos y servicios. Sin embargo, existen también otros factores que influyen negativamente en su trabajo diario, entre los que cabe mencionar la baja autoestima, la falta de respeto y libertad así como la violencia contra las mujeres.

3.1. Acceso y control sobre la tierra

Factores culturales, tradicionales, religiosos y legales limitan el acceso y control de las mujeres sobre la tierra. Según la FAO, *las mujeres no poseen ni el 2% de la tierra*.

En general, las reformas agrarias no han tenido en cuenta el papel de las mujeres en la agricultura y han decretado la transferencia de los derechos exclusivos de la tierra a los hombres como cabezas de familia. Esto implica que se ha ignorado tanto la existencia de hogares encabezados por mujeres como el papel fundamental que tienen las mujeres como principales productoras de alimentos. En los casos en los que las mujeres han podido participar en los procesos de reforma agraria o de redistribución de tierras, han recibido tierras marginales, menos fértiles y parcelas de menor tamaño.

En algunos países, por motivos tradicionales o religiosos, las leyes son discriminatorias y no permiten a las mujeres poseer o heredar la tierra. En otros países, aunque no existen barreras legales hay una situación “de facto” motivada por patrones culturales que impide a las mujeres registrar la tierra en su nombre. La falta de propiedad de la tierra tiene unos efectos muy negativos en la seguridad alimentaria. Además de no disponer de colateral para solicitar créditos y no poder formar parte de cooperativas y otras asociaciones agrícolas, las mujeres no tiene incentivos para invertir tiempo y recursos en prácticas agrícolas sostenibles (especialmente agroforestales) y en mejoras en sus parcelas (cultivos permanentes, árboles, terrazas).

3.2. Acceso y control del crédito

La falta de propiedad de la tierra representa el mayor obstáculo para la obtención del crédito ya que es el colateral que suelen exigir las instituciones

financieras. Existen además otras restricciones que dificultan la obtención de créditos por parte de las mujeres, entre los que cabe destacar:

- El bajo nivel educativo. Un parte significativa de las mujeres rurales de los países en desarrollo son analfabetas, y por tanto, no pueden acceder al crédito porque uno de los requisitos en muchos países para recibir un crédito es saber leer y escribir.
- Los mayores costos de transacción. Los costos de transporte, tiempo de espera...son mayores para las mujeres debido al costo de oportunidad de las actividades que dejan de realizar (Agnes et al, 1995).
- La falta de participación en cooperativas y asociaciones. Frecuentemente el crédito se canaliza a través de estas organizaciones de las que las mujeres difícilmente forman parte debido a la falta de propiedad de la tierra.
- Factores sociales, culturales y falta de experiencia e inseguridad en las relaciones con el personal del banco.

El control sobre el crédito es también un factor limitante porque hay casos en los que las mujeres reciben el crédito pero es utilizado en las actividades productivas o en gastos personales de los hombres. Según un estudio realizado por ILO/FAO² en 1990 en África Sub-sahariana, *las mujeres recibieron menos del 10% de los créditos destinados a la agricultura en pequeña escala, y menos del 1% del crédito total del sector agrícola.*

3.3. Acceso a los insumos agrícolas y a los servicios de extensión

Los servicios de extensión se dirigen más frecuentemente a los cultivos comerciales que a la agricultura de subsistencia que es el sector donde trabajan la mayoría de las mujeres. Según la FAO³, *solo el 5% de las mujeres tienen acceso a los servicios de extensión.*

El acceso a los servicios de extensión por parte de las mujeres se ve limitado por numerosos factores. En primer lugar, la extensión se suele realizar a través de cooperativas u organizaciones de agricultores a las cuales las mujeres no suele pertenecer como ya se ha explicado anteriormente. Asimismo, la mayoría de los extensionistas son hombres y tienden a prestar sus servicios a agricultores o jefes de familia, sin tener en cuenta las familias encabezadas por mujeres o las mujeres agricultoras (Banco Mundial, 2000). Según FAO, *solo el 15% de los extensionistas son mujeres.*

Otro limitante que enfrentan las mujeres para poder beneficiarse de la extensión agraria es su gran carga de trabajo. Los programas de extensión están orientados a los hombres y por tanto no tienen en cuenta las necesidades de las mujeres en relación a horarios y servicios de guardería, impidiendo de

² ILO: *Special Services of Rural Workers Organizations*. 1990, Geneva, ILO.

³ FAO: *La mujer y la Seguridad Alimentaria* en <http://www.fao.org/FOCUS/S/Women/Sustin-s.htm>.

esta manera su participación. El acceso de las mujeres a los insumos agrícolas esta limitado por la falta de crédito y su reducido poder de compra, así como por su limitada participación en los servicios de extensión y cooperativas que frecuentemente distribuyen estos insumos a precios subsidiados. En un estudio realizado en Burkina Fasso, se comprobó que cuando las mujeres tenían el mismo acceso a los fertilizantes que los hombres, la producción agrícola aumentaba entre el 10 y el 20 % (IFPRI, 2005).

3.4. Acceso a la tecnología e investigación

Las mujeres reciben pocos beneficios de la investigación e innovaciones tecnológicas en relación a las diferentes tareas que realizan para la consecución de la seguridad alimentaria. En general, la investigación suele estar más orientada a los cultivos comerciales que a la agricultura de subsistencia, dedicando limitada atención a mejorar la conservación, almacenamiento y procesamiento de los productos agrícolas producidos por las familias agricultoras.

Uno de los problemas principales es la falta de comunicación e intercambio de información entre las mujeres, los centros de investigación y los servicios de extensión. A menudo se ignora el conocimiento que tienen las mujeres sobre temas tan variados como los patrones de lluvias, variedades de cultivos y sus usos, plantas medicinales, gestión de bosques..., y no se tienen suficientemente en cuenta las dificultades y necesidades de las familias agricultoras en general y de las mujeres en particular, a la hora de desarrollar tecnologías que favorezcan mejoras sustanciales de su seguridad alimentaria.

3.5. Acceso a la educación

En 2003, las dos terceras partes de los 860 millones de analfabetos en el mundo eran mujeres y el 57% de los 104 millones de niños y niñas que no iban a la escuela eran niñas⁴. Las familias de bajos recursos priorizan los estudios de los hijos varones, existiendo además un mayor abandono escolar por parte de las niñas para ayudar a sus madres en las tareas domésticas o por embarazos tempranos

La brecha existente entre el nivel educativo de hombres y mujeres es aun más significativa en las zonas rurales, donde el grado de analfabetismo de las mujeres limita su participación en la capacitación técnica, en los servicios de extensión agrícola y en la adopción de nuevas tecnologías, además de representar un gran limitante para la obtención de crédito. En un estudio realizado en Kenia se comprobó que cuando las mujeres tenían el mismo nivel educativo, experiencia e insumos que los hombres, los rendimientos de maíz y legumbres aumentaban en el 22% (IFPRI, 2005). Se realizó un calculo teórico

⁴ EFA GLOBAL MONITORING REPORT TEAM: *Gender and Education for all: The Leap to equality*. 2003, Summary report, UNESCO.

utilizando datos reales sobre el número de mujeres agricultoras, y se llegó a la conclusión de que si todas las mujeres completaran la educación primaria, la producción aumentaría en un 25%.

Diversos estudios han demostrado que uno de los principales factores que afecta el estado nutricional de los niños y las niñas es el nivel educativo de las madres. En Honduras recientemente se estudió la relación entre los años de educación de la madre y el porcentaje de desnutrición de los hijos. Se comprobó que el nivel de desnutrición de los niños cuyas madres nunca habían asistido a la escuela alcanzaba el 49,9 % mientras que este porcentaje disminuía hasta un 7,6 % en madres con más de 7 años de escolarización.

3.6. Acceso a una nutrición, estatus y bienestar adecuados

Existe una estrecha correlación entre el estado nutricional de las mujeres y el estado nutricional de los miembros de la familia. Esta relación es mucho más significativa cuando se trata del estado nutricional de las madres (antes, durante y después del embarazo durante la lactancia) y el estado nutricional de los bebés. Sin embargo, las mujeres frecuentemente son víctimas de una discriminación alimentaria. En muchos países en desarrollo, los patrones culturales establecen una desigual distribución de alimentos dentro del hogar, siendo las mujeres y las niñas las últimas en tener acceso a los mismos, y por tanto las que ingieren alimentos en menor cantidad y de menor calidad. Además de ingerir menos calorías, las mujeres y niñas no ingieren las cantidades adecuadas de micronutrientes, vitaminas y minerales que ocasiona desnutrición crónica y anemia entre otras enfermedades.

Asimismo, en épocas de escasez, las mujeres sirven como amortiguadoras de las carencias familiares lo que trae como consecuencia el deterioro de su estado nutricional. Según un estudio del IFPRI⁵, el estatus de las mujeres (entendido como las relaciones de poder entre hombres y mujeres), su bienestar y nivel de satisfacción con su vida familiar influye en el estado nutricional de sus hijos e hijas. El estudio estima que igualando el estatus entre hombres y mujeres en el sur de Asia, se podría reducir el índice niños menores de 3 años con bajo peso en 12%, es decir, que 13.4 millones menos de niños sufrirían de desnutrición.

3.7. Acceso al trabajo

El empleo es un factor clave para la superación de la pobreza y para mejorar la situación de seguridad alimentaria. A pesar de que las mujeres tienen una participación cada vez mayor en el mercado de trabajo, las tasas de desempleo entre las mujeres continúan siendo significativamente más altas que las de los hombres y continúa existiendo una gran desigualdad salarial (los

⁵ IFPRI: *Women, still the key to food security*, 2005.

hombres ganan entre un 20 y un 50 % más que las mujeres)⁶. Las mujeres trabajan frecuentemente en actividades económicas mal remuneradas, ocasionales e inestables. En las zonas urbanas, muchas mujeres de los segmentos más desfavorecidos, encuentran en el trabajo por cuenta propia o en el autoempleo (microempresa) una alternativa de supervivencia.

En las zonas rurales, las mujeres recurren al trabajo en la agricultura de subsistencia, al trabajo artesanal en pequeña escala y al sector informal. Sin embargo, el trabajo por cuenta propia en las zonas rurales, ha resultado ser económicamente inviable, debido a términos desfavorables de intercambio, la competencia de las grandes empresas agrícolas, la falta de crédito e insumos, la escasez de tierras productivas, y las presiones ambientales. Estos factores han llevado a las mujeres a buscar trabajo asalariado, por lo general como trabajadoras agrícolas ocasionales.

Las mujeres tienen menor inserción laboral que los hombres tanto por las restricciones que le imponen sus responsabilidades reproductivas (tareas domésticas y cuidado de la familia) como por las barreras socioculturales que enfrentan en el mercado de trabajo. Por ello, un gran número de mujeres trabajan en el sector informal ya que pueden compatibilizar las tareas reproductivas y productivas debido a la flexibilidad del horario, y enfrentan menos dificultades sociales.

3.8. Acceso a la toma de decisiones

Dado el papel que tradicionalmente se ha asignado a las mujeres, es frecuente que no tengan ninguna influencia ni participación en la toma de decisiones de temas que afectan a sus vidas. De hecho, sus necesidades, intereses y restricciones no se tienen en cuenta en la elaboración de políticas y estrategias nacionales, ni en la formulación de programas dirigidos a mejorar la situación de seguridad alimentaria de las poblaciones vulnerables en los que las mujeres desempeñan un papel clave. La causa de la exclusión de las mujeres de los procesos de toma de decisiones está íntimamente relacionada con los roles que la sociedad asigna a los hombres y a las mujeres. Las mujeres son responsables de las tareas reproductivas y comunitarias mientras que los hombres ocupan los espacios públicos y toman las decisiones.

En las últimas décadas y a nivel micro, se están realizando algunos avances, principalmente a través de intervenciones concretas cuya finalidad última es el empoderamiento de las mujeres. Sin embargo, a nivel macro el proceso es mucho más lento ya que requiere de un trabajo coordinado entre las diferentes instancias gubernamentales para que todas las políticas, estrategias y programas tengan en cuenta tanto a los hombres como a las mujeres.

⁶ ILO: *Module package on Gender, Poverty and Employment*, en <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/informal/gpe>.

3.9. El tiempo en la vida de las mujeres

El tiempo es el mayor obstáculo que enfrentan las mujeres. Según un estudio realizado en Guatemala⁷, las mujeres dedican alrededor de 13 horas al día al cuidado de sus familias (preparación de alimentos, limpieza, cuidado de los hijos e hijas...). Dentro de estas tareas domesticas se incluyen la recogida y acarreo de agua y leña que además supone un gran esfuerzo físico. También trabajan en la producción agrícola y en el cuidado de los animales. Por tanto, su jornada laboral diaria es de 15 a 16 horas aproximadamente, mientras que los hombres trabajan entre 13 y 14 horas exclusivamente en actividades productivas. Otros estudios evidencian que en muchos países del mundo, las mujeres dedican hasta 5 horas diarias en la recolección de leña agua, y hasta 4 horas diarias a la preparación de alimentos⁸. Según la FAO, *las mujeres rurales de los países en desarrollo acarrear habitualmente en el curso de un año 80 toneladas o más de leña, agua y productos agrícolas a lo largo de un kilómetro*.

Las mujeres rurales en los países en desarrollo tienen una sobrecarga de trabajo debido a sus múltiples funciones productivas, reproductivas y comunitarias. En muchas ocasiones, las mujeres pasan parte de esta carga a sus hijas, impidiéndolas la posibilidad de asistir a la escuela. La sobrecarga de trabajo, es el principal motivo por el que las mujeres no pueden beneficiarse de programas de capacitación técnica ni acceder a trabajos mejor remunerados. Al compartir esta carga con sus hijas, impiden que estas adquieran un mayor nivel educativo cerrándose así el círculo que perpetua esta situación.

4. ESTRATEGIA DE EQUIDAD DE GÉNERO PARA ELIMINAR LAS RESTRICCIONES QUE ENFRENTAN LAS MUJERES

Las mujeres constituyen más de la mitad de la fuerza laboral agrícola y son las productoras de la mayor parte de la producción de alimentos de los hogares de los países en desarrollo, además de ser las responsables exclusivas del estado nutricional y bienestar familiar. El reconocimiento de las contribuciones de las mujeres a la reducción de la inseguridad alimentaria en estos países y a la erradicación del hambre en el mundo, debe ir de la mano con la eliminación de las barreras que limitan sus oportunidades y el ejercicio pleno de sus derechos.

La integración sistemática de una perspectiva de género en todos los programas, estrategias y políticas es esencial para eliminar estas barreras ya que considera sistemáticamente las diferencias entre las necesidades, intereses y

⁷ FAO: *El enfoque de género en los PESA de Centroamérica*. 2005, Honduras, FAO.

⁸ BROWN Y HADDAD: *Time Allocation Pat terns and Time Burdens: A Gendered Analysis of Seven Countries*. 1990, Washington D.C., World Bank, Technical Paper No. 114.

condiciones específicas que tienen los hombres y las mujeres y analiza las relaciones que se dan entre ellos.

Siguiendo las recomendaciones de la Plataforma de Acción de Beijín, se propone una *estrategia dual* que combine la *transversalización de género*⁹ con acciones específicas, dirigidas específicamente a mujeres y niñas orientadas a reducir las brechas históricas de desigualdad entre hombres y mujeres.

Transversalización de género

La transversalización de género implica asegurar que la equidad de género se convierte en un aspecto central en todas las intervenciones de seguridad alimentaria, en ámbitos como la elaboración de políticas y estrategias, la legislación y la investigación, así como en la planificación, implementación, seguimiento y evaluación de programas. Como primer paso es imprescindible que los actores de este proceso tomen conciencia del problema de la desigualdad existente, de sus causas y consecuencias, así como de las acciones necesarias para abordarlo, para que se produzca el cambio de actitud necesario para saber integrar el enfoque de género en políticas y programas. La disponibilidad de información sobre la división del trabajo y las responsabilidades de los hombres y las mujeres es esencial para diseñar estrategias, políticas y programas más efectivos y equitativos. Se debe mejorar tanto la recogida de datos desagregados por sexo como el proceso de análisis de los mismos.

Otro factor esencial para incorporar la perspectiva de género es la participación de los hombres y las mujeres en el diseño de las estrategias, políticas y programas para que su percepción del problema y sus maneras de abordarlo sean consideradas. Metodologías de análisis de género, como el diagnóstico rural participativo, son muy eficaces ya que además de desarrollar la capacidad analítica y generar confianza, fortalece el poder de decisión de los hombres y las mujeres sobre las medidas necesarias para mejorar sus condiciones de vida.

Acciones específicas dirigidas a mujeres y niñas

De forma complementaria a la transversalización, es necesario poner en marcha acciones específicas dirigidas exclusivamente a mujeres y niñas para superar la discriminación histórica sufrida y situarlas al mismo nivel que los hombres. Estas acciones están dirigidas a *empoderar* a las mujeres, es decir, aumentar sus capacidades y autonomía. El empoderamiento les va a permitir a su vez participar activamente y en iguales condiciones que los hombres en la definición de políticas y estrategias de seguridad alimentaria con enfoque de género.

⁹ Transversalización de género implica el compromiso de tener en cuenta las diferencias entre los sexos en cuanto a la identificación de sus necesidades, y establecer mecanismos que tiendan a modificar las.

En este sentido, se debe poner un énfasis especial en las intervenciones que promuevan el aumento de su capital físico (medidas que aumenten su control sobre la tierra y otros recursos), humano (mejorar su estado de salud y nutrición e invertir en la educación), social (fomentar la creación de grupos de mujeres ya que ayudan a mejorar su estatus) y todas las acciones que contribuyan a disminuir la carga de sus tareas domésticas (sistema de agua, fuentes alternativas de energía, guarderías para los niños y niñas...) para poder dedicar más tiempo a tareas productivas o al descanso y actividades recreativas.

5. CONCLUSIONES

Las mujeres en los países en desarrollo juegan un papel clave y predominante en todos los componentes de la seguridad alimentaria. Son las principales productoras de alimentos, participan activamente en el mercado de trabajo y son las responsables del estado nutricional de la familia. Sin embargo, las mujeres se enfrentan con restricciones y actitudes que tienden a invisibilizar su trabajo, menospreciar sus responsabilidades, reducir su productividad, aumentar excesivamente su carga de trabajo, discriminarlas y reducir su participación en la toma de decisiones. La suma de estos factores contribuye significativamente a que existan 840 millones de personas en el mundo que padecen hambre, desnutrición y pobreza.

Las estrategias, políticas y programas de seguridad alimentaria deben, por tanto, estar dirigidas a aumentar las capacidades de las mujeres y a eliminar las restricciones que enfrentan de acceso y control sobre recursos y servicios. Para ello, se debe integrar sistemáticamente la perspectiva de género en la totalidad de las políticas, planes y programas.

La estrategia más adecuada consiste en combinar la transversalización de género, que asegure la equidad en todas las políticas y estrategias, con acciones específicas que buscan el empoderamiento de las mujeres. La sensibilización sobre el papel clave de las mujeres y las restricciones que enfrentan para realizar sus tareas en el área de la seguridad alimentaria es el primer paso para lograr este objetivo. Se necesita también disponer de datos desagregados por sexo que reflejen adecuadamente los diferentes papeles y tareas que realizan los hombres y las mujeres. Otro factor imprescindible es la participación de los hombres y las mujeres en la elaboración de políticas para que se tengan en cuenta sus necesidades e intereses y las relaciones que existen entre ellos.

La participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres en las actividades productivas, reproductivas, y en la elaboración de políticas y procesos de toma de decisiones es una condición absolutamente esencial para erradicar la inseguridad alimentaria en los países en desarrollo.

REFLEXIONES SOBRE EL CONTENIDO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

MIGUEL ÁNGEL MARTÍN LÓPEZ

La afirmación y desarrollo del derecho a la alimentación en el orden internacional está en el momento actual siendo objeto de profundización. Ciertamente, el 24 de septiembre de 2004 en Roma, el Comité de Seguridad Alimentaria mundial de la FAO aprobó las Directrices Voluntarias para su realización progresiva¹, instrumento considerado por el jefe de la Asesoría Jurídica de la FAO, el letrado Giuliano Pucci, como el primer acuerdo sobre el significado profundo del derecho a la alimentación. Asimismo, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha nombrado, mediante sus resoluciones 2000/10 y 2001/25, al profesor Jean Ziegler relator especial sobre el derecho a la alimentación con el mandato de analizar en profundidad las implicaciones para la efectividad de este derecho, habiendo ya presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas varios informes sobre la materia².

Con todo, ya podían encontrarse con anterioridad referencias³ en numerosos instrumentos y textos internacionales de diferente alcance y que permiten, sin lugar a dudas, afirmar que el mismo está reconocido por el derecho internacional general, habiendo una *opinio iuris* expresada por los Estados respecto a su vigencia. Como es sabido, la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos⁴ establecía, en su artículo 25, que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure la alimentación. Después el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

¹ Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, texto aprobado durante la cuarta reunión del GTIG (23 de septiembre de 2004), CL/27/10-Sup. 1, informe del 30 período de sesiones del Comité de Seguridad Alimentaria, CSA, Roma, 20-23 septiembre 2004.

² Véanse los documentos de la Comisión de Derechos Humanos siguientes: E/CN.4/2001/53 de 7 de febrero de 2001; E/CN.4/2002/58 de 10 de enero de 2002; E/CN.4/2003/54 de tres de enero de 2003; E/CN.4/2004/10 de 9 de febrero de 2004 y E/CN.4/2005/47 de 24 de enero.

³ Incluso ya en la época de la Sociedad de Naciones hubo preocupación por la cuestión de la alimentación, creándose una comisión encargada de realizar un informe sobre el tema, que fue titulado "Informe sobre la Alimentación y sus relaciones con la higiene, la agricultura y la política económica". Sobre este informe y su discusión véase *Docs A 13-81, v 1813, Assemblée 18, 1097, Société des Nations y Société des nations, Journal officiel, supplément officiel, n° 17, Actes de la dix-huitième session ordinaire de l'Assemblée, Genève 1937*.

⁴ Aprobada por Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 217 (III).

Culturales en su párrafo primero repite lo establecido en la declaración universal y en su segundo párrafo reconoce el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre⁵. A ellos le siguieron la Declaración Universal sobre la Erradicación del hambre y la malnutrición que reconocía un derecho inalienable a estar libre del hambre y también la malnutrición⁶; la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de noviembre de 1996 que expresaba el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, la propia Declaración del Milenio⁷ que establece el compromiso de los Estados a reducir para el 2015 a la mitad el número de personas que padecen hambre y otras múltiples declaraciones, como la última resolución L24 de 16 de abril de 2004 de la Comisión de Derechos Humanos que indicó la exigencia de medidas de urgencia para eliminar el hambre⁸. Pero además para la definición del derecho a la alimentación también se puede contar con el estudio que llevó a cabo el profesor Absjorn Eide sobre el derecho a una alimentación adecuada como derecho humano sobre la base del mandato que realizó el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en su decisión 1983/140 de 27 de mayo de 1983⁹ y el importante Comentario General número doce que sobre el derecho a la alimentación realizó en 1999 el Comité del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos y Culturales^{10 11}.

⁵ El tenor literal de dicho artículo once es el siguiente: “1). Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuada, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. 2). Los Estados partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales. B) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que exportan.

⁶ La Declaración Universal para la erradicación del hambre y la malnutrición fue adoptada por la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 y acogida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 3348(XXIX).

⁷ Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de septiembre de 2000, A/RES/55/2.

⁸ E/CN.4/2004/L.24.

⁹ El cual fue publicado por las Naciones Unidas (El Derecho a una alimentación adecuada como derecho humano, Naciones Unidas, New York, 1989).

¹⁰ E/C.12/1999/5, 12 may 1999, The Right to adequate food (art 11), general comments, Committee on Economic, Social and Cultural Rights.

¹¹ También se encuentran aportaciones doctrinales sobre el derecho a la alimentación. Citaremos, entre las más destacadas, las siguientes: ALSTON, P. y TOMASEVSKI, K. (ed.): *The Right to Food*, ed. Martinus Nijhoff, The Hague, 1984; EIDE, Asbjorn, OSHANG, Arne y BARTH EIDE, Wenche: “Food security and the right to food in international law and development”, *Transnational Law and Contemporary problems*, 1991, vol. I, págs. 415 y ss.; MERCURE, Pierre François: “L’obligation alimentaire des pays en dévelop-

En consecuencia, hay un bagaje y un recorrido que permite afirmar que rige el derecho a la alimentación en el ordenamiento internacional, aunque la problemática estriba en determinar cuál es su contenido, su ámbito de aplicación y, fundamentalmente, conocer a qué obliga, como derecho que es. Naturalmente, la concreción de estos extremos es primordial para que este derecho sea eficaz en la lucha contra el hambre y la consecución de la seguridad alimentaria mundial.

No obstante, sí es cierto que esta concreción no está suficientemente conseguida. Incluso si atendemos a diversas declaraciones recientes realizadas por los Estados Unidos este derecho ni siquiera entraña obligación vinculante alguna para los Estados¹². Ello es, evidentemente, una *contradictio in terminis* y resulta paradójico para un país en el que su presidente T. Roosevelt fue firme defensor del derecho de la persona a estar protegido ante la necesidad y el hambre, como una de sus famosas cuatro libertades, y en el que incluso su Congreso llegó a adoptar en 1975 una declaración en la que se establecía como política nacional y exterior el derecho a la alimentación, indicando expresamente que se tomara en consideración en las decisiones sobre comercio exterior, gastos militares, reforma monetaria y ayuda internacional¹³.

Pero, con todo, sí hay que observar que las recientemente adoptadas Directivas Voluntarias para la realización progresiva del derecho a la alimentación, consideradas como un gran avance para este derecho, no hacen derivar, como sus propios términos expresan, obligaciones jurídicas para los Estados. Esta es la manera de conseguir que el texto adquiriera el consenso de todos los Estados, como se ha conseguido, aunque también demuestra la modesta predisposición de los Estados a dotar de la máxima efectividad a este derecho.

De otro lado, hay que tener en cuenta también que el derecho a la alimentación ha venido a ser considerado como un derecho a ser realizado progresivamente¹⁴. Así se le define en las referidas Directivas y así se señala en el

pement à l'égard de leurs populations: la normativité du mécanisme de développement durable", *Canadian Yearbook of International Law*, 2002, págs. 61 y ss.; BORGHI, Marco y POSTIGLIONE, Letizia (eds.): *For an effective right to adequate food*, 2002; ZIEGLER, Jean: *Le Droit à l'alimentation*, Paris, ed. Mille et une nuits, 2003; MECHLEM, Kerstin: "Food security and the right to food in the discourse of the United Nations", *European Law Journal*, 2004, vol. X, págs. 631 y ss.

¹² Así lo ha expresado en una declaración que ha quedado anexa a las Directivas Voluntarias o en otra realizada por el señor Richard S. Williamson en la Comisión de Derechos Humanos en contra de la citada resolución de la Comisión de Derechos Humanos E/CN.4/2004/L.24.

¹³ Citado en ALSTON, P.: "International law and the human right to food", *The Right to Food*, ed. Martinus Nijhoff, The Hague, 1984, pág. 58.

¹⁴ Esta consideración del derecho a la alimentación a ser cumplido progresivamente deriva de la consideración que hace el artículo segundo, párrafo primero, del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales para ellos. Como reza el citado precepto: "cada uno de los Estados partes en el presente pacto se compromete a adoptar medidas tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

Comentario General número doce también referido. Puede entenderse, en una interpretación restrictiva, que esta consideración es un limitante para la efectividad del derecho en cuestión; el mismo quedaría en una mera obligación de resultado a conseguir en un plazo indefinido, siendo el ritmo de ejecución pues de un difícil control.

Pero la progresividad no puede ser entendida de esta manera. La inseguridad alimentaria obedece normalmente a causas estructurales, las cuales por su propia naturaleza precisan de un tiempo apropiado para su cambio. Numerosos de estos elementos aparecen reflejados en las Directivas, como es el caso de la creación de un entorno propicio de buena gestión pública y de rendición de cuentas, políticas de desarrollo agrícola y rural sostenibles, fomento de los medios de subsistencia de la población urbana pobre, mejora de funcionamiento de mercados, promoción del establecimiento de mercados locales, creación de sistemas adecuados de seguridad social, medidas de creación de oportunidades de empleo con mejora del capital humano, medidas para garantizar la inocuidad de los alimentos y de protección del consumidor, fortalecimiento de medidas para diversificar la alimentación con hábitos sanos, labor de educación y sensibilización ciudadana en la materia, etc. Estas son, a modo de ejemplos y sin ánimo de exclusividad, medidas de carácter no inmediato y sí de ejecución progresiva, aunque no de una progresión puramente indefinida. La progresividad iría, por tanto, destinada a culminar la seguridad alimentaria en un determinado país o zona, lo que vendría a ser la completa realización del derecho a la alimentación.

Pero, de otro lado, hay necesariamente que admitir que de este derecho no solo se derivan obligaciones progresivas. Tiene que haber obligaciones de carácter inmediato, lo que reconoce la propia Observación General número doce citada¹⁵. Y éstas han de ser las necesarias para hacer posible el *core content*, el corazón del derecho a la alimentación.

La citada Observación General no lo indica expresamente, pero consideramos que puede deducirse que este corazón lo constituye el derecho fundamental de las personas a estar libre del hambre¹⁶, expresión utilizada en varios

¹⁵ En palabras textuales de la Observación, “some measures at these different levels of obligations of States parties are of a more immediate nature, while other measures are more of a long term character, to achieve progressively the full realization of the right to food”. En otro lugar la Observación señala también en este sentido: “The right to adequate food will have to be realized progressively. However, States have a core obligation to take the necessary action to mitigate and alleviate hunger as provided for in paragraph 2 2 of article 11...”. Aquí nos surge una duda. La referencia a este párrafo segundo, ¿quiere decir que a los Estados les basta con hacer únicamente las medidas que prescribe dicho precepto o se está refiriendo a cualesquiera necesarias para hacer posible el derecho fundamental de la persona a estar libre del hambre?

¹⁶ Para realizar esta afirmación nos apoyamos en lo expresado en la nota anterior así como en otras afirmaciones de la Observación, como cuando dice “every State is obliged to ensure for everyone under its jurisdiction access to the minimum essential food which is sufficient nutritionally adequate and safe to ensure their freedom from hunger”. En otro lugar, la Observación, en una afirmación más de contenido sobre lo que sería no padecer hambre, señala “The Committee considers that the core content of the right to ade-

instrumentos y que conformaría un esencial derecho dentro del derecho más amplio a una alimentación adecuada.

Buena prueba de ello es el hecho de considerar, como hace la Observación, que se produce una violación al derecho a la alimentación cuando el Estado falla en proporcionar el mínimo esencial requerido para estar libre del hambre¹⁷. Naturalmente, es importante y lógico destacar que para que ello no se produzca una violación es necesario que el Estado adopte medidas inmediatas, siendo las progresivas insuficientes. Con todo y aunque la referida Observación no lo dijera, estimamos que también se produce una violación al derecho a la alimentación si el Estado no lleva a cabo una progresividad adecuada en su cumplimiento.

Consecuentemente, consideramos que en la labor de profundización del derecho a la alimentación que se está ahora haciendo se deben concretar dichas medidas de lucha contra el hambre para que los Estados las asuman como vinculantes y obligatorias: la adopción de una legislación interna de reconocimiento con mecanismos eficaces para que los ciudadanos hagan valer el derecho, la creación de una estrategia nacional, la atención a grupos vulnerables y a las redes locales de seguridad alimentaria, medidas de apoyo al pequeño agricultor y al campesinado, particularmente en períodos de crisis, el subsidio de los bienes de primera necesidad, la aportación de micronutrientes¹⁸, etc pueden ser ejemplos de medidas de este tipo. Es necesario, evidentemente, dotar de fuerza jurídica a estas medidas, ampliando el insuficiente y no demasiado preciso catálogo que ofrece el párrafo segundo del artículo 11 del Pacto Internacional sobre los derechos económicos, sociales y culturales: mejora de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, divulgación de los principios sobre nutrición y perfeccionamiento o reforma de los regímenes agrarios.

Hasta aquí estamos viendo obligaciones que tiene el Estado para cumplir el derecho a la alimentación de su población, pero también hay que tener en cuenta que los Estados tienen obligaciones derivadas de este derecho ante toda persona. La razón de ello está en que nadie puede ni debe quedar impasible ante el hambre de los demás. Como quedó de manifiesto en el pacto aprobado

quate food implies: the availability of food in a quantity and quality sufficient to satisfy the dietary needs of individuals, free from adverse substances, and acceptable within a given culture; The accessibility of such food in ways that are sustainable and that do not interfere with the enjoyment of other human rights”.

¹⁷ Los términos originales en inglés son “violations of the Covenant occur when a State fails to ensure the satisfaction of, at the very least, the minimum essential level required to be free from hunger”. De otro lado, la Observación señala que para determinar cuando se produce una violación de este derecho es necesario distinguir entre la imposibilidad y la falta de voluntad del Estado en cumplir este derecho, deduciéndose que en el primer caso no hay ni siquiera violación. Consideramos que ello no es acertado. Objetivamente, habría que señalar que hay siempre una violación, aunque, ciertamente, haya que considerar en estos casos que concurre una causa de exclusión de ilicitud para el Estado.

¹⁸ Como es conocido, hay más de dos mil millones de personas que padecen hambre oculta, es decir una carencia de micronutrientes.

en la conferencia de la FAO de 1985, la seguridad alimentaria es una responsabilidad común de la humanidad¹⁹.

Como derivación de esta idea pueden encontrarse varias reglas. Así, es natural que se haya considerado prohibido causar hambre como método de guerra²⁰, tanto para los conflictos internacionales como para los internos. También hay que estimar que los alimentos no pueden ser utilizados como instrumento de presión política y económica por parte de los Estados; así lo llegan a señalar hasta tres veces las referidas directivas sobre el derecho a la alimentación. Incluso consideramos que ni siquiera deben ser admitidas, en un paso más, contramedidas que dañen la seguridad alimentaria de un país.

Otra obligación que también ha de tener todo Estado, como también se deriva de la citada Observación General, punto treinta y ocho, es contribuir a paliar y aliviar las situaciones de inseguridad alimentaria creadas en situaciones de emergencia y crisis humanitaria. Creemos incluso que podría irse más lejos y considerarse que todo Estado, en la medida de sus posibilidades, debe apoyar las estrategias de los países en su lucha contra el hambre.

De otro lado, el también referido Pacto internacional también incluye una obligación dirigida a todo Estado, cual es, literalmente, asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que exportan. Es una obligación, como se observa, genérica, casi programática, pero se está tocando una llaga que daña el derecho a la alimentación.

Ciertamente, ha sido bien puesto de manifiesto que el régimen vigente del comercio agrícola internacional perjudica seriamente la seguridad alimentaria de numerosos países en vías de desarrollo²¹. De hecho, tanto el preámbulo del Acuerdo sobre la Agricultura como una Declaración ministerial anexa al

¹⁹ *Pacto sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Conferencia de la FAO, 1985, Resolución 1/64, Consejo de la FAO, CL/64/REP.*

²⁰ Estas reglas se recogen en el Protocolo primero, artículo 54, y en el Protocolo segundo de los Convenios de Ginebra de 1949. De otro lado, como señala el profesor Pejic, "this prohibition is violated not only when a lack of food or denial of access to it causes death, but also when a lack of food or denial or access to it is caused to suffer hunger because of deprivation of food sources or supplies", PEJIC, Jelena: "The right to food in situation of armed conflict: the legal framework", *International Review of the Red Cross*, 2001, vol. 83, n° 844, pág. 1099.

²¹ Sobre el tema, entre una amplia bibliografía, véanse: CARLSON, Jonatahn: "Hunger, agricultural trade liberalization and soft international law: addressing the legal dimension of a political problem", *Iowa Law Review*, 1985, vol. 70, págs. 1186 y ss.; MADELEY, John: *Hungry for trade*, London, ed. Zed books, 2000; RITCHIE, Mark y DAWKINS, Kristin: "Wto food and agriculture rules: sustainable agriculture and the human right to food", *Minnesota Journal of Global Trade*, 2000, vol. 9, págs. 9 y ss.; *Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria*, Informe y documentos del simposio de la FAO celebrado en Ginebra el 23 y 24 de septiembre de 1999, ed. FAO, Roma, 2000; KONANDREAS, Panos y SHARMA, Ramesh: "Net food-importing developing countries: role and perspectives", *Negotiating the future of agricultural policies: agricultural trade and the millenium wto round*, ed. Kluwer law international, The Hague, 2001, págs. 251 y ss.

Acuerdo de Marrakesch creador de la organización Mundial del Comercio reconocen que las reformas en marcha pueden tener efectos negativos sobre la seguridad alimentaria y la Declaración ministerial de Doha expresamente ha señalado que en las negociaciones comerciales de la ronda del desarrollo necesariamente ha de ser tomada en cuenta la seguridad alimentaria. Este *desideratum* es repetido en las Directivas sobre el derecho a la alimentación, siendo, en esencia, prácticamente la única referencia que éstas hacen al comercio internacional.

Los mayores progresos en las referidas negociaciones comerciales han sido alcanzados en la reciente Conferencia de Hong Kong. Aquí han quedado definitivamente eliminadas las subvenciones a la exportación en todas sus formas para el año 2013²². Este era uno de los mecanismos, como ponen de manifiesto los estudios en la materia²³, que hacía vulnerable la seguridad alimentaria de los Estados en desarrollo. Sus sectores agrícolas quedan dañados por una competencia de productos alimenticios venidos de fuera con un bajo precio inducido.

Asimismo, la declaración de Hong Kong también ha dispuesto, expresamente, que los países en desarrollo miembros tendrán la flexibilidad de designar por sí mismos un número apropiado de líneas arancelarias como productos especiales guiándose por indicadores de seguridad alimentaria²⁴. Ya se empieza, por tanto, a reconocer la idea, puesta de manifiesto en los estudios, de que los Estados en desarrollo han de proteger su sector agrícola rural local de bienes primarios de los pequeños productores de la competencia exterior en aras de dicha seguridad alimentaria²⁵. Incluso también se estima necesario que las medidas internas de apoyo y sostenimiento gubernamental a este vulnerable sector rural deben quedar permitidas por el régimen del comercio internacional.

El reconocimiento de todas estas medidas ha de permitir que los Estados puedan conseguir por sí mismos un aprovisionamiento regular y estable de alimentos para su población que la aleje del hambre. Hay que estimar que

²² *Declaración Ministerial adoptada el 18 de diciembre de 2005, Conferencia Ministerial, Organización Mundial del Comercio, sexto período de sesiones, Hong Kong, 13-18 diciembre 2005, WT/MIN (05)/DEC, párrafo 6.*

²³ Sobre el tema véanse, entre una amplia literatura: PHILLIPS, Wendy: *Food Security: a first step toward a more fair trade*, ed. World Vision, Canadá, 2000; MURPHY, Sophia: *Food security and the WTO*, ed. Scottish Catholic International Aid Fund, Glasgow, 2001; DIAZ-BONILLA, Eugenio, THOMAS, Marcella, ROBINSON, Sherman: *Trade liberalization, Wto and food security*, ed. International Food Policy Research Institute, TMD Discussion Paper n° 82, Washington, 2002.

²⁴ *Declaración Ministerial adoptada el 18 de diciembre...op. cit.*, párrafo séptimo.

²⁵ Hasta ahora se había confiado esta seguridad alimentaria en la provisión regular y disponibilidad de ayuda alimentaria, como hacía la referida decisión anexa al Acuerdo de Marrakecsch (al respecto véase DESTA, Melaku Geboye: "Food security and international trade law. An appraisal of the World Trade Organization approach", *Journal of World Trade*, 2001, vol. 35, págs. 449 y ss.). Por el contrario, las Directivas sobre el derecho a la alimentación si dejan bien claro en su texto que la ayuda alimentaria debería tener una estrategia clara de terminación y evitar la creación de dependencia.

ello está ínsito en el derecho a la alimentación, ya que, como es bien sabido, un elemento constitutivo de este derecho es la estabilidad y la posibilidad de obtener provisión de alimentos a largo plazo. Además, también hay que tener en cuenta que otra apoyatura jurídica a esto se encuentra en el párrafo segundo del artículo primero del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual establece, como es sabido, que en ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia. Con todo este razonamiento se puede, en conclusión, llegar a afirmar que dentro del derecho a la alimentación o junto a él se encuentra el derecho de los pueblos a alimentarse por si mismos²⁶, lo que tiene que ser reconocido por todos los Estados.

²⁶ El cual es además el título de una muy interesante monografía realizada por el politólogo francés Bertrand Hervieu (HERVIEU, Bertrand: *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*, Paris, ed. Flammarion, 1996).

LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE DESDE EL ENFOQUE DE LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

JOSÉ M.^a MEDINA REY

1. INTRODUCCIÓN. EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS

La Asamblea General de Naciones Unidas, el día 10 de diciembre de 1948, aprobó por 40 votos a favor, 0 en contra y 8 abstenciones la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDDHH), como fruto de un largo proceso¹ de varios siglos en el que el pensamiento jurídico fue poco a poco acercándose a la definición de esos derechos que se deben atribuir a todo ser humano por el mero hecho de serlo.

Las conquistas obtenidas por los pueblos en la esfera de los derechos humanos son el resultado de la lucha de los grupos, poblaciones e individuos oprimidos y discriminados a lo largo de la historia de la humanidad. La DUDDHH representa la consolidación de estas conquistas y fue aprobada por los pueblos del mundo en un momento en que la Humanidad estaba bajo del impacto de abusos abominables cometidos por el Estado alemán nazista en contra de todos aquellos que no se podían enmarcar en su ideal ario de “superhombre”, donde no tenía cabida ni la diversidad ni la humanidad.

Los derechos consagrados en esta DUDDHH se entiende que brotan de la misma naturaleza humana y que, por tanto, son anteriores y superiores a cualquier legislación positiva (aunque, para poder ser reclamados ante los tribunales de justicia, deban ser explicitados y garantizados por las leyes). Se entiende además que son derechos universales², inviolables³ e inalienables⁴.

La reflexión jurídica sobre los derechos humanos ha señalado tres generaciones de ellos:

¹ Caben destacar en este proceso, la Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia de 1776, la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano adoptada por la Asamblea Nacional Francesa en 1789 o la Constitución de Weimar de 1919.

² Válidos para todos los seres humanos sin excepción alguna

³ No es lícito privar a nadie de ellos

⁴ No se puede renunciar a su titularidad, aunque sí a su ejercicio.

- Los *derechos de primera generación* son los derechos civiles y políticos (libertades), y se reivindicaron al menos desde el siglo XVIII. La persona puede exigir de cualquiera, tanto otras personas como el propio Estado, que respete sus libertades (de pensamiento, de expresión, de credo, de libre circulación, de asociación...)
- Los *derechos de segunda generación* empezaron a ser reivindicados a finales del XIX⁵; son los derechos sociales, económicos y culturales que, a diferencia de los de primera generación que sólo requieren de una sociedad determinada el no interferir en el derecho de cada individuo, sí exigen disponer de cuantiosos medios económicos para garantizarlos, y por ello sólo podrán satisfacerse gradualmente de acuerdo al momento histórico y a las posibilidades de cada estado (derecho a la educación, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, al trabajo...)
- Los *derechos de tercera generación* son aquellos cuyo titular no es la persona humana individual, sino como colectivo: comunidades, pueblos, humanidad (derecho al desarrollo, a un medio ambiente sano, a la paz, a la identidad cultural, a la autodeterminación...)

Por sí misma, la DUDDHH sólo tiene un valor ético; por ello, los países signatarios decidieron elaborar unos acuerdos que tuvieran carácter vinculante para todos los estados que los firmaran. En 1966 fueron aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidas, en vez de uno como estaba previsto, dos pactos, el Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP) y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC); para su entrada en vigor era necesario que fueran ratificados al menos por 35 países miembros, lo cual no se produjo hasta 1976⁶. Por tanto, la guerra fría separó artificialmente los derechos humanos en derechos civiles y políticos, defendidos por el mundo occidental, bajo el liderazgo de los Estados Unidos, y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), defendidos como prioritarios por los países del bloque socialista bajo el liderazgo de la URSS.

Entre ambos Pactos hay diferencias sustanciales. Los firmantes del PIDCP se comprometían a una puesta en práctica inmediata, debiendo establecer los cauces para que cualquier persona que considerara vulnerado uno de estos derechos pudiera interponer un recurso ante los órganos competentes del Estado. Sin embargo, la salvaguarda de los derechos económicos, sociales y culturales exige disponer de abundantes recursos económicos, por lo cual el compromiso de los 142 estados firmantes del PIDESC es solamente el de lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos.

Con el final de la guerra fría y el crecimiento del movimiento internacional por los derechos humanos, la Conferencia Internacional de los Dere-

⁵ Por ejemplo, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 o en la Constitución de Weimar de 1919.

⁶ España los ratificó en 1977.

chos Humanos de Viena (1993) retoma y reafirma los principios básicos de la DUDDHH:

- Universalidad e inalienabilidad.
- Indivisibilidad.
- Interrelación e interdependencia.
- Equidad y no-discriminación.
- Participación e inclusión.
- Obligación de rendir cuentas y estado de derecho.

Después de considerar la indivisibilidad de los derechos humanos, se reubican los derechos económicos y sociales como derechos humanos en situación de igualdad con los derechos civiles y políticos y se acelera la necesidad de discusión sobre la operatividad de los derechos de forma interrelacionada e interdependiente. Todo el proceso que actualmente se está dando sobre el derecho a la alimentación se enmarca en esta nueva situación.

El derecho a la alimentación es uno de estos de segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, cuya garantía genérica se recoge en el art. 22 de la DUDDHH⁷, y que aparece específicamente recogido en el art. 25: *“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado, que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*.

2. EVOLUCIÓN POSTERIOR DE LA CONSIDERACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

Después de ser incluido en la DUDDHH, el derecho a la alimentación fue también recogido en 1966 en el **PIDESC**; en el párrafo 1 de su artículo 11, los Estados reconocen *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”*. En el párrafo 2 del mismo artículo, los Estados reconocen que pueden ser necesarias otras medidas para garantizar *“el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”*. Los Estados Partes adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:

⁷ Art. 22 DUDDHH: *“Toda persona como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales, y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de la personalidad”*.

- a) *“Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*
- b) *Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.”*

En noviembre de 1974 se celebró en Roma la **primera Conferencia Mundial de la Alimentación**; la Conferencia aprobó una Declaración⁸ (Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición), en la que proclamó que:

1. *“Todos los hombres, mujeres y niños tienen derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición, a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus facultades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda.”*

En la Declaración se dice igualmente que los gobiernos tienen la responsabilidad de colaborar *“para conseguir una mayor producción alimentaria y una distribución más equitativa y eficaz de los alimentos entre los países y entre ellos”* (párr. 2). Además, debería acordarse la prioridad a la lucha *“contra la malnutrición crónica y las enfermedades por carencia que afectan a los grupos vulnerables y de ingresos más bajos”* (párr. 2). En definitiva, *“siendo responsabilidad común de toda la comunidad internacional garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos mediante reservas convenientes, incluidas reservas para casos de emergencia, todos los países deberán cooperar en el establecimiento de un sistema eficaz de seguridad alimentaria mundial”* (párr. 12).

La **Convención sobre los Derechos del Niño de 1989**, ratificada por 191 Estados, establece que en su aplicación los Estados Partes deben:

- a) Adoptar las medidas apropiadas para combatir las enfermedades y la malnutrición, entre otras cosas mediante el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable (art. 24, párr. 2 c)

⁸ *Informe de la Conferencia Mundial de la Alimentación (E/CONF.65/20)*, publicación de las Naciones Unidas, Nueva York, 1975, primera parte, cap. I.

- b) Asegurar que los padres y los niños reciban información sobre la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental (art. 24, párr. 2 e).
- c) Reconocer el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico (art. 27, párr. 1), proporcionando asistencia material, particularmente con respecto a la nutrición (art. 27, párr. 3).
- d) Asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño (art. 27, párr. 4).
- e) Proteger al niño contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo (art. 32, párr. 1).

La **Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996** convocada por la FAO aprobó, el 13 de noviembre de 1996, la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, en la que los participantes en la Cumbre se comprometieron a aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional, con la finalidad de reducir a la mitad el número de personas desnutridas antes del 2015⁹. A tal efecto, dentro del compromiso 7¹⁰ se definieron los cinco objetivos siguientes:

“Objetivo 7.1. Adoptar medidas dentro del marco nacional de cada país con miras a mejorar la seguridad alimentaria y permitir el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación.

Objetivo 7.2. Mejorar la cooperación subregional, regional e internacional y movilizar los recursos disponibles, haciendo un uso óptimo de ellos para apoyar los esfuerzos nacionales con objeto de conseguir lo antes posible una seguridad alimentaria mundial sostenible.

Objetivo 7.3. Vigilar activamente la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación.

Objetivo 7.4. Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.

⁹ Este compromiso ha sido renovado en la Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, organizada por la FAO en Roma del 10 al 13 de junio de 2002

¹⁰ Aplicar, vigilar y dar seguimiento al Plan de Acción a todos los niveles en cooperación con la comunidad internacional.

Objetivo 7.5. Compartir las responsabilidades de la consecución de la seguridad alimentaria para todos, de manera que la aplicación del Plan de Acción de la Cumbre Mundial de la Alimentación se lleve a cabo al nivel más bajo posible al que pueda conseguirse mejor su objetivo.”

En mayo de 1999 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de supervisar la aplicación del PIDESC, atendiendo a la solicitud formulada por los Estados Miembros durante la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 de que se definieran mejor los derechos relacionados con la alimentación que se mencionan en el artículo 11 del Pacto, aprobó la **Observación general N.º 12**¹¹ relativa al derecho a una alimentación adecuada.

En su 56º período de sesiones, la Comisión de Derechos Humanos aprobó la resolución 2000/10, de 17 de abril de 2000, por la que decidió responder a la necesidad de adoptar un enfoque integrado y coordinado en la promoción y protección del derecho a la alimentación y nombrar por un período de tres años un **Relator especial sobre el derecho a la alimentación**¹². La Comisión define en los siguientes términos el mandato del Relator especial:

- “a) Que solicite y reciba información sobre todos los aspectos de la realización del derecho a la alimentación, incluida la urgente necesidad de erradicar el hambre, y que responda a esa información;*
- b) Que coopere con los gobiernos, las organizaciones intergubernamentales, en particular la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y las organizaciones no gubernamentales para la promoción y realización eficaz del derecho a la alimentación, y formule recomendaciones apropiadas sobre la realización de ese derecho, tomando en consideración la labor ya realizada en esta esfera en todo el sistema de las Naciones Unidas;*
- c) Que identifique los problemas nuevos relacionados con el derecho a la alimentación que se planteen en todo el mundo.”*

La Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después, convocada por la FAO y celebrada entre el 10 y el 13 de junio de 2002, ha reafirmado el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, ha reiterado el compromiso de reducción a la mitad del número de personas hambrientas para el 2015, pero al mismo tiempo ha reconocido que con la tasa anual de reducción que se ha alcanzado en estos años será imposible cumplir dicho objetivo. Frente a ello, sin embargo, no se realiza un análisis profundo

¹¹ Las observaciones generales son interpretaciones realizadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del PIDESC. La Observación general N° 12 se refiere al artículo 11 del PIDESC.

¹² Lo cual fue ratificado por Decisión 2000/219 del Consejo Económico y Social.

de las causas de este fracaso ni un cuestionamiento sobre si las estrategias y modelos de desarrollo impulsados son los adecuados; además se insiste en el incremento de la producción y de la productividad como vía de solución, a pesar de que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU haya afirmado que el “*mundo ya produce alimentos suficientes para alimentar a toda la población del planeta*”¹³, lo que supone que lo que está fallando son los mecanismos de distribución y quizás el propio modelo de agricultura industrializada que se viene impulsando¹⁴.

3. CONTENIDO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En cumplimiento de su mandato, el relator especial para el derecho a la alimentación, Jean Ziegler, ha publicado varios informes dedicados al tema¹⁵. Recogiendo toda la reflexión anterior, especialmente la establecida por la Observación general n.º 12, sintetiza el **contenido** de este derecho diciendo que “*el derecho a la alimentación es el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna*”¹⁶

Si analizamos el texto de la Observación General n.º 12, podemos encontrar algunos **elementos constitutivos** de este derecho a la alimentación, que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales considera “inseparablemente vinculado a la dignidad humana” e “inseparable de la justicia social”¹⁷:

- *Alimentación suficiente*: aquella que aporta una combinación de productos nutritivos suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas (crecimiento físico y mental, desarrollo, mantenimiento, actividad física) en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación¹⁸.

¹³ Resolución 2002/25 de la Comisión de Derechos Humanos, párr. 3.

¹⁴ En esta línea va la crítica realizada en el foro paralelo de ONG y organizaciones de la sociedad civil que, en lugar de hablar de seguridad alimentaria, propone un enfoque de soberanía alimentaria así como la alternativa de modelos de producción agroecológicos.

¹⁵ El texto completo de estos informes en su versión en castellano puede consultarse en la página web de Prosalus: www.prosalus.es, en el espacio dedicado a la campaña “Derecho a la alimentación. Urgente”.

¹⁶ Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, de conformidad con la resolución 2000/10 de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Se refiere a este tema como justiciabilidad del derecho a la alimentación.

¹⁷ Observación general n.º 12, párr. 4.

¹⁸ Observación general n.º 12, párr. 9.

- ❑ *Adecuación*: los alimentos o regímenes de alimentación disponibles para satisfacer el derecho a la alimentación deben ser adecuados para las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en un espacio y en un tiempo determinado¹⁹.
- ❑ *Sostenibilidad*: posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras²⁰.
- ❑ *Inocuidad*: los alimentos deben carecer de sustancias nocivas, para lo cual debe establecerse una gama de medidas de protección tanto por medios públicos como privados para evitar la contaminación de los productos alimenticios debido a la adulteración y/o la mala higiene ambiental o la manipulación incorrecta en distintas etapas de la cadena alimentaria²¹.
- ❑ *Respeto a las culturas*: los alimentos deben ser aceptables para una cultura o unos consumidores determinados, por lo que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles²².
- ❑ *Disponibilidad*: posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda²³.
- ❑ *Accesibilidad económica*: implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas²⁴.
- ❑ *Accesibilidad física*: implica que los alimentos adecuados deben ser accesibles a todos en todo momento y circunstancia²⁵.

La misma Observación General n.º 12 (párr. 15) establece cuatro **obligaciones de los Estados** firmantes del PIDESC respecto al derecho a la alimentación²⁶:

¹⁹ Observación general n.º 12, párr. 7.

²⁰ Observación general n.º 12, párr. 7.

²¹ Observación general n.º 12, párr. 10.

²² Observación general n.º 12, párr. 11.

²³ Observación general n.º 12, párr. 12.

²⁴ Observación general n.º 12, párr. 13.

²⁵ Observación general n.º 12, párr. 13.

²⁶ Se puede encontrar una explicación más detallada de estas obligaciones en el mencionado informe del Relator especial.

1. La obligación de *respetar* el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.
2. La obligación de *proteger* requiere que el Estado adopte medidas para velar que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada.
3. La obligación de *facilitar* significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria.
4. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de *hacer efectivo* ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole²⁷.

Además de las obligaciones de los Estados, la Observación general n° 12 trata las **violaciones** del derecho a la alimentación, que pueden producirse por actos tanto directamente realizados por los Estados como por otras instituciones insuficientemente reguladas por éstos²⁸. Se entiende violado el derecho a la alimentación cuando un Estado, teniendo capacidad, no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre. Hay que distinguir, por tanto, las situaciones en que se produzca falta de voluntad de un Estado para cumplir sus obligaciones respecto a este derecho de aquellas en que la limitación de sus recursos le impidan facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, en cuyo caso al Estado le compete demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas²⁹.

Se entiende también violación del derecho a la alimentación toda discriminación en el acceso a los alimentos, así como a los medios y derechos para obtenerlos, por motivos de raza, color, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social³⁰.

²⁷ Estas dos últimas obligaciones, facilitar y hacer efectivo, pueden resumirse en la obligación de realizar. Así se puede encontrar plasmado en diversos textos.

²⁸ Observación general n.º 12, párr. 19. En este párrafo se hace además una enumeración ejemplificativa de algunas actuaciones que constituyen violación del derecho a la alimentación.

²⁹ Observación general n.º 12, párr. 17.

³⁰ Observación general n.º 12, párr. 18.

Toda persona o grupo que sea víctima de una violación del derecho a la alimentación tiene derecho a una reparación adecuada que puede adoptar la forma de restitución, indemnización, compensación o garantías de no repetición, para lo cual debería tener acceso a recursos judiciales adecuados o a otros recursos apropiados en los planos nacional e internacional. Por ello es importante la incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad, ya que entonces los tribunales estarán en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación³¹.

La responsabilidad de la aplicación de los pactos internacionales de derechos humanos, tanto el de derechos civiles y políticos como el de derechos económicos, sociales y culturales, corresponde a los Estados firmantes. Sin embargo, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en esta observación general le da entrada a la corresponsabilidad de otros sectores de la sociedad en la realización del derecho a una alimentación adecuada (los particulares, las familias, las comunidades locales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones de la sociedad civil y el sector empresarial privado); el Estado debería crear medios para facilitar el ejercicio de esta responsabilidad a estos otros actores³².

En cuanto a la **protección del derecho a la alimentación**, como hemos visto en los apartados anteriores, en los últimos años se ha producido un notable avance en el reconocimiento del derecho a una alimentación adecuada. Es necesario completar este análisis atendiendo también a los medios de protección de este derecho, que será lo que en último término dará una garantía real a su ejercicio.

En su informe de enero 2002, el Relator especial para el derecho a la alimentación dedica un especial interés a la posibilidad de que el derecho a la alimentación sea susceptible de ser juzgado por un tribunal de justicia y a que se pueda obtener por este medio una adecuada reparación en caso de violación³³.

Sin embargo, las posibilidades actuales de protección del derecho a la alimentación están condicionadas por la naturaleza de este derecho, por la forma en que está regulado en la DUDDHH y en el PIDESC y por los pasos dados en cada Estado.

A pesar de que la DUDDHH en su preámbulo afirme:

“la Asamblea General proclama la presente Declaración Universal de Derechos Humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse, a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan,

³¹ Observación general n.º 12, párr. 32 y 33.

³² Observación general n.º 12, párr. 20.

³³ *Ibíd.* Párr. 30. Hay un tratamiento extenso de este tema en los párrafos 29 a 71 del citado informe.

mediante la enseñanza y la educación, el respeto a estos derechos y libertades, y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional e internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos”

su valor es, como decíamos más arriba, solamente ético. Los compromisos vinculantes para la defensa de estos derechos se concretaron en el PIDCP y en el PIDESC.

El derecho a la alimentación está considerado como uno de los derechos económicos, sociales y culturales; por tanto le es de aplicación el PIDESC, en el cual se establecen los mecanismos de protección para este derecho:

- El art. 2.1 establece con carácter general un criterio de efectividad progresiva de estos derechos:
“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive, en particular, la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Hay por tanto un compromiso de ir incrementando progresivamente la efectividad de estos derechos, debiendo tener los Estados firmantes del Pacto una trayectoria activa en la adopción de medidas y teniendo como límite la disponibilidad de recursos. A este respecto hay que recordar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU ha señalado que, en caso de aducir esta limitación de recursos, la carga de la prueba le compete al Estado:

“En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”³⁴.

- El art. 2.3 permite interpretar, a sensu contrario, que los países desarrollados tienen obligación de garantizar los derechos económicos incluso a personas que no sean nacionales suyos:
“Los países en vías de desarrollo, teniendo debidamente en cuenta los derechos humanos y su economía nacional, podrán determinar en qué medida garantizarán los derechos económicos reconocidos en el presente Pacto a personas que no sean nacionales suyos”.

³⁴ Observación general n.º 12, párr. 17.

- El art. 11, que regula el derecho a la alimentación, establece con carácter general en el final de su párrafo 1 que “Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”, y en su párrafo 2, de una forma más concreta establece:

“Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para:

 - a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*
 - b) asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”.*
- La regulación de los mecanismos que se establecen para garantizar el adecuado cumplimiento de estos compromisos se recoge en los artículos 16 a 23, y en síntesis son:
 - Compromiso de los Estados de presentar al Secretario General de la ONU informes de las medidas adoptadas y de los progresos obtenidos.
 - El Secretario General enviará copia de estos informes al Consejo Económico y Social (ECOSOC) y a los organismos especializados de acuerdo a las materias de su competencia.
 - El ECOSOC establecerá un programa con los plazos para la presentación de estos informes.
 - Posibilidad de que el ECOSOC acuerde con organismos especializados la presentación de informes en función de su campo de actividad.
 - El ECOSOC podrá trasladar a la Comisión de Derechos Humanos tanto los informes de los Estados como de los organismos especializados para su estudio y eventual formulación de recomendaciones de carácter general.
 - El ECOSOC podrá presentar a la Asamblea General informes que sintetizen la información recibida de los Estados y de los organismos especializados así como las recomendaciones de carácter general.

- El ECOSOC puede remitir a los órganos de Naciones Unidas, a sus órganos subsidiarios y a los organismos especializados cualquier cuestión relativa a estos temas dentro de sus correspondientes esferas de competencia para que éstos se pronuncien sobre las medidas internacionales³⁵ que puede ser convenientes para la aplicación efectiva y progresiva del Pacto.

Por tanto, a diferencia del PIDCP³⁶, para los derechos económicos, sociales y culturales el PIDESC sólo establece el mencionado procedimiento de informes.

La justiciabilidad del derecho a la alimentación queda pendiente de su incorporación y reconocimiento en el ordenamiento jurídico de los Estados. Así lo señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU:

“La incorporación en el orden jurídico interno de los instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación o el reconocimiento de su aplicabilidad puede mejorar de modo importante el alcance y la eficacia de las medidas de remedio y deben alentarse en todos los casos. Los tribunales estarán entonces en condiciones de juzgar las violaciones del contenido básico del derecho a la alimentación refiriéndose de modo directo a las obligaciones en virtud del Pacto”³⁷.

En la misma Observación general se afirma que, según lo establecido en el art. 11 del PIDESC, los Estados firmantes tendrán que *“aprobar una estrategia nacional que garantice la seguridad alimentaria y de nutrición para todos”*, y, como instrumento básico de aplicación de esta estrategia, deben considerar la posibilidad de aprobar una *ley marco* para el derecho a la alimentación, para cuya elaboración los programas y organismos especializados de las Naciones Unidas deben prestar asistencia, si así se les solicita³⁸. Esto ha sido reiterado varias veces en los últimos años por la Comisión de Derechos Humanos³⁹.

A este respecto es importante recordar que en junio de 2002 se celebró en Roma la *Cumbre Mundial de la Alimentación: cinco años después*, cuya declaración final recogía expresamente la invitación de los Jefes de Estado y de Gobierno *“al Consejo de la FAO a que, en su 123º periodo de sesiones,*

³⁵ De acuerdo al art. 23, estas medidas podrán ser: conclusión de Convenciones, aprobación de recomendaciones, prestación de asistencia técnica y celebración de reuniones regionales y técnicas, para efectuar consultas y realizar estudios, organizadas en cooperación con los Gobiernos interesados.

³⁶ que establece que cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el Pacto.

³⁷ Observación general n.º 12, párr. 33.

³⁸ Ver a este respecto Observación general n.º 12, párr. 21 a 30. También, en el informe del Relator especial E/CN.4/2002/58, se hace una exposición sobre las experiencias concretas de países que han desarrollado este compromiso de regular a nivel interno el derecho a la alimentación.

³⁹ Ver resoluciones 1999/24, 2000/10, 2001/25 y 2002/25.

establezca un grupo de trabajo intergubernamental, con el fin de elaborar, en un periodo de dos años, un conjunto de directrices voluntarias para apoyar los esfuerzos de los Estados miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; pedimos a la FAO que, en colaboración con los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, organismos y programas del sistema de Naciones Unidas, preste sus trabajos al grupo de trabajo intergubernamental, el cual deberá informar sobre sus trabajos al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial”.

Las **directrices voluntarias para la realización del derecho a una alimentación adecuada** en el contexto de la seguridad alimentaria nacional fueron aprobadas por el Consejo de la FAO el 24 de noviembre de 2004 tras dos años de trabajo del grupo intergubernamental constituido a tal efecto.

Las directrices voluntarias no son jurídicamente vinculantes. Tanto su forma como su contenido parecen sugerir que tienen carácter de recomendación y que su finalidad no es crear nuevas obligaciones legales para ningún Estado. Tal y como se ha redactado el texto, realmente se trata de una herramienta práctica que puede ser muy útil en el diseño de estrategias nacionales de lucha contra el hambre.

El relator especial de Naciones Unidas en su informe publicado en enero de 2005 hace una evaluación de las directrices voluntarias y señala que “se trata de una iniciativa internacional importante que contribuirá a hacer comprender que el derecho a la alimentación es un derecho humano que se debe respetar y aplicar en todo el mundo”⁴⁰.

Todo lo antedicho sobre la necesidad de que el derecho a la alimentación sea reflejado en las legislaciones nacionales para que sea justiciable puede hacer pensar que el compromiso de cada Estado de garantizar este derecho se reduce al nivel interno, a sus nacionales o a las personas establecidas en su territorio. Sin embargo hay referencias tanto en el PIDESC como en la Observación general n.º 12 sobre la dimensión mundial de este compromiso:

- El art. 2.1 del PIDESC establece que los Estados Partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos en él reconocidos, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, y ello hasta el máximo de los recursos de que disponga.
- En el art. 11.1, en el cual se consagra el derecho a la alimentación, se dice que los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

⁴⁰ Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. *El derecho a la alimentación. Informe del relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Jean Ziegler. E/CN.4/2005/47 Enero, 2005.*

- En el art.11.2, al reconocer el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, establece, entre otras cosas, que los Estados Partes adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas necesarias para asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.
- Al realizar la interpretación autorizada de este derecho a la alimentación, la Observación general n° 12 señala en el párrafo 36 que los Estados Partes deben reconocer el papel fundamental que corresponde a la cooperación internacional y reafirmar su decisión de adoptar, en colaboración con otros Estados o por separado, medidas que aseguren la plena realización del derecho a una alimentación adecuada. Además, al aplicar este compromiso, deben adoptar medidas para respetar el disfrute del derecho a la alimentación en otros países, proteger este derecho, facilitar el acceso a la alimentación y prestar la necesaria asistencia cuando sea preciso, así como asegurarse de que, en los acuerdos internacionales, se preste la debida atención al derecho a una alimentación adecuada, y examinar la posibilidad de elaborar con tal fin nuevos instrumentos jurídicos internacionales.
- También en la Observación general, en los siguientes párrafos, se señalan dos situaciones concretas en las que los Estados tienen que poner especial atención en garantizar este derecho:
 - Deben abstenerse en todo momento de imponer embargos o medidas semejantes a los alimentos que pongan en peligro el acceso a la alimentación en otros países; los alimentos no deben usarse nunca como instrumento de presión política o económica.
 - Los Estados tienen la responsabilidad conjunta e individual, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de cooperar para prestar socorro en casos de desastre y asistencia humanitaria en casos de emergencia, incluida asistencia a refugiados y personas desplazadas internamente. Cada Estado debe contribuir a esta tarea de conformidad con sus capacidades.

Por todo ello hay que entender que el compromiso de cada Estado de respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a una alimentación adecuada se extiende, a través del cauce de una cooperación internacional fundada en el libre consentimiento, a toda la comunidad internacional.

4. OBSTÁCULOS DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

En su trabajo de análisis de los diferentes aspectos y problemáticas en torno al derecho a la alimentación, el Relator especial nombrado por la ONU,

Jean Ziegler, ha mantenido diálogo con muy diversos actores, tanto organismos especializados de la propia ONU, como otras instituciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, etc. Uno de los puntos de encuentro con algunos de estos actores, especialmente las ONG, es el considerar que el debate sobre las medidas que deben tomarse para garantizar la realización del derecho a la alimentación requiere un examen crítico de las condiciones macroeconómicas que determinan el desarrollo insuficiente de las sociedades del Sur⁴¹.

El Relator especial ha identificado siete grandes esferas que afectan directamente la realización del derecho a la alimentación⁴²:

- a) **comercio internacional**: los beneficios de la liberalización de mercados no suponen beneficios para todos; las políticas agrarias proteccionistas y el dumping dificultan el desarrollo y comercio agrícola de muchos países.
- b) **deuda externa**: los países más pobres destinan un alto porcentaje de su PNB al pago de los intereses generados por la deuda.
- c) **biotecnología**: la biotecnología no está al alcance de todos, además hay riesgos como las patentes sobre la biodiversidad y manipulación genética que pone en peligro el derecho a la alimentación de las generaciones futuras.
- d) **guerras y conflictos armados**: los alimentos no deben ser utilizados como arma contra la población civil; en tiempos de guerra mueren más personas de hambre que por las balas.
- e) **corrupción**: fondos que podrían o deberían destinarse a la realización del derecho a la alimentación se desvían a fines privados.
- f) **Acceso a tierra y crédito**: la tierra, el crédito y el agua son recursos necesarios para adquirir alimentos o producirlos y deben ser accesibles para todos.
- g) **Discriminación de la mujer**: las niñas, muchachas y mujeres suelen ser las primeras víctimas del hambre y a la vez transmiten sus secuelas de generación en generación.

Prácticamente en todas estas esferas se pone de manifiesto una notoria falta de coherencia entre algunas políticas y actuaciones tanto estatales como de organismos supranacionales y el derecho a la alimentación consagrado en la DUDDHH y en el PIDESC. El propio Relator especial afirma que *“las instituciones de Bretton Woods, junto con el Gobierno de los Estados Unidos de América y la Organización Mundial de Comercio se oponen en la práctica al derecho a la alimentación mediante el Consenso de Washington, poniendo el*

⁴¹ Informe preparado por el Sr. Jean Ziegler, *Relator Especial sobre el derecho a la alimentación*. E/CN.4/2001/53, de 7 de febrero de 2001. Párr. 68.

⁴² Se pueden encontrar más desarrolladas en los párrafos 69 a 80 del informe citado.

acento en la liberalización, la desregulación, la privatización y la limitación de los presupuestos nacionales de los Estados, modelo que en muchos casos produce mayores desigualdades”⁴³.

⁴³ Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, presentado de conformidad con la resolución 2001/25 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2002/58. 10 de enero de 2002. Párr. 138.

CAPÍTULO III
EL POSICIONAMIENTO DEL HAMBRE
COMO TEMA POLÍTICO: BRASIL,
GUATEMALA Y ESPAÑA

BRASIL

POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN BRASIL: AVANCES Y DISCONTINUIDADES

WALTER BELIK¹

INTRODUCCIÓN

La utilización del concepto de seguridad alimentaria da origen a diferentes interpretaciones. En los países ricos, grandes productores agrícolas, se acostumbra alegar motivos de seguridad alimentaria para imponer barreras y elevar artificialmente los precios de los alimentos. En países pobres, gobernados por líderes populistas, lo utilizan para tabular precios e imponer pesadas pérdidas a los productores agrícolas con el fin de contentar a sus electores. De la misma manera la seguridad alimentaria es estilada por intereses particulares para promover la destrucción del medio ambiente o, peor aún, la destrucción de los hábitos culturales de un pueblo. Finalmente, no se puede ignorar la importancia de las políticas de seguridad alimentaria como un catalizador para la dinámica de las fuerzas productivas.

En Brasil, desde los tiempos coloniales, hay una preocupación por parte de los gobernantes con la alimentación de la población. Ésta preocupación acaba transformándose en políticas públicas a partir desde el siglo XX con la emergencia de movimientos sociales contra el incremento de precios y la escasez. Las políticas implementadas desde el inicio del siglo pasado cubrían diversas acciones como la política agrícola, los sistemas de abastecimiento, control de precios, distribución de alimentos, etc.

Las políticas implementadas desde inicio del siglo pasado alcanzaban diversas acciones en materias como políticas agrícolas, los sistemas de abastecimientos, control de precios, control de precios, distribución de alimentos, etc. En 1996 no obstante, estas intervenciones puntuales de lado de la producción y consumo presentan una dimensión diferente con otros objetivos. En este año el gobierno brasileño, en conjunto con otra centena de países, pasó a ver este conjunto de políticas dentro de un esfuerzo general para reducir la situación de hambre en sus territorios. Reunidos en la Cumbre Mundial de la Alimentación –entre ellos Brasil– firmaron un compromiso para reducir el número de personas hambrientas hasta la mitad en el 2015.

¹ El autor agradece Juan Ernesto Sepúlveda por su ayuda en la traducción del presente texto.

Años antes, en 1993, en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena, el derecho a la alimentación pasó a ser nivelado con los derechos del hombre establecidos en la carta de los Derechos Humanos de 1948². Este fue un cambio fundamental en la forma de enfrentar el derecho a la alimentación y el compromiso internacional de reducir las estadísticas relacionadas con el hambre, colocando al Estado en una posición de proveedor y responsable por el bienestar alimentario de su población.

Basados en el principio del derecho a la alimentación, los gobiernos podrían recibir recriminaciones en el ámbito internacional por no garantizar el acceso a la alimentación de sus ciudadanos. Para ejemplificar este cambio de enfoque ocurrido al final de los años 90 y que puede ser observado internacionalmente, basta mencionar que, en marzo de 2002, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU sobre el Derecho a la Alimentación envió un comisario a Brasil para realizar una inspección. El informe presentado en la 59ª reunión de la Comisión (en marzo de 2003) destaca que:

“...Un tercio de los brasileños sufren de mala nutrición e 18 millones de personas sufren desnutrición crónica y aguda...” (§ 11, pág. 5). Y más adelante: “A pesar que en Brasil el hambre no es inmediatamente obvia, ya que las personas no mueren de inanición, millones de personas sufren de mala nutrición o subnutrición. FAO explica que la presencia de hambre no es siempre aparente porque el cuerpo compensa la dieta inadecuada con una reducción en la actividad física, y en el caso de los niños, en su crecimiento...” (§ 12, pág. 5).

La crítica situación, relativa al hambre, llevó a que el apoyo popular produjera una gran adhesión de empresas y organizaciones no gubernamentales (ONG) al Programa Hambre Cero (PHC), lanzado para la elección del Presidente Lula en el 2003. Pese a los problemas de gestión en la administración pública y de articulación entre las diferentes instancias de gobierno, PHC represento un avance con relación a las acciones aisladas de lucha contra el hambre que se encontraban dispersas y sin ningún tipo de evaluación.

El presente artículo pretende hacer una breve presentación de los principales elementos del PHC, sus supuestos, principios y problemas de operacionalización. Por tanto, pretendo ocupar algunas líneas para discutir el concepto de seguridad alimentaria y su influencia en la determinación del público beneficiario a ser atendido por el programa. Pretendo mostrar, también, como las acciones previstas por el PHC se presentaron respetando las características

² En Brasil existe una propuesta de Enmienda Constitucional de 2001 que altera el artículo 60 de la constitución incluyendo el derecho a la alimentación entre los derechos fundamentales del hombre. Actualmente la constitución brasileña se refiere al derecho a la vida dejando implícito la cuestión del derecho a la alimentación. Esta propuesta también se encuentra en el proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (LOSAN) que el gobierno de Lula encamina al congreso nacional en octubre de 2005.

del medio geográfico e social en que se insertan. Finalmente, siguen algunas consideraciones sobre el alcance inmediato y de largo plazo de PHC.

HAMBRE Y SEGURIDAD ALIMENTARÍA

El concepto de Seguridad Alimentaría entra en escena a partir de la 2ª Gran Guerra con más de la mitad de Europa devastada y sin condiciones de producir su propio alimento. Este concepto toma en cuenta tres aspectos principales: cantidad, calidad y regularidad en el acceso a los alimentos.

Nótese que se esta usando la idea de *acceso* a los alimentos, que es muy distinto a disponibilidad de alimentos. Los alimentos pueden estar disponibles, como puede ser constatado por las estadísticas que FAO sistematiza periódicamente para el mundo, pero las poblaciones pobres pueden no tener acceso a ellos, sea por problemas de ingreso o sea debido a otros factores como conflictos internos, acción de monopolios o desvíos.

Otro aspecto importante, dice respecto a la *calidad* de los alimentos consumidos. La alimentación disponible para el consumo de la población no puede estar sometida a ningún tipo de riesgo por contaminación, problemas de descomposición o de otros derivados de los plazos de vencimiento. Evidentemente la calidad de los alimentos esta relacionado también a la posibilidad de consumirlos de forma digna. Donde dignidad significa permitir que las personas puedan comer en un ambiente limpio, con cubiertos y sigan las normas tradicionales de higiene. En este caso serían condenadas ciertas prácticas como suministrar raciones, preparados energéticos y otras mezclas que buscan luchar contra los efectos de la desnutrición. Hay también una corriente muy fuerte de estudiosos, entre los que se encuentran activistas de causas ambientales, que consideran que en el aspecto de la calidad para la seguridad alimentaría no sería admisible el uso de alimentos transgénicos.

El último elemento referente a la definición de seguridad alimentaría dice respecto a la *regularidad*. Esto quiere decir que las personas tienen que tener acceso constante a la alimentación (alimentándose al menos tres veces por día, de acuerdo a consideraciones recientes. Por lo tanto, no se considera exenta de riesgo una población que tenga acceso restringido a los alimentos, como por ejemplo, aquellos que reciben esporádicamente canastas básicas (Pessanha, 2001)

Más recientemente, atendiendo un pedido de los estados miembros participantes de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas emitió su "Comentario General 12 – El Derecho a la Alimentación Adecuada". Este documento se transformo en una referencia para las organizaciones de derechos humanos y en un norte para toda la comunidad internacional. El comentario 12 insiste en la necesidad y en la obligación que todos los Estados tienen que

“respetar, proteger y realizar el derecho”. El documento coloca expresamente en su párrafo 15 “...siempre que un individuo o grupo no es incapaz, por razones fuera de su control, de usufructuar el derecho a la alimentación adecuada con los recursos a su disposición, los Estados tendrían la obligación de satisfacer (proveer) este derecho directamente. Esta obligación también debe existir en el caso de las víctimas de desastres naturales o aquellos provocados por causas diversas”.

Por lo tanto, el derecho de alimentarse regularmente y adecuadamente no debe ser producto de la benevolencia o resultado de acciones de caridad, sino por el contrario, prioritariamente, de una obligación que es ejercida por el Estado que, en un último análisis, es la representación de nuestra sociedad. Además, vale la pena recordar que el concepto de seguridad alimentaria aun no está cerrado y continúa en discusión. Actualmente, se habla también de *soberanía y sustentabilidad* alimentaria.

El empleo de la noción de *soberanía alimentaria* comienza a surgir con fuerza en el debate sobre seguridad alimentaria de 1996. Durante la Cumbre Mundial de la Alimentación, en el foro paralelo de la sociedad civil, también realizado en Roma, la reivindicación de la soberanía alimentaria aparece con gran relevancia. Este concepto busca dar importancia a la autonomía alimentaria de los países y está asociada a la generación de empleo dentro del país y a la menor dependencia de las importaciones y fluctuaciones de precios de mercado internacional³ (Maluf, 2000). La soberanía alimentaria atribuye una gran importancia a la preservación de la cultura y los hábitos alimentarios de un país. Esta posición en torno a la soberanía alimentaria ha encontrado defensores entre los representantes de los pueblos indígenas más fuertes de América Andina, América Central y entre los pequeños productores europeos.

La *sustentabilidad*, por su lado, incorpora conceptos relacionados a la preservación del medio ambiente, evitando el uso de agro tóxicos y la producción extensiva en monocultivos. Los defensores de la sustentabilidad, por ejemplo, se oponen al uso de alimentos transgénicos.

Lo que entendemos como *hambre* puede tener muchos significados, sin embargo existe una cierta distinción con relación a los conceptos vistos anteriormente. Técnicamente a DES –Desnutrición Energética Proteica– es un estado de salud causado por la carencia concomitante de calorías y proteínas y que normalmente aparece asociada a una infección⁴. La prevaencia de desnutrición puede ser evaluada a través de criterios antropométricos (peso/edad; peso/altura y altura/edad). No obstante, otro tipo de desnutrición, denominada energético proteica, no puede ser evaluada a partir de estos métodos y

³ MALUF, R: “O Novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar”. En BELIK, W y MALUF, R.: *Abastecimento e Segurança Alimentar*. 2000, Campinas. Unicamp.

⁴ Información obtenida junto a la Profa. Maria Cristina Faber Boog de la Facultad de Ciencias Médicas de la Unicamp

se produce por otros factores, como por ejemplo, la carencia de vitamina A (hipovitaminosis A) Todos estos problemas de nutrición caracterizan lo que se denomina “hambre oculta”⁵.

Por otro lado, tenemos que el problema de la obesidad tiene una gran relevancia cuando se analiza el cuadro nutricional de Brasil. Según un estudio reciente realizado a partir de los datos del SUS –Sistema Único de Salud– en Brasil, existe un total de 70 millones de personas por encima del peso adecuado, siendo que de ese total, 5 millones sufren de obesidad mórbida. Este número, obtenido con los datos de 2001, es tres veces mayor que hace 20 años. Los obesos representan un problema de salud, pues, así como los desnutridos necesitan de cuidados médicos y, según los datos recogidos junto al SUS, consumen un 77% más de medicamentos que el resto de la población⁶.

Los tres conceptos principales tratado hasta el momento (pobreza, hambre y desnutrición) tienen una fuerte relación entre sí, aun cuando no tienen el mismo significado. Según Monteiro⁷ la falta de ingreso torna difícil el acceso a las necesidades básicas como alimentación, vestuario, vivienda, educación, cuidados de la salud, etc. ¿Cuál es la prioridad que la familia va a dar para distribuir los recursos escasos (por ejemplo: vivienda x alimentación o cuidados de la salud)? Esta es diferente de familia en familia. El hambre se manifiesta cuando la alimentación diaria no supe la energía requerida para la manutención del organismo y para el ejercicio de las actividades normales del ser humano. La desnutrición se origina de la manifestación de señales clínicas que proveen de la inadecuación cuantitativa (energía) o cualitativa (nutrientes) de la dieta o también de las enfermedades que provocan el mal aprovechamiento biológico de los alimentos ingeridos.

Así, es posible que la sociedad sea muy pobre, afectando el acceso a determinadas necesidades (como educación, salud, vivienda), sin pasar hambre. También es posible que las personas tengan el ingreso suficiente para alimentarse, vivir dignamente, y sin embargo tengan una alimentación inadecuada. Con relación al hambre y a la desnutrición, Monteiro⁸ postula que toda situación de hambre lleva necesariamente a la desnutrición, pero no toda condición de desnutrición se origina por la deficiencia energética, principalmente en la población infantil. Varios factores, como la deficiencia específica de macro y micro nutrientes, dejar de amamantar precozmente, una higiene alimentaría precaria y la excesiva ocurrencia de infecciones pueden causar desnutrición infantil, siendo que, por cuenta de esto, se considera que la desnutrición esta más asociada a la pobreza que al hambre debido a las carencias globales que

⁵ Según la Profa. María Cristina Faber Boog de la Facultad de Ciencias Médicas de la Unicamp.

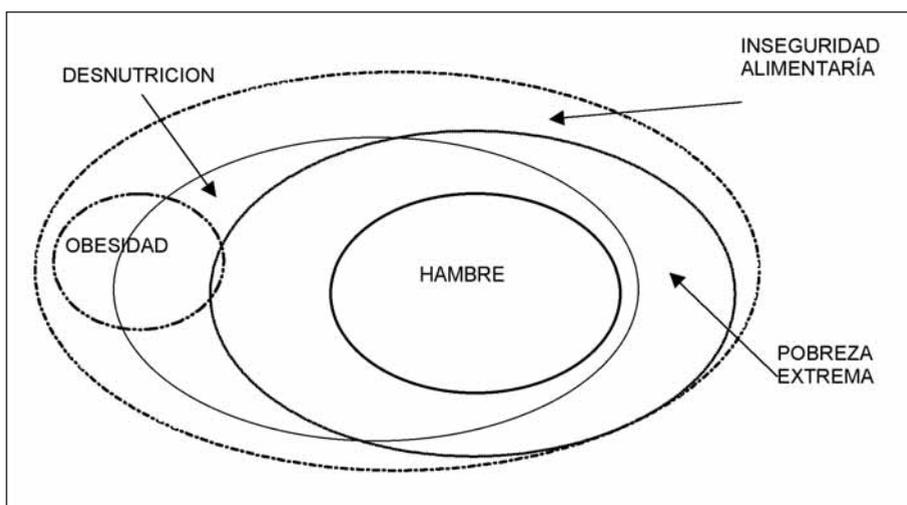
⁶ Datos recogidos por un estudio conducido en la UFRJ por los profesores Rosely Schieri y Cid Manso de Melo Viana presentado en el foro de Peso Saludable (periódico “O Estado de São Paulo”, 10/04/2003).

⁷ MONTEIRO, C. A.: *A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil*. 1995, São Paulo, *Estudos Avançados*, v.9, n.24.

⁸ Op. Cit.

los niños están sometidos: no sólo a la falta de ingestión de los alimentos, sino también a la diversificación y a la adecuación nutricional de la dieta, conocimientos básicos de higiene, condiciones saludables de vivienda, cuidados de la salud, etc. La figura 1, presentada a continuación, nos muestra las intersecciones existentes entre los diferentes conceptos y la necesidad de diferentes políticas requeridas para cada una de las situaciones.

Figura 1
CONCEPTOS UTILIZADOS EN POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Graziano da Silva; Belik & Takagi (2004)

En el caso brasileño, no hay duda que la mayor causa para el reducido acceso a los alimentos, bien como de la desnutrición infantil, es el bajo nivel de ingreso. Nos estamos refiriendo, por lo tanto, a la cuestión de Inseguridad Alimentaria. Este es un punto importante pues por algunos momentos, específicamente la política de lucha contra el hambre, puede ser considerada como necesaria y urgente, aun cuando ella es insuficiente para responder a los problemas de inseguridad alimentaria. De la misma manera, las políticas de lucha contra la obesidad pueden guardar alguna intersección con la inseguridad alimentaria –y esto puede ser realizado a través de campañas de educación alimentaria– sin embargo, una parte significativa del total de obesos posee un ingreso medio que facilita el acceso a los alimentos.

La Encuesta Nacional de Salud y Nutrición –PNSN de 1989– constató que, ligeros incrementos en el ingreso de los hogares se traducen en un mejor desempeño en el crecimiento de la población de hasta 25 años de edad. Hoffmann⁹ también constato una correlación negativa entre la existencia de retardo

⁹ HOFFMAN, R.: *Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil*. 1995, Estudos Avançados, v.9 n. 24.

en el crecimiento durante la infancia de los niños y de la mediana del salario de sus familias.

No en tanto, teniendo en mente el diagrama 1 se puede afirmar que esto no significa que los dos conceptos –hambre y pobreza– puedan ser tratados como sinónimos. Infelizmente, en la ausencia de datos directos, se tiene que considerar a las personas que no tiene ingreso suficiente para adquirir una canasta básica como aquellas que “pasan hambre”, o por lo menos como vulnerables a eso. El principal problema no esta en ese punto, ya que es valido que se consideren personas con ingresos muy bajos como aquellas vulnerables a la situación de hambre, o consumo alimentario cuantitativamente y cualitativamente inadecuados. El principal problema esta en la inconsistencia de los datos estadísticos, para ajustar esta comparación, y en el alto grado de generalización de los datos agregados.

En el estudio realizado por Takagi, Graziano da Silva y Del Grossi¹⁰, se identificaron los diversos métodos que existen para medir la población que no se alimenta adecuadamente, lo que se dividen en dos grupos genéricos: métodos directos y métodos indirectos. Los métodos directos estiman, a través de encuestas sobre consumo o datos antropométricos, el número de personas y familias que no tienen una ingestión adecuada de calorías y proteínas. Se evalúa, por ejemplo, la adecuación de la ingestión de alimentos o la adecuación del peso con relación a la altura de la población. Se intenta capturar el efecto continuado de la falta de alimentación adecuada en el organismo, pero no se captura el riesgo potencial de las personas al hambre y a la inseguridad alimentaria.

Los métodos indirectos buscan inferir si la población es carente, mediante indicadores diferentes a consumo calórico e datos antropométricos. La principal variable utilizada en los métodos indirectos es el ingreso familiar *per capita*. Se parte del supuesto de que la falta de ingreso es el principal factor que lleva a las personas a no alimentarse adecuadamente. La metodología de la FAO parte de la disponibilidad de alimentos en el país y calcula el número total de calorías *per capita* disponibles (producción local menos el saldo comercial y los cambios del stock de alimentos) Luego, se utilizan indicadores del consumo alimentario y de la distribución del ingreso para estimar la desigualdad de acceso a los alimentos, obteniendo el porcentaje de la población cuyo consumo alimentario esta debajo de las necesidades mínimas previamente definidas, denominadas como las personas subnutridas.

Sin embargo, esta forma de medición que utiliza la FAO, es considerada poco precisa, pues parte de los datos de disponibilidad total de calorías es producida estimando las perdidas agrícolas en el procesamiento agroindustrial y

¹⁰ TAKAGI, M., GRAZIANO DA SILVA J. y DEL GROSSI, M.: *Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. 2001, Campinas, Texto para Discussão, IE/UNICAMP n. 101.

en el transporte. Según la FAO, aun cuando este método tiende a subestimar el número real de personas subnutridas, sirve para hacer una comparación general sobre la capacidad potencial de la agricultura, de los diferentes países, para alimentar a la población.

El método más utilizado por los países es la insuficiencia de ingreso, y que también concentra el mayor número de estudios relacionados de la indigencia y el hambre, tanto en Brasil como en agencias multilaterales, como la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe de la ONU) y el Banco Mundial. Los datos de ingreso, predominantemente utilizados por los estudios del método indirecto, se basan en las estadísticas de ingreso del hogar. Aún cuando sabemos que existe una fuerte tendencia a que los pobres sobrestimen y que los ricos subestimen, significativamente, el ingreso declarado y que esto conlleva a que las estimaciones de la pobreza estén, también, subestimadas.

Son estas las razones, a nuestro parecer, lo que explicaría la gran discrepancia de personas vulnerables al hambre cuando se compara a la misma población, evaluada según las dos metodologías (directa e indirecta). Esta conclusión es aún bastante válida en la actualidad, cuando la mayoría de los estudios para el cálculo de la indigencia utiliza el ingreso necesario para adquirir una canasta básica. A pesar del debate anterior, todos estos estudios son importantes para un acompañamiento más completo del problema. Si se mantuviera la misma metodología constante a lo largo de los años, sería posible verificar la evolución del problema, sin embargo, en la actualidad los resultados varían de acuerdo con la metodología utilizada.

Frente a las dificultades identificadas en la medida de la indigencia / pobreza, es necesario dejar claro que no se pretende, en este artículo, estimar el número de personas que pasan hambre en el país, aunque esta sea una tarea fundamental para la evaluación de los resultados de las políticas propuestas. Esta es una tarea que exige extensos estudios que aún están en elaboración¹¹. El objetivo, más modesto, es el de estimar aquel grupo de la población que no pose ingreso suficiente para garantizar su seguridad alimentaria estando, por lo tanto, *vulnerable al hambre*.

Un programa que busca atender a los objetivos de seguridad alimentaria debe seguir directrices más extensas que las atribuciones exigidas para la lucha contra el hambre. Aun cuando las áreas de incidencia de hambre endémica estén restringidas solo para algunas localidades de Brasil, el tratamiento a ser dado desde el punto de vista de las políticas sociales con el fin de garantizar

¹¹ Un método importante de evaluación de las condiciones de seguridad alimentaria desarrollado inicialmente por la Universidad de Cornell, en los Estados Unidos, fue aplicado en Brasil por un equipo de la UNICAMP liderado por la Profesora Ana María Segall Corrêa. Se trata de un estudio que busca evaluar las características subjetivas de la Seguridad Alimentaria. La investigación preliminar realizada en 5 municipios de Brasil (ver UNICAMP, 2004) fue posteriormente, en 2004, incorporada como un capítulo específico en la PNAD – Encuesta nacional por muestra de hogares de IBGE – Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas. Los resultados de la investigación aún no han sido divulgados.

la seguridad alimentaria debe ser mucho más amplio. Se acostumbra a decir popularmente que nuestro país posee problemas relativos a la inseguridad alimentaria que no son muy distintos de aquellos encontrados en África Subsahariana, donde lo que falta es justamente el alimento. En Brasil no existen problemas de oferta de alimentos, a pesar que hay 46 millones de individuos que viven en situación de riesgo debido a que su ingreso es insuficiente para alimentarse, en las cantidades recomendadas y con la calidad y regularidad necesarias.

Comparando a Brasil con otros países de América Latina presenciamos diferentes situaciones, incluso a nivel del MERCOSUR¹².

Considerándose los países del MERCOSUR ampliado, se observa casos de regiones productoras de productos primarios que son fuertemente dependientes de sus exportaciones y otras que tienen un mayor nivel de industrialización. En el primer grupo, la pobreza y la vulnerabilidad del hambre han evolucionado principalmente en las áreas urbanas, a excepción de Bolivia y Paraguay donde esta se concentra fundamentalmente en las áreas rurales. En el caso de Brasil la pobreza esta localizada en las áreas urbanas y metropolitanas, aunque el mayor número (total) de pobres todavía esta concentrado en las áreas rurales, especialmente en las regiones Nordeste y Norte.

En el caso de los países andinos se busco la complementariedad de la producción agropecuaria asociada con esquemas de protección transitorios ante competencia entre los países. En esta estrategia, la integración comercial es un proceso en curso desde 1993, cuando Bolivia, Colombia, Ecuador y Venezuela abrieron sus mercados entre sí y unificaron sus tarifas comerciales. La característica de estos países es una mayor incidencia de la pobreza en las zonas rurales, donde alcanza entre un 50% y 70% de la población. La población pobre es, por lo tanto, altamente dependiente de la actividad agrícola en estos países (FAO, 2002a).

La pobreza en América Central es un fenómeno eminentemente rural. La estimación es que el 63% de la población pobre reside en las áreas rurales, particularmente en Nicaragua y Honduras esta proporción alcanza, respectivamente, un 73% y 82% de la población, (FAO, 2002b). En los últimos años, hubo un agravamiento de la situación de inseguridad alimentaria debido a las sucesivas crisis en el sector cafetalero, ya que estas economías son altamente dependientes de esta cultura, y también debido a las graves sequías que se experimentaron en la región. La crisis del café, debido a precios internacionales decrecientes, provocó una crisis en el campo sin precedentes, con pérdida de empleos, caída del ingreso agrícola y recrudecimiento del hambre. Asociado a este hecho, América Central posee la peculiaridad de haber estancado la producción de alimentos *per capita* en la última década, siendo que, con

¹² Las informaciones presentadas en esta sección fueron obtenidas de Graziano da Silva, Belik & Takagi (2004).

excepción de Costa Rica y de Nicaragua, el resto de los países tuvo un decremento de la producción *per capita* de alimentos.

La región de Centro América se torno altamente dependiente de las importaciones de alimentos, en especial de alimentos básicos. La dependencia de la importación de cereales varía cerca de 30% del consumo en países como Nicaragua, para el 80% en el caso de Costa Rica. Hay una fuerte dependencia de la importación de aceites vegetales y leche para el consumo. El recrudecimiento del hambre y de la pobreza torno prioritario a los gobiernos fortalecer políticas de reducción de la pobreza y de la inseguridad alimentaría. Todos los países, aun sin recursos presupuestarios suficientes, diseñaron estrategias para garantizar la seguridad alimentaría, volcadas para disminuir los efectos de la crisis en el corto plazo, pero que contribuyen también para la solución estructural de medio plazo.

El CARIFORUM, a su vez, reúne 15 países de la región y comprende 22 millones de personas. Sólo dos de estos países: República Dominicana y Haití, alcanzan 16 millones. La economía de los países altamente dependientes de la actividad agrícola presenta un dualismo originario del período colonial: coexiste un sector con culturas tradicionales a gran escala, concentrado en la caña de azúcar, banana, café, cacao y arroz, y, otro compuesto por millares de pequeños productores cultivando mayoritariamente alimentos para el autoconsumo. Este conjunto es, también, altamente dependiente de las importaciones para suplir la demanda interna de alimentos, lo que resulta en un alto déficit en la balanza comercial. Las importaciones totales de alimentos pasaron de US\$1.3 billones en 1980 para US\$2.3 billones en 1996 (FAO, 2002c). Al mismo tiempo, las exportaciones tradicionales están amenazadas por los bajos precios internacionales, que los enfrenta a la necesidad de una rápida diversificación de la producción agropecuaria y de un mayor crecimiento de la producción interna de alimentos

HAMBRE CERO: DISEÑO DE UN PROGRAMA INTEGRADO

Un programa integrado de seguridad alimentaría para Brasil debe apuntar para las especificidades colocadas sin dejar de lado los tres elementos mencionados que dicen respecto al acceso de los alimentos: cantidad suficiente, regularidad y calidad. De esa manera, la cuestión no es solo atender el ingreso de las personas pobres, sino también, garantizar que ese ingreso sea utilizado para el consumo de alimentos.

Es interesante destacar que es posible hacer que el propio consumo de alimentos sea un potencial para la inserción social de los sectores excluidos. Haciendo que las familias pobres consuman alimentos producidos por agricultores y pequeña agroindustria local es posible garantizar que el aporte del

ingreso proporcionado por los programas sociales pueda extenderse y generar más ingreso y empleo en las regiones deprimidas.

Proyecciones de la Población Vulnerable al Hambre en Brasil

La proyección del público beneficiario utilizada para la planificación del Programa Hambre Cero (PHC) utilizo como base dos elementos importantes desde el punto de vista del ingreso de las familias. Por un lado, se trabajo el dato del ingreso en términos de poder de compra, considerando los valores en términos regionales, de la localización de esas familias y de posibles ingresos no monetarios que pudieran influenciar en su poder de compra¹³. Por otro lado, se analizó el poder de compra con informaciones sobre el consumo de canastas básicas regionales y de deflatores de precios diferenciados para entender la evolución del precio de esas canastas básicas a lo largo del tiempo. El cuadro 1 muestra los resultados de las proyecciones realizadas por el PHC en 2001¹⁴ con base en las PNAD - Encuesta Nacional por Muestra de Hogares de 1999 y corregidas después en 2003 en base a las PNAD de 2001.

Cuadro 1
PROYECCIÓN DE BENEFICIARIOS DE PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA
EL HAMBRE EN 2001¹⁵

Regiones	N.º personas pobres (millones) ^a	N.º familias pobres (millones)	% personas pobres	% de familias pobres	Ingreso medio mensual per cápita disponible (R\$)
BRASIL	46.126	9.998	27,3	21,4	43,09
Áreas metropolitanas	10.418	2.429	19,5	15,8	44,61
Áreas urbanas no metropolitanas	23.574	5.148	26,3	20,8	44,45
Áreas rurales	12.134	2.421	47,3	37,3	39,11

Fuente: Proyecto Hambre Cero.

(a) Inclusive jubilados, empleadas domésticas y sus familiares.

Pobres: ingreso familiar *per capita* abajo de R\$ 71,53 por mes (US\$ 30,48) para el NE rural.

Como se observa, la estimación de los beneficiarios del programa de lucha contra el hambre llega a 46 millones de individuos o casi 10 millones de familias, representando el 27,3% de las personas y el 21,4% de las familias brasileñas. Se observa también que hay un gran concentración de estas familias en las áreas urbanas no metropolitanas (ciudades pequeñas y medias) sumando un 51,1% del total de las personas pobres estimadas. Las áreas rurales reúnen

¹³ Como por ejemplo la producción agrícola para el auto consumo o el “no gasto” del ingreso con el pagó de arriendos.

¹⁴ El Hambre Cero se podría considerar como un proyecto de acción pública en el año de 2001, para después transformarse en Programa.

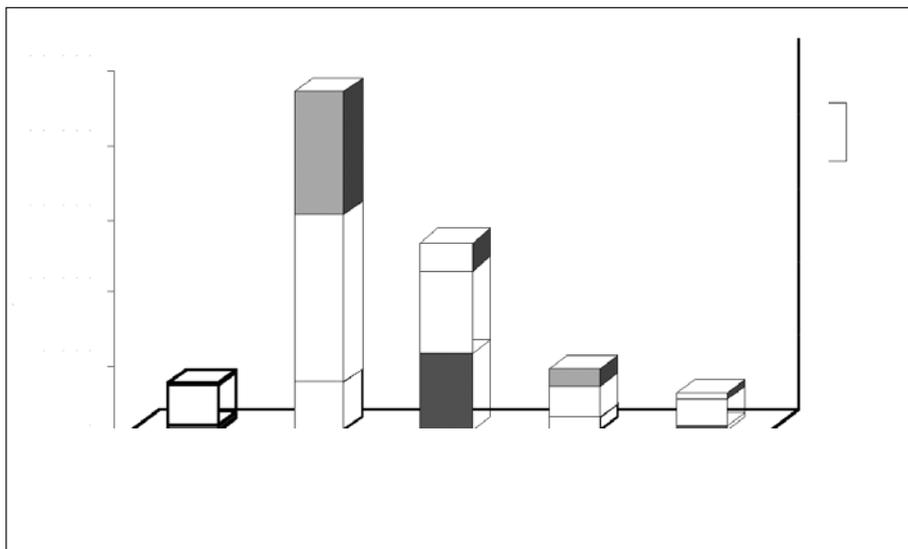
¹⁵ La Tasa de Cambio del dólar estadounidense estaba en R\$ 2,35 en su punto medio en 2001.

el 26,3% y las áreas metropolitanas el 22,6% de las familias en situación de riesgo.

Vale la pena prestar atención en la última columna del cuadro 1, que muestra los valores medios del ingreso. La media de ingreso entre los pobres en Brasil es de R\$43,09 (US\$18,34 *per capita* al mes) lo que, en comparación con la línea de separación entre pobres y ricos, muestra que la pobreza en Brasil tiene un elevado nivel de profundidad. Es decir, la distancia que separa a la media del ingreso de los pobres con la línea de la pobreza aún es bastante elevada. Más elevado todavía es la distancia de esas líneas en las áreas rurales donde la media de los salarios llega apenas a R\$39,11 (US\$16,64 *per capita* al mes).

En el gráfico 1 se observa que el Nordeste es la región que concentra el mayor número de pobres, El Nordeste presenta un total de 23 millones de pobres, de los cuales 8,2 millones se encuentran domiciliados en las áreas rurales y 14,2 millones en áreas urbanas no metropolitanas. Esta región también concentra 68,5% de los pobres en áreas rurales.

Gráfico 1

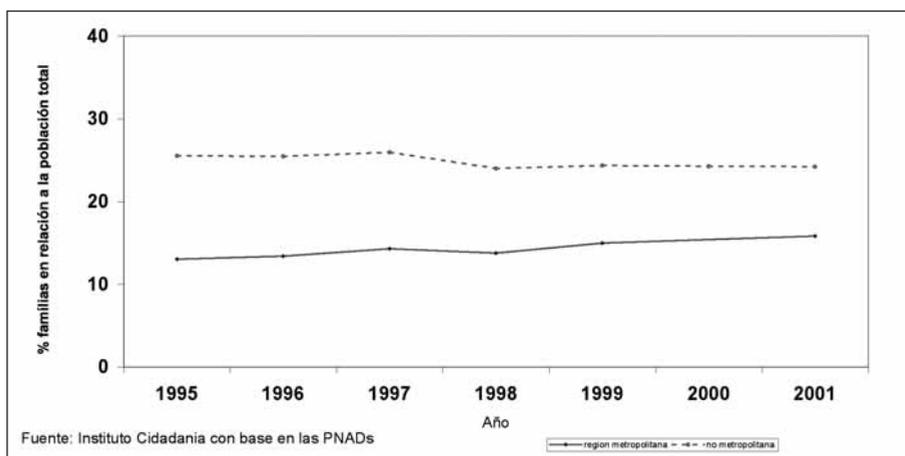


Aun cuando el Nordeste rural es presentado como el área que presenta la mayor población en riesgo, la pobreza está avanzando mucho en las áreas metropolitanas del Sur y el Sudeste de Brasil. En una comparación entre las diversas PNADs, se verifica que si bien la pobreza en el campo está estancada en niveles elevados, la pobreza en las grandes ciudades está creciendo, llegando a niveles alarmantes en función del desempleo y de la falta de oportunidades económicas. El estancamiento de la pobreza en el campo se debe, en gran parte, a la institucionalización del mecanismo de pensión rural, el cual es de

carácter universal y fue implementado por la constitución de 1988 (Delgado y Cardoso, 2000). El gráfico 2 ilustra este movimiento comparando las PNADs desde 1995 hasta 2001.

Considerando que el 47,3% de los residentes de áreas rurales y el 26,3% de los residentes de pequeñas y medianas ciudades están bajo la línea de la pobreza (ver el cuadro 1) el impacto que puede tener una política de transferencias de ingresos es enorme. Esta dinámica, conocida por los economistas como *keynesiana*, puede introducir algo nuevo y diferente para Brasil. Con eso, sería posible tener en Brasil una lógica donde la política social es capaz de promover el desarrollo económico, y no al contrario, como ha sido ha lo largo de nuestra historia.

Gráfico 2
EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE LAS FAMILIAS CON INSEGURIDAD ALIMENTARIA EN BRASIL 1995-2001



En resumen, en su versión inicial el PHC poseía un conjunto de 25 políticas y 60 programas presentados en tres dimensiones: estructurales, específicas de la alimentación y del ámbito de las políticas locales. A continuación, vamos a describir cada una de las dimensiones ejemplificando con las acciones concretas que están siendo propuestas e implementadas.

Las *políticas estructurales* trabajan con las bases sociales y culturales de las poblaciones consideradas en situación de riesgo nutricional. Mediante el desarrollo de mecanismos que permiten el acceso a activos de producción y educación, se torna posible garantizar la mejoría del ingreso, en bases permanentes, para los excluidos. Entre las políticas estructurales propuestas y que están siendo implementadas por el PHC se encuentran: Políticas de generación de empleo y aumento de ingreso (micro financia, incentivos a los nuevos negocios, capacitación profesional, inclusión digital, primer empleo y otros); b) Intensificación de la Reforma Agraria como forma de inclusión

productiva de las familias; c) Simplificación de los procedimientos laborales como la adopción de una Pensión Social Universal, buscando traer de vuelta la formalidad los trabajadores informales; d) Intensificación y ampliación del programa Bolsa Escuela (transferencias monetarias directas y condicionadas para las familias más pobres con hijos en edad escolar) para garantizar que las nuevas generaciones tengan un nivel educacional más elevado; e) Ingreso mínimo para las familias en situación más crítica y; f) Incentivos a la agricultura familias, con un aumento en los créditos, compras gubernamentales, aseguramiento de las cosechas y otros mecanismos que puedan garantizar la comercialización de la producción.

Se denominan *políticas específicas* aquellas que actúan directamente sobre la cuestión alimentaria. Entre las principales podemos mencionar: a) la tarjeta de alimentación (transferencia de ingreso condicionada para familias carentes) que tiene la propiedad de relacionar a los consumidores sin poder adquisitivo con los pequeños productores de alimentos; b) aumento y redireccionamiento del Programa de Alimentación del Trabajador - PAT con incentivos fiscales a las empresas y subsidios a los trabajadores para su alimentación en los locales de trabajo; c) Lucha contra la desnutrición materno infantil ampliando la atención básica de salud, además de garantizar el abastecimiento de productos alimentarios, como leche, y de nutrientes básicos, como fierro y vitaminas, para los niños inscritos en las redes públicas de servicio de la salud y de asistencia social, buscando universalizar los programas existentes; d) Ampliación de las colaciones escolares para la pre-escuela, cubriendo también el periodo de vacaciones escolares e incrementando otras refecciones con un mejor contenido nutricional; e) Educación Alimentaria con un mayor control sobre la publicidad de alimentos; f) Garantías de la seguridad y calidad de los alimentos a través de la ampliación del control preventivo con la implementación de un sistema de informaciones y vigilancia de la seguridad de los alimentos y; g) Stocks de Seguridad de Alimentos para regular la oferta y evitar las tradicionales oscilaciones en los precios. Además, para la formación de estos stocks la prioridad será dada a la adquisición de alimentos de la pequeña producción (agricultura familiar).

Finalmente, se harán consideraciones en lo que compete a las *políticas locales*, aquellas que están al alcance de las organizaciones civiles, municipios y consorcios de municipios. De entre la gran variedad de este tipo de políticas vale la pena mencionar algunas, como: a) Restaurantes Populares para la población que vive y trabaja en las metrópolis, de bajo ingreso y con pocas posibilidades de obtener una alimentación nutritiva de calidad; b) Banco de Alimentos y “Cosecha Urbana” aprovechando sobras que serían desperdiciadas por la industria de alimentos, restaurantes, cocinas industriales, y por la venta mayorista de ferias para atender las instituciones y organizaciones de apoyo a los grupos carentes previamente catastrados; c) Asociaciones con mayoristas

de ferias de alimentos para la modernización del sistema de distribución y comercialización de la producción agrícola y agroindustrial en las localidades; d) apoyo a la agricultura familiar a través de la abertura de líneas de crédito, asistencia técnica y, inclusive, apoyando la producción para el auto consumo y; e) Agricultura urbana para las áreas urbanas no aprovechadas y terrenos ociosos, para la plantación de hortalizas por parte de asociaciones o cooperativas de desempleados. Estas acciones pueden ser facilitadas por los poderes públicos y civil local a través de la cesión en comodato de áreas, créditos y aperturas de sistemas de comercialización.

OPERACIONALIZACIÓN Y RESULTADOS ALCANZADOS DEL PROGRAMA HAMBRE CERO

La evaluación de PHC pasa por los buenos resultados obtenidos en términos de la organización y por las metas alcanzadas. Se puede contabilizar también algunos retrocesos importantes originados de las necesidades impuestas por la negociación política, rigidez en el erario público o inercia de la maquinaria administrativa.

En términos de organización fue posible posicionar el tema de la seguridad alimentaria en la agenda política y económica. La sociedad brasileña rápidamente se movilizó y fueron organizados consejos de seguridad alimentaria y nutricional por municipios y estados de la federación. Este movimiento dio origen a una gran conferencia nacional de representantes a inicios de 2004 que tuvo como objetivo presentar y discutir los rumbos del PHC. Inicialmente el gobierno incentivó la formación de Comités Gestores de Hambre Cero por municipio, con atribuciones claras de fiscalización y, en los municipios pequeños y alcaldías de grandes ciudades, organizar los beneficiarios de los programas de transferencia de ingreso. Más tarde, habiendo optado por la rapidez en la implementación de los programas, el gobierno federal abandona esta política para realizar las transferencias de ingreso a través del Registro Único (Cadastro Único en portugués), lo que evidentemente trajo distorsiones y la emergencia de un nuevo clientelismo político en la distribución de los recursos.

En el segundo año de vigencia de PHC, todos los programas sociales administrados a nivel federal, estaban dirigidos para que la población de bajo ingreso fuera unificada en el Programa Bolsa Familia, inclusive el programa Bolsa Escola y el Programa de Tarjeta de Alimentación, mencionados anteriormente. Esta acción del gobierno federal fue positiva y permitió una gran economía de recursos con mayor eficiencia en la gestión y en el acompañamiento de las familias beneficiadas. Desde entonces el pago del beneficio varía de acuerdo con el perfil de la familia¹⁶, que debe ser registrada y sometida a

¹⁶ La transferencias mensuales de R\$ 50,00, pudiendo llegar a R\$ 95,00 dependiendo del número de hijos.

la ejecución de contrapartidas en el área de la salud, educación y capacitación para el mercado del trabajo.

Actualmente el programa Bolsa Familia está presente en todos los municipios de Brasil y atiende a un total de 8,7 millones de familias, con transferencias mensuales del orden de R\$549 millones (US\$239 millones) y con una cobertura del 77,6% de las familias pobreza estimada en Brasil¹⁷.

Como programa más general de transferencia de ingreso, Bolsa Familia solo combate la pobreza necesitando de esfuerzos adicionales para la lucha contra el hambre, específicamente. En particular, según la orientación del PHC, existen diversos programas de alimentación que están siendo implementados en las ciudades, por parte del gobierno federal, estados, municipios o la iniciativa privada. Vale mencionar los restaurantes populares, bancos de alimentos, huertas comunitarias, programas de educación alimentaria etc. En las áreas rurales se implementaron otras acciones, con el objetivo de apoyar a la agricultura familiar y la comercialización, la construcción de cisternas para el abastecimiento doméstico de agua, formación de stock públicos y el auxilio de las poblaciones específicas. Sin embargo, los dos programas de mayor impacto que merecen una mayor atención son: El programa Nacional de Alimentación Escolar PNAE, donde se amplió el apoyo para la refección escolar y el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar - PAA.

El PNAE atiende a todos los estudiantes de las escuelas públicas hasta los 14 años. En muchas localidades, la refección servida para los estudiantes en las escuelas es la única colación del día. Con el PHC, hubo un aumento de los recursos asignados a las escuelas de casi el 100%, siendo aún insuficiente en las áreas más pobres. Al mismo tiempo, se amplió la fiscalización de estos recursos con el objetivo de reducir los casos de corrupción y para cumplir las exigencias establecidas para complementar éstos con los recursos municipales. Para los casos especiales, como las escuelas indígenas y de las comunidades negras aisladas (quiombos) fueron creados programas especiales, con una mayor asignación de recursos en términos relativos..

El PAA, a su vez, es un programa que busca la compra de producción de agricultores familiares para la formación de stock y la asignación de recursos para los programas de alimentación. En una de sus modalidades, la compra anticipada, la adquisición del producto es realizada por un adelanto en dinero que el gobierno paga al productor según el precio spot mínimo que fue establecido. El producto adquirido por el gobierno es utilizado en la propia región para la preparación de refecciones escolares o para la distribución a entidades asistenciales. Desde el inicio del 2004 hasta junio de 2005, fueron gastados R\$ 400¹⁸ millones en compras sin licitación y sin burocracia de pequeños agricultores, movilizándolo a la economía local y permitiendo que los precios agrí-

¹⁷ Datos de diciembre de 2005. Tipo de Cambio calculado a R\$ 2,30.

¹⁸ Aproximadamente US\$174 millones.

colas reaccionaran frente a la participación del gobierno en las regiones donde actuó. Este fue el caso, por ejemplo, de la leche líquida comparada en algunas regiones del Nordeste, donde alcanzó la cantidad de 800 mil litros/día¹⁹. El programa atiende actualmente a un total de 130 mil productores registrados, cerrando el circuito de la producción y dinamizando la economía de algunas regiones.

PROBLEMAS Y NECESIDADES

Aun cuando el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional brasileño haya avanzado en todas las áreas y haya mostrado resultados a partir de las evaluaciones realizadas²⁰, todavía existen diversos problemas a ser controlados. Actualmente Ministerio de Desarrollo Social y Lucha Contra el Hambre, responsable por el PHC reúne el quinto mayor erario del gobierno federal (por atrás de las áreas de la salud, defensa, trabajo y educación), no obstante, estos valores aún son insuficientes para los programas de lucha contra el hambre. Se estima que son necesarios unos US\$ 4 mil millones / año para atender las Metas del Bolsa Familia y sin embargo estos recursos aún no están totalmente garantizados.

Según la reciente publicación de la OCDE - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE, 2005), Brasil gasta actualmente 22,3% (24,4% en 2001) del presupuesto federal en el área social, lo que es bastante elevado con relación a otros países como Japón (20,4%), Corea (10,4%), Estados Unidos (19,5%) o Canadá (23,4%)²¹. Esta elevada proporción no se traduce en grandes beneficios, principalmente, para la población de más bajo ingreso. En Brasil, aproximadamente 40% de éste total esta dirigido para el pago de pensiones. También existe un problema de focalización, produciendo que parte importante de los gastos sociales del gobierno sea capturada por los segmentos más ricos de la población.

No hay duda que el aumento del gasto social en programas de seguridad alimentaria es independiente de otros gastos, que muchas veces son derechos constitucionales obtenidos por segmentos específicos de la población. Sin embargo, una discusión más general sobre el destino de los recursos gubernamentales pasa también, al menos políticamente, por una discusión sobre prioridades. Así, aunque algunos ministerios sean más beneficiados que otros por la política de lucha contra el hambre, se torna fundamental discutir, como un todo, la estrategia integrada de gobierno. En este sentido, algunos programas

¹⁹ En 2004 el PAA adquirió 25% de la leche producida en la región Nordeste de Brasil. Se observa además una oferta adicional de 60 millones de litros en ese año, posiblemente por el programa federal del PAA.

²⁰ Conforme la PNAD – Encuesta Nacional por Muestras de Hogares de 2004 de IBGE.

²¹ Datos de 2001.

que son fundamentales para la estrategia de seguridad alimentaria en Brasil ni saldrían del papel y otras se encontrarían totalmente sin rumbo. Este es el caso de los programas en el área de abastecimiento de alimentos, donde el gobierno federal cuenta con una red de 31 Centrales Mayoristas distribuidas por todo Brasil. También es el caso de la educación Alimentaria, pieza fundamental para el cambio y promoción de hábitos alimentarios más saludables entre la población. El programa de Educación Alimentaria, hasta el momento, se resumía en algunas acciones aisladas sin contenido ni articulación. Lo que ocurrió en el programa de ampliación del PAT, programa relevante para la alimentación de los trabajadores de bajos ingresos en los locales de trabajo.

Por último tenemos que reforzar la necesidad de ampliar la participación social y el control sobre los programas, inclusive, los programas de transferencia de ingreso. En Brasil, existe un desgaste evidente en la actuación de los consejos municipales, locales, comités, etc. para la gestión de programas públicos²². No sería, por lo tanto, la creación de otro consejo lo que podría proveer el verdadero sentido de “empoderamiento”²³ para el uso de los recursos destinados a los programas de seguridad alimentaria. Lo que falta en este conjunto de programas es una mayor participación popular en las decisiones, cuanto a las prioridades de las inversiones públicas y la evaluación de los resultados. Sólo una correcta evaluación de los efectos alcanzados por los programas, controlando por las distorsiones causadas por los administradores y sin el sesgo tecnócrata de las empresas de consultoras basados en criterios artificiales, podría apuntar hacia las verdaderas puertas de salida de la pobreza y para logro de resultados exitosos en términos de lucha contra el hambre.

CONSIDERACIONES FINALES

Vimos en este artículo que el abordaje de la Seguridad Alimentaria y Nutricional permite ampliar el cuadro reducido de los programas sociales tradicionales, reconociendo que la población en situación de riesgo puede ser mayor que aquella normalmente identificada. Se mostró, también, que las políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional deben trabajar la necesidad de dar acceso a los alimentos para los grupos inseguros, atendiendo las dimensiones de cantidad, calidad y regularidad en el consumo de alimentos. Vale la pena acrecentar que el consumo de alimentos debe ser realizado de forma digna, esto es, asegurándose que las personas puedan alimentarse con ciudadanía y

²² Según información del Prof. Ricardo Abramovay en el Workshop Internacional *Estrategias de Combate a la Pobreza Rural: Situación y Perspectivas*, realizado en la UNICAMP, Campinas en los días 21 a 23 de noviembre de 2005, existían en Brasil un total de 27 mil consejos para un conjunto de 5.642 municipios, en 1999.

²³ Ver al respecto OAKLEY, P. y CLAYTON, A.: *Monitoramento e Avaliação do Empoderamento*. 2003, São Paulo, Instituto Polis..

sin que sean tratadas con raciones, píldoras u otras formulas muy utilizadas en los programas de lucha contra la desnutrición.

El diagnostico de la seguridad alimentaría apuntó a que el problema brasileño esta determinado en la absoluta falta de poder adquisitivo por parte de casi un tercio del población para el mantenimiento de su supervivencia. Al contrario de otros países pobres, Brasil no tiene problemas en cuanto a la oferta de alimentos, estos están disponibles pero no accesibles para la población de más bajo ingreso. Por otro lado, se estimo, con base en los datos de la PNAD de 2001, que si un total de 46 millones de personas en situación de riesgo fueran incorporados inmediatamente al mercado de consumo habría una demanda extra de alimentos y áreas productivas, generando empleo e ingreso, justamente, para las familias más vulnerables. Esto quiere decir que un programa integrado, como se propone en PHC, promovería no sólo el lado del consumo, sino también el lado de la producción, dando origen a un circulo virtuoso de crecimiento.

Del punto de vista social, las acciones propuesta por el PHC podrían proporcionar el llamado “empoderamiento” de la comunidad. O sea, a través del sistema de transferencia de ingreso condicionada, en que las familias reciben directamente los recursos mediante una tarjeta magnética sin interferencia directa del poder público local, las propias familias y representantes de la sociedad civil podrían decidir y controlar la situación de los beneficiarios de los programas.

La implementación de un programa de tal orden en Brasil representa una gran ruptura con las políticas focalizadas y asistenciales que ocurrían en el pasado. En este sentido, Brasil esta incorporando diversas innovaciones en sus programas sociales, lo que ha provocado un gran entusiasmo entre los técnicos de las agencias de la ONU, responsable por la viabilizar de los “Objetivos para el Desarrollo del Milenio”²⁴. Con la ampliación y masificación del programa Bolsa Familia, componente principal de la estrategia Hambre Cero, el número de hogares sin ingreso se redujo en 18,3% entre 2003 y 2004²⁵. Aun cuando todavía existen muchos problemas a ser resueltos – tanto del punto de vista de la gestión pública como de los recursos disponibles que serían necesarios – para que se pueda considerar el PHC de Brasil como un ejemplo acabado de la Política de Seguridad Alimentaria.

²⁴ *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe* publicado por la CEPAL en julio de 2005.

²⁵ Vea las noticias relacionadas de 10/01/2006 en la página http://www.pnud.org.br/pobreza_desigualdade/reportagens/index.php?id01=1722&lay=pde. Recuerde que el año 2004, fue también un año de crecimiento y aumento de la ocupación. En aquel año hubo un incremento de 2,7 millones de trabajadores ocupados lo que puede haber elevado el ingreso de los más pobres.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DE BRASIL A PARTIR DEL PROGRAMA “HAMBRE CERO”

JOSÉ GRAZIANO DA SILVA
MAYA TAKAGI
MAURO EDUARDO DEL GROSSI

INTRODUCCIÓN

En 2002, Luís Ignacio Lula da Silva, ex-metalúrgico y sindicalista, fue elegido Presidente de la República. Durante su campaña presentó la lucha contra el hambre como una de sus principales prioridades. Su gobierno está implementando lo que se volvió mundialmente conocido como el Programa Hambre Cero (PFZ - Programa Fome Zero en Portugués), cuyo origen fue un proyecto elaborado dos años antes de la elección, con el objetivo de ofrecer una política de seguridad alimentaria y nutricional para el país, basada en la convicción de que es posible erradicar el hambre a partir de la unión adecuada entre acciones de emergencia y de la articulación coordinada de las acciones estructurales, hacia el desarrollo y la generación de empleo (Instituto Ciudadanía, 2001).

Con el Programa Hambre Cero del Gobierno Federal, el combate al hambre por medio de la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional alcanzó un estatus de acción de gobierno, y no sólo una acción voluntaria de la sociedad civil. Desde su anuncio, en el primer discurso del Presidente de la República recientemente electo, la prioridad dada a la lucha contra el hambre obtuvo gran aprobación popular, conforme mostraban las pesquisas de opinión. En los 100 primeros días de gobierno, 69% de la población aprobaba las acciones de combate al hambre y la pobreza.

Ya en el primer día del gobierno, en enero de 2003, fue creada una institucionalidad propia asociada a la estructura ejecutiva, el Gabinete del Ministro Extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre (MESA), vinculado a la Presidencia de la República, con presupuesto inicial considerable (R\$ 1,8 mil millones, en 2003), y fue recreado el CONDESEA – Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria, como órgano de asesoramiento del Presidente.

Después de tres años 2003-2006, el gobierno evalúa que avanzó en la meta del Presidente y el Hambre Cero continúa entre las prioridades del gobierno. Según un Balance de 2 años y 10 meses de Programa, “El Hambre Cero está promoviendo el derecho humano a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria y nutricional, por medio del fortalecimiento de la agricultura familiar, del estímulo a la formación de cooperativas, de la creación de infraestructura, de la generación de empleos formales y del acceso a una adecuación nutricional” (Gobierno Federal, 2005).

Vale la pena mencionar que la prioridad adoptada por Brasil está sirviendo de estímulo para que varios países implanten sus políticas, frente a los compromisos e incentivos morales levantados por la Organización de las Naciones Unidas con las campañas de reducción del hambre (Cumbre Mundial de la Alimentación - FAO) y de la pobreza (Objetivos de Desarrollo del Milenio). Otro hecho destacable es el protagonismo del Presidente Lula en las reuniones en las Naciones Unidas, al defender la prioridad absoluta de estos temas, siendo su principal propósito el fondo internacional del combate al hambre en la reunión de la ONU de 2003.

En América Latina, hay algunos ejemplos recientes de iniciativas semejantes teniendo el Proyecto Hambre Cero brasileño como referencia para su plan de combate al hambre. Argentina, después de la elección del actual presidente y el presidente electo de Uruguay destacaron el combate al hambre como sus prioridades. Chile, Perú, Colombia, Bolivia, Guatemala y Venezuela también han invertido en propuestas de combate al hambre y de seguridad alimentaria. Pero, según la propia FAO, son poquísimos los países subdesarrollados que poseen políticas de seguridad alimentaria y nutricional efectivamente implementadas.

Este artículo objetiva abordar la concepción de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional que inició en Brasil en 2003 y analizar por qué aún es necesaria en los días de hoy.

PRINCIPIOS CONCEPTUALES DE UNA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL - SAN

La propuesta del Programa Hambre Cero obedeció a algunos principios conceptuales básicos que apuntan a la especificidad de la política de seguridad alimentaria como parte de una política de protección social más amplia.

El primero de ellos destaca la alimentación humana como un derecho que precede a cualquier otra situación, de naturaleza política o económica, pues es parte competente del derecho a la vida (Instituto Ciudadanía, 2001)

El derecho a la alimentación, como derecho humano básico, es reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales - DESC y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos,

promulgada en 1948 y firmada por los Jefes de Estado, en lo ocasión del fin del Holocausto, en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

En el comentario General número 12, del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, aprobado en 1999 se define que: “el derecho a una alimentación adecuada se realiza cuando todo hombre, mujer o niño, solo o en conjunto, tiene acceso físico y económico en todo momento a una alimentación adecuada o a medios de obtenerla. Los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluyendo casos de desastres naturales y de otra índole”.

Aún en el Comentario consta que “el derecho a una alimentación adecuada está, indiscutiblemente, unido a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el cumplimiento de otros derechos consagrados por la Carta Internacional de los Derechos Humanos”.

El derecho a la alimentación está estrechamente vinculado a la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. La cumbre Mundial de la Alimentación, en 1996, promovida por la FAO, establece el Derecho a la Alimentación Adecuada como un eje director para las políticas públicas y acciones de combate al hambre y a la desnutrición y de promoción de la seguridad alimentaria.

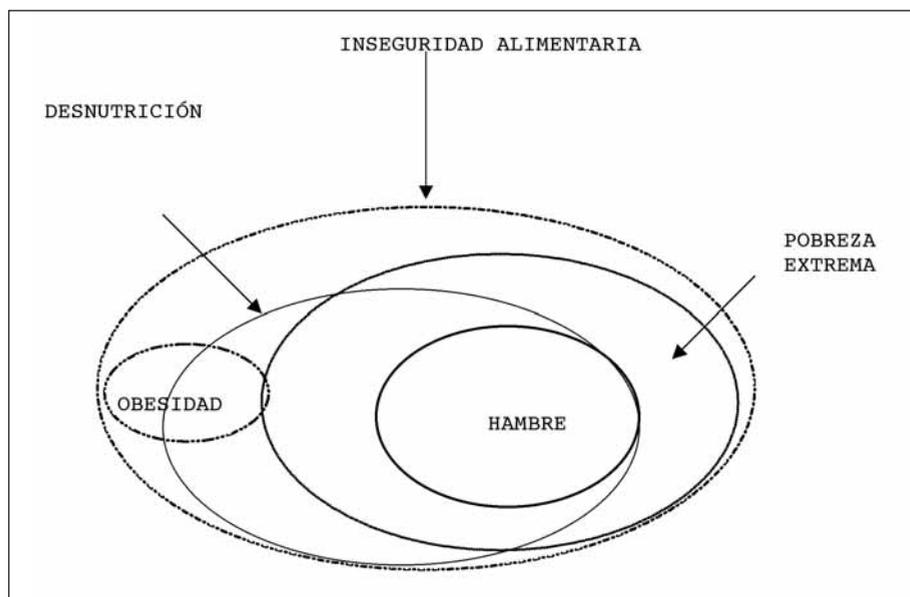
Vale resaltar que la incorporación de la noción de alimentación como derecho en el concepto de seguridad alimentaria y nutricional trae cambios conceptuales y prácticas fundamentales al resaltar el carácter universal de las políticas de combate al hambre y de promoción de la seguridad alimentar. *Todos* tienen derecho a una alimentación adecuada, indiferentemente si son ricos o pobres.

Un segundo concepto definido para las políticas de SAN es el concepto de seguridad alimentaria y nutricional que involucra por lo menos cuatro dimensiones¹. La primera, que es más visible, es la dimensión de la cantidad. Es necesario un consumo mínimo de calorías, proteínas y vitaminas para una vida activa y saludable. La segunda, no menos visible, es la dimensión de la calidad. La población debe tener acceso a alimentos nutritivos, seguros y de buena calidad. La tercera dimensión es la de la regularidad: comer por lo menos tres veces al día, todos los días de la semana. Y la cuarta, no menos importante, es la dimensión de la dignidad. Una persona que se alimenta de restos de restaurantes o de vertederos no tiene seguridad alimentaria, aunque pueda no encuadrarse en la categoría de desnutrido por el criterio biológico. Por lo tanto, a pesar de que la causa principal de la falta de acceso a los alimentos es la baja renta, la inseguridad alimentaria posee diversas dimensiones, yendo más allá de la pobreza².

¹ GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W y TAKAGI, M.: *Questões para a Formulação de uma Política de Segurança Alimentar na América Latina*. 2004, Mimeografiado FAO/ FODEPAL.

² MONTEIRO, C.A.: *A Dimensão da Pobreza, da Desnutrição e da Fome no Brasil: implicações para políticas públicas*. 2003.

Las dimensiones de la calidad y de la dignidad son igualmente importantes y engloban: a los que comen inadecuadamente porque no ingieren los nutrientes necesarios para una vida saludable, aunque puedan ingerir la cantidad necesaria de calorías y proteínas (muchos, especialmente los niños, pueden tener enfermedades asociadas que impiden la absorción de los nutrientes); y también los que comen excesivamente y necesitan una reeducación alimentaria; y aquellos que, aunque no estén afectados biológicamente, no tienen seguridad de que conseguirán alimentarse todos los días de la semana. El concepto de inseguridad alimentaria abarca todas estas condiciones y permite vislumbrar políticas preventivas para evitar que las familias lleguen al estado de desnutrición (crónica, aguda, etc.).



El problema del hambre crónico es el más visible y más apremiante. Afecta biológica y psicológicamente al individuo y sus generaciones. El concepto de inseguridad alimentaria lo contiene, pero es más amplio y permite la creación de políticas preventivas para evitar que las familias lleguen a esa situación.

Los conceptos de inseguridad alimentaria y de hambre están asociados al acceso a los alimentos y a su consumo efectivo, que es de difícil medida, pues exige pesquisas específicas³. Un país que tiene experiencia en esta forma de medida son los EE.UU. Basado en un estudio estadístico de las respuestas da-

³ La última Investigación Nacional por muestra de Domicilio –PNAD, del IBGE, de 2004–, incorporó el concepto de seguridad alimentaria y nutricional y estará lanzando un suplemento específico de este levantamiento en abril de 2006.

das por las familias en relación al consumo de alimentos⁴, Bickel & Andrews⁵ concluyeron que los domicilios obedecen a un orden de comportamiento según los recursos disponibles: primero, ahorran consumiendo alimentos cada vez más baratos, pero manteniendo la cantidad, hasta llegar a agotar las posibilidades de sustitución por precios y pasan a comer menos, alcanzando el inicio del hambre. Los autores concluyeron que el hambre “es un fenómeno de comportamiento objetivo y, así, en principio, es directamente mensurable”⁶.

En Brasil, la pesquisa más parecida es la Pesquisa de Presupuestos Familiares - POF, realizada por IBGE. En la última pesquisa divulgada, con los datos de 2002-2003, el 46,6% de las familias brasileñas afirmaron tener dificultad en obtener alimentos suficientes, siendo que para el 13,8% de ellas, la dificultad era frecuente. En la región Norte, las proporciones eran, respectivamente, del 63,9% y del 17,2%, y, en la Región Sudeste, del 60,8% y del 19,3%, cifras extremadamente altas que muestran la gravedad del problema en el país. Por otro lado la misma pesquisa indicó prevalencia de sobrepeso en un 40,6% de la población (38,5 millones de adultos), de los cuales el 11% (10,5 millones) eran obesos (IBGE, 2004).

La divulgación de los resultados de POF 2004 promovió un gran debate sobre la necesidad de políticas de combate al hambre en un país con cada vez más obesos, alcanzando indistintamente todos los estratos de ingreso. Por otro lado, estos datos apenas indican que los conceptos de hambre y de inseguridad alimentaria implican resultados de medición bastante distintos. El concepto de pobreza involucra una subjetividad asociada a la opción del ingreso obtenido por la familia: ¿de las que hay a continuación cuál es el ingreso de la familia considerada pobre? Esta es una discusión antigua y aun sin respuesta. Muchos estudios consideran la extrema pobreza como la condición en que la familia (o persona) no tienen el ingreso suficiente para alimentarse y la pobreza como réntale ingreso insuficiente para los gastos no alimentares. Pero, ¿cuáles serían los gastos no alimentarios?⁷

Otra forma de distinción, es evaluando las variaciones de la situación de hambre y de pobreza a lo largo de los años, lo que puede llevar también a una aproximación de sus factores causales. En este caso, se comprueba que la reducción de la pobreza está fundamentalmente relacionada con el crecimiento económico, preferencialmente con disminución de la desigualdad del ingreso.

⁴ Las preguntas alcanzan dos cuestiones básicas: si los alimentos eran suficientes y si eran aquellos que las familias realmente querían consumir.

⁵ BICKEL, G. y ANDREWS, M.: “A Evolução do Programa de Cupom Alimentação e a Mensuração da Fome nos Estados Unidos”. En TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W.: *Combate à Fome e à Pobreza Rural*. 2002, São Paulo, Instituto Ciudadanía.

⁶ Op. Cit.

⁷ Según Dedecca (2005), la pobreza también tiene un grado de subjetividad por estar asociada al grado de bienestar percibido por las familias en relación con las condiciones de la sociedad en el momento, siendo esto variable en cada periodo de tiempo.

Según el Informe del Desarrollo Humano de 2005, de las Naciones Unidas, el ritmo de progreso de la reducción de la pobreza está en función de dos factores: el crecimiento económico y la proporción de este incremento que es captado por los pobres. El Informe demuestra que, en los últimos 20 años, ocurrió una de las reducciones más aceleradas de la pobreza en la historia del mundo. Pero, esta reducción ha sido impulsada en gran medida por el extraordinario crecimiento de Asia Oriental, muy especialmente de China. En el otro extremo, en África Subsahariana, aumentó en casi 100 millones, de 1990 a 2001, el número de personas viviendo con menos de un dólar por día. El estudio concluye que los actuales estándares de crecimiento siguen siendo incompatibles para alcanzar los Objetivos del Milenio, de reducir la pobreza extrema a la mitad hasta 2015. Para eso, los países necesitan crecer en promedio entre 1% y 2% su nivel de ingreso per cápita al año para alcanzar el objetivo en 25 años. África Subsahariana debería aumentar su PIB per cápita en 5% al año en los próximos 10 años, lo que es absolutamente imposible, según el Informe.

Kates y Millman⁸, analizando la persistencia del hambre en el mundo a lo largo de los últimos 20 mil años, concluyen que la Historia es marcado por periodos muy cortos de plenitud y reducción de la escasez de alimentos; pero por continua y creciente pobreza alimentaria (existen alimentos suficientes, pero muchas familias no poseen los medios para obtenerlos). Sin embargo, los autores concluyen que el fin del hambre es posible. Uno de los argumentos para esta conclusión parte de una simple, pero notable, observación: “el fin del hambre es alcanzable porque el fin de la privación de alimentos no requiere el fin de pobreza total⁹. Las evidencias para esta afirmación son reportadas en el crecimiento de la altura de la población china entre 1951 y 1958, en la caída de la tasa de mortalidad infantil en el Estado de Kerala, en la India, y en el aumento de expectativa de vida en Sri Lanka. En todos estos lugares, el hambre retrocedió drásticamente, a pesar de un ingreso extremadamente baja que ha permanecido creciente en los periodos en consideración.

En consecuencia, a pesar de la lucha contra la extrema pobreza como componente importante para la reducción del hambre, no se puede esperar que los esfuerzos dirigidos a reducirla garanticen por sí solos, y en un plazo razonable, la erradicación del hambre. O sea, el aumento de la renta en las familias más carentes no produce, necesaria y automáticamente, una disminución significativa de la desnutrición de sus miembros más frágiles. Otros factores, como condiciones sanitarias de la vivienda, acceso al agua potable y sistema de alcantarillado, acceso a servicios de salud, conocimiento de normas de higiene

⁸ KATES, R.W.; MILLMAN, S.: “On Ending Hunger: The Lessons of History” En NEWMAN, L. y CROSGROVE, W. (eds.): *Hunger in History: food shortage, poverty and deprivation*. 1990, Cambridge Mess, USA, Blackwell.

⁹ Op. Cit.

y de manipulación de los alimentos y los hábitos alimentares son igualmente importantes¹⁰.

Para la FAO, la distinción entre hambre y pobreza es estratégica, pues le es muy clara la noción de que el hambre es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de la pobreza: “el hambre y la desnutrición son, ambas, causa y efecto de la extrema pobreza, de la pobreza (...) como, por ejemplo, la dificultad de los niños raquíticos y mal alimentados de asimilar conocimientos, consecuencias físicas irreversibles como el aumento de la morbilidad, desarrollo cognitivo insuficiente, retardo mental, ceguera y, en algunos casos, muerte precoz. Baja productividad del trabajador y bajo nivel de rendimiento escolar ocasionan ingresos más bajos. Una respuesta inmunológica frágil, a su vez, crea más susceptibilidad a enfermedades”¹¹. La consecuencia de esta afirmación es que la disminución del hambre contribuye a la reducción de la pobreza de las generaciones futuras. De esta forma, el hambre perpetúa la pobreza de las generaciones futuras de las familias afectadas.

Las formas de combatir las manifestaciones del hambre, de la inseguridad alimentaria y de la pobreza también son distintas. Y es este un aspecto diferenciador de la política de seguridad alimentaria y nutricional, que la hace específica en relación a las políticas sociales, en general, y a la asistencia social, en particular.

En primer lugar, es necesario diferenciar la política alimentaria de la política de seguridad alimentaria y nutricional. La política alimentaria estuvo tradicionalmente asociada al suministro directo de alimentos en situación de emergencia, con predominio en la crisis alimentaria mundial de la década de 1970. Más recientemente, la política alimentaria resurge con una visión más amplia.

Según Maxwell y Slater¹² el objeto de preocupación de la nueva política alimentaria estaría en el sistema alimentario mundial, que produce él mismo injusticias en la producción, distribución y consumo de alimentos. Aspectos particulares de las injusticias son: la concentración de poder y de recursos en las grandes compañías de producción y distribución de alimentos; los sistemas de ofertas de alimentos que excluyen los agricultores de menos escala, debido a la exigencia de altos niveles de calidad, trazabilidad y temporalidad exigidos; la capacidad de negociación en el comercio internacional, donde los países en desarrollo están en frontal desventaja en relación a los desarrollados, y los riesgos alimentarios existentes, como enfermedades relacionadas con los alimentos (enfermedad de las vacas locas, gripe aviaria, etc.).

¹⁰ CEPAL: *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. 2004.

¹¹ FAO/BID/BIRD/Equipe de Transición: *Relatório Final del Grupo de Trabajo Conjunto para el Proyecto Hambre Cero (Fome Zero)*, 2002. (Mimeografiado).

¹² MAXWELL, S. y SLATER, R.: *Food policy old and new*. 2003, London, UK, Overseas Development Institute. Briefing paper November.

Para los autores, la nueva política alimentaria es tan necesaria como la política de seguridad alimentaria y nutricional, y ambas son consideradas complementarias. La primera está relacionada al desarrollo de formas de regulación del sistema alimentario nacional o mundial, en una escala macro. La segunda está asociada a la esfera de consumo: políticas que garanticen el acceso a la alimentación de calidad por todos los habitantes de cada país.

Sobre las políticas de combate a la pobreza, las vertientes son múltiples. Sin pretender simplificar el debate, se destacan tres grupos principales: aquellos que asocian la reducción de la pobreza con tasas de crecimiento considerables asociadas a estrategias de disminución de la desigualdad del ingreso; aquellos grupos que relacionan fuertemente la pobreza con la baja escolaridad o calificación de la población¹³ –en este caso las principales formas de combatirlo estarían asociadas a la ampliación de programas educativos y de calificación profesional–; aquellos que defienden cambios cualitativos en los formatos de los programas sociales, centrando la mayor focalización de los gastos en la población pobre. Para éstos, los gastos sociales son suficientes, pero no llegan efectivamente a los pobres. Es necesario que los programas sean mejor dirigidos y evaluados periódicamente¹⁴.

Según Dedecca¹⁵, las tendencias a adoptar los criterios de focalización y descentralización, inclusive por medio de la desestatización de las políticas de combaten a la pobreza predominantes a partir de la década de 1990, están relacionadas con la orientación de órganos financiadores internacionales de los programas en los países en desarrollo, fundamentalmente del Banco Mundial.

Estas orientaciones están moldeadas por la falla del modelo del Estado del Bienestar Social, que contenía recursos fiscales crecientes en los programas sociales universales. Las propuestas de reforma del Estado, señalando la reducción de gastos públicos y de la carga tributaria, están en el centro de las estrategias actuales de combate a la pobreza, teniendo como icono la multiplicación de las políticas de renta mínima. Este grupo de políticas viene siendo llamado de la “tercera generación de programas sociales”, pues incorporan la obligatoriedad de cumplimiento de determinadas responsabilidades por parte

¹³ FERREIRA, F. H.G.: “Os Determinantes da Desigualdade de Renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?” En HENRIQUES, R. (org.): *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. 2000, Rio de Janeiro. IPEA.

RAMOS, L. y VIEIRA, M.L.: “Determinantes da Desigualdade de Rendimentos no Brasil nos Anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores”. En: HENRIQUES, R.: 2000, Op. Cit.

¹⁴ BARROS, R.P. y FOGUEL, M. N.: “Focalização dos Gastos Públicos Sociais e Erradicação da Pobreza no Brasil”. En: HENRIQUES, R.: 2000. Op. Cit.

¹⁵ DEDECCA, C. S.: *Os Estudos Recentes sobre Pobreza e as Novas Diretrizes Metodológicas: uma reflexão a partir das famílias e domicílios rurais pobres*. Texto presentado en el Workshop Internacional “Estratégias de Combate à Pobreza Rural no Brasil: situação atual e perspectivas”. Campinas: IE/Unicamp, 21 a 23 de novembro, 2005.

de las familias beneficiarias, como la frecuencia escolar y el acompañamiento de las acciones básicas de salud. Dean¹⁶ evalúa la fuerza de esta tendencia como una retomada conservadora del paradigma de la responsabilización individual por la pobreza, en pos de la noción de la garantía de los derechos sociales como responsabilidad colectiva del Estado y de la sociedad¹⁷.

En la opinión de Gordilho de Anda¹⁸, la política social debe caminar hacia la institución de un piso básico universal, pero cuya cobertura debe ser gradualmente alcanzada a través de programas focalizados; debe ser una política de derechos; debe estar insertada en una política económica como componente fundamental; debe estar articulada a una estrategia de fomento productivo, a través de programas de generación de empleo; debe haber una sólida coalición política que la articule.

Aquí es importante mencionar que, aunque ambos partan de la misma sistemática de distribución en efectivo (*in cash*), hay distinciones conceptuales importantes entre las estrategias de renta mínima y en los programas de transferencia de renta vinculados a la alimentación, como el Programa Food Stamp norteamericano y el Programa Cupón Alimentación, implantado en Brasil en el ámbito del Programa Hambre Cero. Los defensores de la renta mínima defienden fuertemente la libertad de gastar donde y en lo que las familias quieren y el menor costo de distribución. Por otro lado, de los cupones se destacan dos argumentos principales: el del derecho a la alimentación y el del cambio de la estructura de producción de bienes de consumo básicos. El argumento del derecho a la alimentación desea asegurar que todas las familias tengan acceso, por lo menos, a los recursos necesarios para alimentarse, y el Estado debe asegurar ese derecho. Por eso, conceptualmente es importante que el recurso dado (que debe ser por lo menos al valor de una cesta alimentaria de calidad mínima) esté asociado a un alimento de calidad, preferencialmente cuando es acompañado por programas de educación alimentaria, incentivando la valorización de hábitos alimentares sanos y rescate de culturas alimentarias regionales y locales.

El otro argumento es el de que la mera distribución monetaria se diluye rápidamente en los gastos inmediatos (además de alimentos, bienes no durables e incluso deudas anteriores), volviendo estas a los estratos superiores de ingreso, como los propietarios de las industrias de alimentos y bienes. Ade-

¹⁶ DEAN, H.; SIQUEIRA, J.: *The Poverty of the State: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*. 2005, Clacso-Crop Series.

¹⁷ SILVA, J. P. da.: *Basic Income and Citizenship Theory: comments on a recent Brazilian law*. Texto presentado en el Seminario "From the World Modernity to Multiple Modernities: Social Theory in the Context of Global Transformations", em Berlim, 28-30 Abril, 2004, levanta otra contradicción. Los derechos sociales son universales y natos a todos los individuos, independiente de pertenecer a familias con niños en edad escolar.

¹⁸ Basado en la Presentación de Gustavo Gordillo de Anda, ex-representante Regional de la FAO-RLC en el Seminario de 2 años del Beca - Familia, en octubre de 2005, Brasilia.

más de eso, si las condiciones de reproducción de la desigualdad, como la concentración de los medios de producción y la desigualdad de educación, por ejemplo, se mantienen, los cambios en la distribución del ingreso también tienen duración limitada. O sea, la vuelta al punto de partida es el resultado más probable. Por eso se justifica la estrategia, por medio de los cupones, de “atar la pauta del consumidor a la pauta del agricultor familiar que está yendo a la ruina por no tener quien compre su producción”¹⁹.

En relación con la política de seguridad alimentaria y de combate al hambre, las ideas entre sus principales defensores son muy próximas. La FAO defiende el abordaje de dos vías simultáneas (*twin-track approach*): una vía es la mejora de los estándares de vida de la población en inseguridad alimentaria, tanto de la población que vive en las áreas rurales, por medio de mejorías en la producción agrícola y en la renta obtenida, como también de la población urbana, por medio de programas de calificación, educación, alfabetización. En este caso, se incluyen también los ajustes de las políticas macroeconómicas dirigidas a la mejor distribución de renta y de activos, así como las políticas de acceso a la tierra y a las políticas comerciales agrícolas, que son de fundamental importancia para los países en desarrollo.

La otra vía trata de la formación de redes de protección social para que las personas sin acceso a la alimentación obtengan formas para tenerla, dirigidas a los grupos más vulnerables: niños, embarazadas y lactantes, ancianos, minusválidos, miserables y desempleados. Para FAO, es fundamental que los programas de ampliación del acceso a los alimentos, de protección social, de ampliación de la producción a los agricultores familiares, y educativos y de calificación profesional, ocurran al mismo tiempo en la misma comunidad, para fortalecerse mutuamente y promover una sinergia mayor. Por lo tanto, también propone un conjunto de instrumentos de unión (*linkages*), para maximizar la sinergia (programas de coordinación, alianzas contra el hambre, campañas en los medios de comunicación, reformas políticas, reformas institucionales, red de entrenamientos, inductores del fortalecimiento comunitario, procesos educativos, escuelas de campo, programas de radio/TV y monitoreo y evaluación)²⁰.

El desafío principal es, según la FAO, transformar estas estrategias en programas nacionales de seguridad alimentaria, citando como ejemplo el caso del Programa Hambre Cero brasileño y el programa Operación Feed the Nation de Sierra Leone (ídem).

Las propuestas de combate a la pobreza y combate al hambre tiene un componente en común, que son las propuestas de largo plazo, estructurales, dirigidas a la distribución del ingreso, el desarrollo de habilidades, la genera-

¹⁹ GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W y TAKAGI, M.: Op. Cit., p. 145. 2004.

²⁰ MACMILLAN, A.: *Eradicating Hunger: moving from pilot projects to national programmes to meet the World Food Summit Goal*. 2004.

ción de empleo, entre otras. A demás, todas defienden el carácter universal de la política, dado su fundamento de la alimentación como derecho básico de todo ciudadano.

Pero, las propuestas de combate a la pobreza no tienen, intrínsecamente, el carácter universal²¹. Dada la subjetividad de medida de la pobreza, los programas y recursos pueden oscilar mucho más de un gobierno a otro, dependiendo de la prioridad dada al problema y a la disponibilidad de recursos presupuestarios, bastando para eso alterar los criterios de definición de la pobreza y las metas, hechos comunes en la historia de las políticas compensatorias de Brasil. Pero las políticas de seguridad alimentaria, tienen como criterio de cobertura el acceso universal a la alimentación, siendo este un criterio objetivo y mensurable y que puede y debe ser incorporado por la población como un derecho, y no como un favor o un regalo.

Otro fundamento de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional es el hecho de ser, por naturaleza, intersectorial, sobrepasando las áreas de salud, educación, producción, educación y suministro. Así, asume un carácter central en la planificación de la acción del Estado, subordinando las demás áreas. Exactamente por eso, la política de seguridad alimentaria presupone una política de desarrollo, con la generación de empleo y renta.

De esta forma, la política de seguridad alimentaria y nutricional idealizada en el Programa Hambre Cero es muy próxima a la de la FAO que, paralelamente a las políticas estructurales de desarrollo, defiende la especificidad de la políticas de seguridad alimentaria centradas en la vinculación de la promoción de la producción alimentaria local/regional valorizando la agricultura familiar con el aumento del acceso a la alimentación de la población vulnerable, asociada también a la promoción de hábitos alimentarios sanos y con el consumo de productos regionales/locales.

De forma sintética, se entiende la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional como aquella que garantiza a todos los ciudadanos el acceso a la alimentación de calidad como un derecho social básico, y que involucra en su concepción políticas permanentes que atacan las causas del hambre, involucrando así diversas áreas del gobierno, como la salud, la producción agrícola, el suministro alimenticio, la generación de empleo e ingreso y la educación alimentaria, así como las acciones directas de ampliación del acceso a los alimentos, como la transferencia directa de ingreso.

Hechas estas consideraciones, en los puntos a seguir serán abordados los aspectos conceptuales distintivos de la Política de Seguridad Alimentaria implantada a partir del Programa Hambre Cero en Brasil.

²¹ La excepción es la propuesta de renta básica universal del Senador Eduardo Suplicy, con baja capacidad de implantación frente a los límites presupuestarios.

LOS CINCO EJES ORIENTADORES DEL PROGRAMA HAMBRE CERO (PFZ)

El Hambre Cero partió de un diagnóstico de que Brasil no tenía una política general de seguridad alimentaria y que la vulnerabilidad y el hambre alcanzaron un total de 44 millones de brasileños (27,8% de la población). El diagnóstico indicaba que el problema del hambre en Brasil está mucho más relacionado con la insuficiencia de ingreso que, propiamente, con la falta de oferta o escasez de alimentos.

Frente a la ausencia de un dimensionamiento actualizado y no cuestionable de la población “que pasa hambre” en el país, el proyecto usó la metodología estimativa de pobres, usando el concepto de personas “vulnerables al hambre”, que remite al término inseguridad alimentaria, englobando a las personas que no tienen posibilidades de afirmar si podrán alimentarse dignamente y con calidad todos los días del año, aunque sus condiciones biológicas no hayan sido afectadas. Este concepto también involucra un aspecto preventivo, pues el público beneficiario no estaría compuesto sólo por aquellas personas con sus condiciones biológicas afectadas, debido al consumo insuficiente de calorías y proteínas, sino también por aquellas que, aunque no presenten síntomas, son vulnerables.

Los datos presentados demostraron una estabilización de los niveles agregados de pobreza en los últimos años, confirmando las estadísticas oficiales del Gobierno Federal de la época. Por otro lado, se constató que la pobreza y la indigencia venían aumentando en las regiones metropolitanas desde 1995, especialmente en la de São Paulo, donde se concentra la riqueza del país²². Las causas de este aumento estaban asociadas a las elevadas tasas de desempleo y subempleo y a los bajos salarios recibidos por la población. Entre los pobres, la tasa de desempleo en las áreas metropolitanas es tres veces mayor que la tasa de desempleo entre los no pobres.

Deriva de este diagnóstico la conclusión de que la cuestión del hambre en Brasil “tiene tres dimensiones fundamentales: primero, la insuficiencia de demanda, derivada de la concentración del ingreso existente en el país, de los elevados niveles de desempleo y subdesempleo y del bajo poder adquisitivo de los sueldos pagados a la mayoría de la clase trabajadora. Segundo, la incompatibilidad de los precios actuales de los alimentos con el bajo poder adquisitivo de la mayoría de su población. Por último, y no menos importante, la exclusión del mercado de aquella parte de la población más pobre, trabajadores desempleados o subdesempleados, viejos, niños y otros grupos carente, muchos de los cuales necesitan de una atención de emergencia”²³.

²² DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. *Evolução da Pobreza no Brasil, 1995/99*. 2001, Texto para Discussão IE/UNICAMP n. 104.

²³ INSTITUTO CIDADANIA: *Fome Zero - Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. 2001, São Paulo.

Se presentan, a seguir, los cinco ejes centrales que distinguen la política de SAN implantada a partir del Programa Hambre Cero en Brasil: el modelo operacional; la gestión participativa de los beneficiarios; la articulación con la sociedad civil; la efectivación de la coordinación intersectorial; y el compromiso del Estado.

PRIMER EJE: NUEVO MODELO OPERACIONAL DEL PFZ

En relación al modelo operacional, se destacan dos elementos: Primero, la articulación de acciones estructurales, específicas y locales, según el tipo de localidad (metropolitana, urbana no metropolitana y rural); y segundo, la prioridad dada a la implantación “territorial” del Programa.

En relación al primer elemento, las políticas fueron esquematizadas en tres niveles de acción simultáneos: las políticas estructurales, dirigidas a combatir las causas del hambre, como el aumento de la red familiar, la universalización de los derechos sociales y del acceso a la alimentación de calidad y la disminución de la desigualdad de renta; las políticas específicas de seguridad alimentaria y nutricional, que engloban también las acciones de emergencia, pero no se limitan a éstas; y las políticas locales, con acciones diferenciadas conforme al tamaño del municipio. De esto resulta un amplio abanico de acciones articuladas y la defensa de las políticas específicas de seguridad alimentaria.

Una de las visiones estratégicas del Proyecto Hambre Cero es fortalecer la noción de que la seguridad alimentaria y nutricional está indisolublemente asociada al lugar donde la familia vive, a su proximidad a la oferta local y regional de alimentos y a la disponibilidad de equipos públicos y privados existentes en su entorno: por eso que la seguridad alimentaria y nutricional tiene que ser garantizada de forma territorial, valorizando la dinamización de la economía local y regional. El Diagrama 1 ilustra las principales políticas a ser implementadas en estos tres niveles de acción.

En el campo de las políticas específicas, que serían aquellas destinadas a promover la seguridad alimentaria y nutricional y combatir directamente el hambre y la desnutrición de los grupos más carentes de la población, el PFZ proponía un conjunto de acciones, inspiradas en el Programa Food Stamp americano y también en las experiencias nacionales del ticket de leche y de otros programas similares²⁴. El diagnóstico de los formuladores era que no había, en aquel momento, ninguna política de carácter masivo capaz de alcanzar todas las familias y personas vulnerables estimadas. Se evaluó si era necesario un Programa del tipo Cupón de Alimentación - PCA para generar una demanda amplia de alimentos y, por esto, aumentar la generación de empleo e

²⁴ En GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W y TAKAGI, M.: Op. Cit., 2004, puede verse mayores detalles de los programas inspiradores y de los argumentos para su proposición.

ingreso por medio de una circulación mayor de dinero y de la producción local de alimentos. Las políticas existentes, cuales sean, de distribución de cestas básicas y de renta mínima, eran limitadas numérica y monetariamente, y no generaban este efecto de activación de las economías locales.

Diagrama 1
ESQUEMA DE LAS PROPUESTAS DEL PROYECTO HAMBRE CERO



Fuente: Instituto Ciudadanía, 2001.

Además de esto, el Programa debería estar vinculado a las principales políticas estructurales de combate a la pobreza; siendo complementario de otros programas de transferencia de ingreso y sus condiciones, como el Bolsa-Escuela y el Bolsa-Alimentación. Con un carácter temporal, el PCA es considerado un programa anticíclico de tipo keynesiano, pudiendo ser expandido en épocas de recesión y reducido en las de crecimiento acelerado.

Otro programa específico innovador de carácter nacional implantado fue el Programa de Adquisición de Alimentos de la agricultura familiar - PAA. Esta es una de las acciones estructurales para garantizar la vinculación de la

producción local con el mayor consumo de alimentos. El Programa fue lanzado en julio de 2003 con los objetivos de: incentivar la agricultura familiar, por medio de la remuneración adecuada de la producción; recomponer una reserva mínima de productos de la cesta básica con la compra directa y anticipada de la producción en las propias regiones de consumo; distribuir los alimentos a las poblaciones en situación de riesgo alimentario.

La ley se concretó en un nuevo instrumento que posibilitó al agricultor familiar optar por vender directamente al gobierno, sin necesidad de permiso, a precios próximos a los de mercado y, en situaciones específicas, tener acceso a una anticipación de recursos para la plantación estimulando la producción de alimentos. Con eso, los productos de la agricultura familiar pasaron a ser utilizados en acciones de seguridad alimentaria, en programas municipales de suministro de alimentos y para formación de reservas para la seguridad alimentaria, superando las marcas históricas de las leyes anteriores, que dificultaban el favorecimiento de la agricultura local, importante generadora de empleo. A demás de eso, se superó la barrera de los precios mínimos, que no cubrían los costos de producción del agricultor familiar.

El límite de compras por productor es de R\$ 2,5 mil por año, lo que representaba aproximadamente un salario mínimo por mes, de forma que atiende al agricultor familiar de renta muy baja²⁵. A pesar de actuar como instrumento de política agrícola, la propuesta original lo concebía como un programa dentro de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y no como un simple programa para actuar en el mercado agrícola.

El Programa, operado de forma interministerial, es compuesto, básicamente, por tres modalidades: reposición de reservas estratégicas de seguridad alimentaria; compra local de alimentos; programa de incentivo a la producción y al consumo de leche. La compra directa es operada a partir de centrales regionales de compra implantadas especialmente para este fin. Los productos comprados en esta modalidad son, preferentemente, arroz, legumbres, harina de mandioca, maíz, leche y trigo. La modalidad de la compra anticipada fue implantada de forma innovadora para fomentar la producción de alimentos de la agricultura familiar para aquellos que no tenían acceso al crédito.

La segunda modalidad, la compra local, es hecha directamente a partir de convenios con los Estados, los ayuntamientos, las asociaciones y/o cooperativas de agricultores familiares, y sus productos son distribuidos directamente a los programas municipales de seguridad alimentaria (merienda escolar, guarderías, hospitales, restaurantes populares y entidades benéficas y asistenciales). La gama de productos adquiridos es muy amplia, respetando las realidades locales.

²⁵ Reciente mente el Comité Gestor del Programa aprobó el aumento del techo a R\$ 5 mil para el Programa de la Leche, por entender que se trata de una producción continua a lo largo del año.

Por fin, la tercera modalidad, conocida como el Programa de la leche, tiene la finalidad de fortalecer la producción de los pequeños productores de leche del semiárido (región nordeste más el Norte de Minas Gerais, totalizando diez Estados), remunerar la producción con precio justo y atender a la población carente con la distribución del producto. Inicialmente, fueron atendidos los agricultores que ordeñan hasta 100 al día, lo que representaba 96% de los productores de leche de todo el Nordeste, con preferencia para hasta 50 litros por día.

Entre los resultados alcanzados con el PAA se citan, además del apoyo para el auto consumo y la posibilidad de comercialización del excedente a precios de mercado, la recuperación de los precios recibidos por los agricultores. Citan²⁶ casos en que el simple anuncio de la compra pública de determinada cantidad del producto fue suficiente para una recuperación de los precios. Otros resultados señalados por los autores son: la retomada de la presencia de Gobierno Federal junto a los agricultores familiares, la contribución a la organización de los agricultores, y el aumento, diversificación y mejora de la calidad de la producción para el autoconsumo.

Las demás propuestas específicas del PFZ trataban de ampliar o mejorar las políticas preexistentes. En este caso, se citan: la ampliación y redireccionamiento del Programa de Alimentación del Trabajador - PAT²⁷, priorizando los trabajadores de más bajo ingreso; distribución de alimentos en carácter de emergencia a las poblaciones afectadas por calamidades naturales (sequías e inundaciones, por ejemplo) y los nuevos asentados de la reforma agraria, por un periodo determinado; combate la desnutrición materno infantil, por medio del suministro de productos alimenticios, como la leche, y de nutrientes básicos, como el hierro y las vitaminas, para los niños inscritos en las redes públicas de servicios de salud y de asistencia social; manutención de reservas de alimentos de seguridad o sea, un volumen mínimo de productos de la cesta básica que respondan por el consumo durante el período necesario para importar o aumentar la oferta; ampliación de la merienda escolar y mayor utilización de productos regionales en la composición de la misma; programas de garantía de seguridad y calidad de los alimentos; programas de educación alimentaria y educación para el consumo con efectos preventivos tanto para el combate a la desnutrición, como para el combate a la obesidad.

Las políticas locales del PFZ fueron propuestas como forma de involucrar todos los niveles del gobierno en el combate al hambre a partir de programas ya implantados con éxito en muchos municipios, siendo diferenciados según

²⁶ DELGADO, G.C.; CONCEIÇÃO, J.C.PR. da; OLIVEIRA, J.J. de.: *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. 2005, IPEA, Texto para Discussão n. 1145, dezembro.

²⁷ El PAT, fue creado en 1977, por el Ministerio del Trabajo. El Programa da incentivo fiscal (reducción de hasta 40% en el Impuesto de Renta debido) y desgravación fiscal sobre el valor de la alimentación dada a las empresas que dan alimentación por medio de vales, cestas básicas, o comedores para sus trabajadores.

las áreas de residencias (áreas urbanas metropolitanas, áreas urbanas no metropolitanas y áreas rurales).

Para las regiones metropolitanas estaban previstos: multiplicación de Restaurantes Populares²⁸ y Bancos de Alimentos²⁹; modernización de equipos de abastecimiento como mercados de minoristas, ferias, caravanas, compras comunitarias y colaboración con supermercados. Para áreas urbanas no metropolitanas, pequeñas y medias ciudades, los instrumentos se repiten, pero con características diferenciadas: Bancos de Alimentos, en colaboración con minoristas; modernización de los equipos de suministro; incentivo a la agricultura urbana por medio de instrumentos como ferias del productor y sistemas de entrega a domicilio de productos frescos, cursos de formación para implantación de huertas en las escuelas, registro de terrenos urbanos sin uso para la producción de huertas y la cesión para la producción, por tiempo determinado previamente, para personas interesadas y sin empleo.

Para las áreas rurales el PFZ valorizó las políticas de apoyo a la agricultura familiar, como la preferencia de compra pública derivada de la demanda institucional (merienda escolar, guarderías, hospitales, restaurantes populares, etc.), a favor de los agricultores familiares; asistencia técnica, apoyo a la comercialización e infraestructura; políticas de apoyo a la producción para el autoconsumo, por medio de la donación de semillas, insumos y herramientas específicas para el uso en huertas y jardines, así como matrices para iniciar la cría de pequeños animales.

El segundo elemento del modelo operacional que merece destaque en el PFZ es la estrategia de iniciar su implantación a partir de criterios “territoriales”, o sea, seleccionando localidades próximas (municipios de pequeño porte del semiárido y de la región Norte y microrregiones, esta estrategia se explica por el hecho de que, aunque las causas estructurales de la inseguridad alimentaria de las familias estén relacionadas con factores macroeconómicos (nivel de empleo y renta), éstas también están relacionadas con factores territoriales, con el bajo dinamismo de la economía local/regional, infraestructura precaria, falta de acceso a bienes y servicios básicos, como agua corriente, saneamiento y vivienda, y baja diversidad de la producción alimentaria local. Esto va mucho más allá de las causas relacionadas con las opciones individuales, como nivel educacional, acompañamiento básico de la salud de los hijos y participación en cursos de calificación profesional, que también son importantes, pero no deben ser soluciones exclusivas. Optar por esta última solución significa,

²⁸ El Programa Restaurantes Populares se destina a los municipios con más de 100 mil habitantes y tiene como meta dar comidas nutricionalmente equilibradas a precio subsidiado de R\$1,00.

²⁹ Los Bancos de Alimentos son estructuras físicas de recepción y distribución de alimentos que estén en buenas condiciones de consumo, pero que serían inutilizados por parte de supermercados y empresas de la alimentación debido a pequeños defectos y proximidad de la fecha de caducidad, teniendo su calidad probada por nutricionistas.

en última instancia, responsabilizar a las propias familias y los individuos por su condición de vulnerabilidad.

Por eso, una forma de construir las llamadas “puertas de salida” para la vulnerabilidad, simultáneamente a la atención de emergencia para el acceso a la alimentación, es hacer que las políticas universales y generadoras de empleo y renta lleguen “al mismo tiempo”, potenciando los efectos de las mismas en la localidad y junto a las familias más vulnerables.

Este proceso no es inmediato y puede tardar años para ser consolidado. Esto porque involucra una fuerte coparticipación de los gobiernos estatales y municipales, alrededor de una convergencia de acciones en el territorio y en las familias, y también una fuerte actuación interministerial en el Gobierno Federal. Esta propuesta fue iniciada en una Comunidad Solidaria, que tuvo cuatro años de implantación (1994-1997), pero pocos resultados se hicieron notar al final, ya que no hubo continuidad en las acciones.

El mejor ejemplo de éxito de esta estrategia de prioridad territorial fue verificado en los dos municipios piloto del Programa Hambre Cero: Guaribas y Acauã, en el Estado de Piauí. La coparticipación del Gobierno Estatal, con la implantación de la Coordinación Estatal del Programa, fue determinante para los resultados alcanzados.

El Balance del Gobierno Federal de junio de 2003 relata las decenas de acciones simultáneas implantadas en los dos municipios: implantación de un sistema simplificado de suministro de agua potable donde anteriormente no había reservas de agua potable; construcción de casas populares; pavimentación de la carretera que da acceso a la ciudad y mejora de las carreteras vecinas; curso de alfabetización; concesión de registro civil; construcción de mercado público y feria; elaboración del primer plan de desarrollo local para los dos municipios; implantación de la radio comunitaria con capacitación para la gestación y la producción de la emisora.

Además de eso, fueron efectivados cursos de capacitación de multiplicadores para estrategias de alimentación saludable y de alternativas de alimentación con base en la cultura local, visando aumentar y diversificar la oferta de alimentos en el mercado local, mejorar la dieta de las familias y aumentar la renta de los productores locales; cursos de capacitación sobre cuidados alimentarios e higiene, con foco especial en los niños con menos de 1 año visando reducir la desnutrición y la mortalidad infantil. Los agricultores han recibido apoyo técnico para plantar y comercializar la cosecha de legumbres, con anuncio de la propuesta de compra por parte del Gobierno Federal, que acabó por mejorar el nivel de precio ofrecido al productor, mejorando réntale ingreso. Los resultados verificados por la mejora de la economía local debido a los recursos de la transferencia de renta y de las de más acciones fueron: surgimiento de pequeños negocios, como barberías y hoteles, construcción de salón de belleza, farmacias y bares.

Estas experiencias son viables y ejecutables en todos los rincones del país, elevando la dignidad y las condiciones de vida de las poblaciones “olvidadas” históricamente por el poder público. El prerrequisito es un pacto con los tres niveles de gobierno que involucre la priorización de regiones deprimidas, donde se concentra la pobreza, y de implantación de acciones de mejora de la infraestructura local, de ampliación del acceso a servicios y bienes colectivos básicos y universales, como agua, saneamiento y vivienda, juntamente con los programas focalizados de mejora del acceso a la alimentación. Esta estrategia puede ser, también, incrementada por medio de los programas de desarrollo territorial que diversos Ministerios han implantado. Un resultado concreto de esta actuación ha sido la implantación de Centrales de Comercialización de la Agricultura Familiar, que ha ocurrido en varias regiones³⁰.

Claramente, este es un resultado más fácilmente alcanzable dentro del modelo de las pequeña y medianas ciudades. En grandes ciudades y regiones metropolitanas, los factores macroeconómicos relacionados con el empleo y la renta, son mucho más determinantes de la vulnerabilidad de las familias. En el Proyecto Hambre Cero se constataba que la proporción de personas desempleadas entre los pobres en las áreas metropolitanas era diez veces mayor que entre lo pobres de las rurales y dos veces mayor en relación a las áreas urbanas no metropolitanas (Instituto Ciudadanía, 2001). Además de eso, por su dimensión y mayor dispersión, las “fugas” de los recursos para otras regiones más dinámicas son mucho mayores, y difícilmente se obtendrían los efectos de dinamización de la economía local a partir de recursos transferidos a las familias. Como el costo de vida de las familias metropolitanas es mayor, el valor del beneficio trae reducido alivio a las necesidades básicas de la población en estas áreas. Otro agravante visible es el mayor desmoronamiento del núcleo familiar en las grandes ciudades, dificultando un trabajo de reconstrucción de identidades y vínculos familiares y con la comunidad.

En estos casos, las políticas macroeconómicas que resulten en mayor generación de empleo y de renta, asociadas a las acciones de ampliación del acceso a la vivienda, saneamiento y la reducción de los costos de la alimentación, son de lejos el mejor camino. Acciones de alimentación a bajo costo, como el PAT –Programa de Alimentación del Trabajador–, los restaurantes populares, los bancos de alimentos y las huertas urbanas, pueden tener impacto positivo para la seguridad alimentaria de las familias y de los trabajadores urbanos.

³⁰ Las centrales de Comercialización de la Agricultura Familiar tienen por objetivo apoyar proyectos regionales que garantizan precios más justos e inserción permanente en el mercado. Está prevista la instalación de 39 Centrales y 21 Centros Integrados de Negocios Rurales.

EL SEGUNDO EJE CENTRAL: LA GESTIÓN PARTICIPATIVA DE LOS BENEFICIARIOS

Otro eje determinante para el éxito de una política de seguridad alimentaria y nutricional es la gestión participativa. Según Dean, los derechos humanos han sido colonizados en función de un abordaje gerencial del desarrollo humano, lo que representa el riesgo de que la causa de los derechos sociales sea sustituida por el individualismo liberal. En el nuevo orden liberal, en lugar de noción del derecho asociado a la provisión de la seguridad social y bienestar colectivo, toma espacio el énfasis en la responsabilidad social y autopromoción (*self-provisioning*).

Según el autor, para superar este riesgo, es necesario recuperar la noción de los derechos humanos, no tanto desde el punto de vista de los derechos sociales, sino en términos de responsabilidades globales, por un lado, y de necesidades locales, por el otro. Esto implica, según el autor, no tanto el refuerzo inmediato de los derechos sociales, sino la realización progresiva de redes de protección y buena gobernabilidad, por medio, por ejemplo, de la formulación de demandas por recursos negociados democráticamente. Esto requiere medios más auténticos y efectivos de participación popular.

En Brasil, se avanzó mucho en la creación de instituciones de control y participación social desde la Constitución de 1988, que previno la institucionalización de los consejos gestores de políticas sectoriales o consejos de políticas públicas en las esferas federal, estatal y municipal (Schneider, Silva y Marques, 2004).

En función del diagnóstico de poca operación de los consejos existentes, especialmente en el Nordeste y Norte, de la necesidad de implantación rápida del Programa Hambre Cero y de la imposibilidad de realizar otro registro rápidamente, el Ministerio de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre implantó los Comités Gestores³¹, como órganos de control social del Programa Tarjeta Alimentación, en 2003.

Esta fue una forma innovadora de involucrar a la propia comunidad en la identificación y selección de los beneficiarios y acompañar los resultados del Programa. Había también una corresponsabilidad de los tres niveles del gobierno, con la formación de las Coordinaciones Estatales del Hambre Cero operando como un brazo ejecutivo del Programa y como un eslabón de unión entre el Gobierno Federal y los municipios, responsables de la formación,

³¹ Los Comités Gestores son instancias locales de control social con 2/3 de la sociedad civil elegidos en asamblea popular y 1/3 del poder público local, que pasarán a ser el brazo operacional del Programa Tarjeta Alimentación en los municipios realizando de forma voluntaria el análisis de los registros existentes, la selección de las familias encuadrables en los criterios y la exclusión de familias no encuadrables y el acompañamiento y orientación de las familias beneficiadas. Eran responsables del acompañamiento y de la inspección de las acciones del Programa Tarjeta Alimentación y del Programa Fome Zero en los municipios.

manutención de la infraestructura de los Comités Gestores y de la gestión del Registro Único.

Según Gomes (2003), coordinador regional del Programa Hambre Cero en el Nordeste, en los municipios beneficiados se afirmaba que, “por primera vez en este País, estaba rompiéndose el monopolio del poder municipal en gestión de las políticas públicas y reduciéndose la distancia entre sus objetivos y las demandas de los beneficiarios. (...)Estas conquistas, esas rupturas de resistencia, no ocurrieron sin un duro combate entre diferentes fuerzas, muchas veces antagonistas, en la arena de la lucha política local. La proporcionalidad favorable a la sociedad civil en los CGs y la insistencia para que sectores de la sociedad local se representen, llevarán a un rápido y sorprendente proceso de organización social o a su consolidación, cuando ya existiese. Se formó un verdadero ejército de voluntarios anónimos movidos por los más diferentes motivos de participación, donde es mayoritario el deseo de romper el tradicional clientelismo político local”.

Esta forma de gestión participativa trajo problemas, pero también trajo grandes avances en la concienciación de la población local y en la construcción de la ciudadanía. Pero, con la unificación de los programas de transferencia de renta, esta propuesta fue abandonada. A despecho de esto, fue muy bien recibida por los movimientos sociales y por el Consea, motivando la demanda por la continuidad de su funcionamiento.

EL TERCER EJE CENTRAL: LA ARTICULACIÓN DEL GOBIERNO CON LA SOCIEDAD CIVIL

La formación del Consea como órgano de asesoramiento del Presidente de la República, dirigido a la formulación de políticas y definición de directrices, involucrando 13 ministros y 38 miembros de la sociedad civil, fue un paso fundamental en la construcción participativa de la Política de SAN. Con apoyo del Consea, fueron formados, también, 27 consejos estatales y de decenas de consejos municipales, y realizada la II Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en marzo de 2004, como un acontecimiento de gran éxito con 1.300 participantes, que resultó en las directrices para la elaboración de la Política Nacional y del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. A partir de la resolución de la Conferencia, fue elaborado un Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que dará un carácter permanente a la política y que fue dirigido al Congreso Nacional en otoño de 2005.

La II Conferencia Nacional, realizada en marzo de 2004, fue un gran acontecimiento movilizador de todo el Consea. Contó con la participación de mil delegados indicados por las Conferencias Estatales y cerca de 300 invitados.

En la II Conferencia fueron aprobados los siguientes principios generales que deben estar contemplados en las acciones y políticas públicas relacionadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN):

- a) adoptar la óptica de la promoción del derecho humano a la alimentación saludable, colocando la SAN como objetivo estratégico permanente asociado a la soberanía alimentaria;*
- b) asegurar el acceso universal permanente a alimentos de calidad, prioritariamente, por medio de la generación de trabajo y renta y contemplando acciones educativas;*
- c) buscar la transversalidad de las acciones por intermedio de planos articulados intersectorialmente y con participación social;*
- d) respetar la igualdad de género y étnica, reconociendo la diversidad y valorizando las culturas alimentarias;*
- e) promover la agricultura familiar basada en la agroecología, en conexión con el uso sostenible de los recursos naturales y con la protección del medio ambiente;*
- f) reconocer el agua como alimento esencial y patrimonio público.*

CUARTO EJE: EFECTIVAR LA COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional siempre fue presentada como de carácter intersectorial, involucrando las áreas de educación, salud, generación de empleo e ingreso, agricultura y suministro, entre otras. Pero, las relaciones entre los diversos ministerios sectoriales no son homogéneas ni están libres de conflictos. Además de esto, resalta la necesidad de imprimir también una planificación alrededor de los tres niveles de gobierno: federal, estatal y municipal, cada uno con orientaciones políticas diversas.

En el diseño del Programa Hambre Cero, la Seguridad Alimentaria y Nutricional debería ocupar un lugar estratégico en la planificación de gobierno. Por tratarse de una meta transversal, que involucra diversos ministerios, debería ser objeto directo de regulación y coordinación por parte de una instancia superior a los órganos sectoriales: o a la propia área de Planificación o un órgano vinculado a la Presidencia de la República. Este es un resultado que aún ha de ser alcanzado.

En 2003, fue creada la Cámara de Políticas Sociales, coordinada por el propio Presidente Lula, con el objetivo de evitar superposiciones y buscar una planificación conjunta que inyectase mayor efectividad a esta área. Enseguida hubo la propuesta de crear ocho grupos de trabajo interministeriales relacionados con la Cámara: género, raza, infancia, juventud, vejez, personas portadoras de deficiencias, indios y Hambre Cero.

Vale resaltar que la coordinación efectiva no significa apenas una división de tareas y de áreas de actuación de cada ministerio, pero si la concretización de una acción integrada territorialmente y una gestión conjunta. Actuar intersectorialmente de forma efectiva, con varios ministerios, es algo extremadamente difícil, pues hay dificultades para que un ministro se someta a la coordinación de otro, de igual nivel jerárquico, y no hay experiencias concretas.

En el intento de imprimir una coordinación intersectorial, otros conflictos surgen como, por ejemplo: con el poder público local (Alcaldes), que quieren definir quienes son “sus pobres” y las formas de atenderlos; con los comités locales ya constituidos, como el de salud, educación y asistencia social; y con las ONGs movilizadas, que también instituyeron su forma de tratar “con sus pobres”.

QUINTO EJE: COMPROMISO DEL ESTADO

Para garantizar la permanencia del compromiso con la seguridad alimentaria, nutricional y el derecho a la alimentación, es necesario crear una manobra jurídica que garantice su perpetuación y estabilidad, aún con cambios de gobierno.

Una primera necesidad es incluir en la Constitución del país el derecho a la alimentación, al lado de los otros derechos sociales, como salud, educación, derechos laborales y asistencia social.

En la Constitución brasileña, el derecho a la alimentación no está explícito, pero está contenido subliminalmente en por lo menos dos trechos. En el artículo 1º, ítem III, que define el principio de la Dignidad Humana como fundamento del Estado Democrático de Derecho; en el capítulo II, artículo 6º, donde son presentados los derechos sociales del ciudadano brasileño: “son derechos sociales la educación, la salud, el trabajo, el ocio, la seguridad, la seguridad social, la protección a la maternidad y la infancia, la asistencia a los desamparados, en la forma de esa Constitución”.

Pero dos iniciativas pretenden colocar el derecho a la alimentación en el sistema legal brasileño. La primera es la presentación de una enmienda constitucional que pretende hacer explícito el Derecho a la Alimentación en la Constitución, por influencia de la directriz de las Naciones Unidas³². La otra iniciativa es la formulación de la Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria (Losan), enviada al Congreso el día 11 de octubre de 2005, por el Presidente Lula.

Según el Proyecto de Ley de la Losan, el Sisan está integrado por órganos de la Unión, Estados, municipios e instituciones privadas simpatizantes de la SAN y que manifiesten interés en integrar el Sistema, que tiene por objetivos “formular e implementar políticas y planes de seguridad alimentaria y nutri-

³² El proyecto fue presentado por el Senador Antônio Carlos Valadares, de Sergipe. Fue aprobado por el Senado en la Comisión de Constitución y Justicia de la Cámara Federal.

cional, estimular la integración de los esfuerzos entre gobierno y sociedad civil, así como promover el acompañamiento, el monitoreo y la evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional en el País”.

Hacen parte del Sisan también: la Conferencia Nacional de SAN, que será responsable por la indicación al Consea de las directrices y prioridades de la Política y del Plan Nacional de SAN; el Consea, como órgano de asesoramiento inmediato al Presidente de la República; y la Cámara Interministerial de SAN, integrada por Ministro y Secretarios especiales responsables por las pastas simpatizantes a la consecución de la SAN, encargada de la elaboración de la Política y del Plan Nacional de SAN y de coordinar su ejecución.

Otra función del Sisan es elaborar el presupuesto anual de Política de SAN, que deberá tener recursos suficientes para garantizar el derecho universal a la alimentación y efectuar un monitoreo de la aplicación de sus recursos.

CONSIDERACIONES FINALES

Las evaluaciones de los resultados realizadas hasta el momento indican avances en los objetivos del alcance de la seguridad alimentaria, atribuidos al aumento de la disponibilidad de los alimentos, en su abaratamiento relativo, al aumento de renta de las familias más pobres y en la reducción de la desnutrición infantil³³. Pero, los indicadores también demuestran la dificultad de mensurar el impacto de cada componente de la Política de SAN, pues existe la influencia de factores externos a su implantación. Esto refuerza el fuerte carácter intersectorial de la política, en la cual diversas políticas influyen sus resultados.

Por primera vez en Brasil, se buscó incorporar con el PFZ la noción del derecho humano a la alimentación en las políticas públicas, implantándose acciones específicas de seguridad alimentaria al mismo tiempo que se buscó articular políticas intersectorialmente, con gestión participativa de la sociedad. La implantación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, llamada Programa Hambre Cero, rompió con la tradición de creación de innumerables políticas compensatorias aisladas, con sobreposición de lo público y oscilación en la localización de recursos, a partir de una concepción planeada e integrada entre los órganos de los gobiernos en los tres niveles. Esta concepción, por otro lado, necesita ser consolidada en el país, en un proceso de larga maduración.

Restan, al final, algunas cuestiones para el futuro: la primera de ellas es el “trade-off” entre la necesaria prioridad dada al combate al hambre (acciones de emergencia) y a la implantación de una política de seguridad alimentaria de carácter permanente y de medio plazo, siendo que la primera ofrece

³³ TAKAGI, M. A.: *Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006, Unicamp/IE. Tesis de doctorado.

mucha más visibilidad política. De un lado, puede decirse que la prioridad del combate al hambre puede ayudar en la implantación de una política de seguridad alimentaria si simultáneamente las acciones de emergencia fuesen acompañadas por acciones estructurales, como prevé el PFZ. Por otro lado, las acciones de emergencia tienden a absorber todos los esfuerzos y recursos del poder público y aún los demás actores sociales involucrados. Eso contribuye a la percepción de la sociedad de que “muy poco está siendo hecho” por mayor que sea el esfuerzo del gobierno, por lo que las presiones políticas y de los medios en particular tenderán a desgastar el apoyo social incluso para las acciones de emergencia de combatir al hambre. Ese fue, sin ninguna duda, el caso del PFZ en su primer año de implantación: aunque las metas originales hayan sido separadas por un gran margen (ver Takagi, 2006), las críticas de que el programa estaba caminando lentamente forzaron a una completa reorganización de su estructura institucional, fundiéndose en un sólo ministerio a las acciones de seguridad alimentaria, las de asistencia social y el comando de un programa de transferencia de renta unificado, el Beca Familia.

La segunda cuestión es el problema que puede ser llamado el “marketing del bien”, relacionado con la dificultad de coordinar la frecuente “oferta” de las empresas e instituciones privadas con las iniciativas filantrópicas.

La tercera es sobre la movilización y participación social. Los intereses de la sociedad civil y del poder público no siempre son coincidentes y ocurren conflictos permanentes que claman por una mayor definición del papel y de los límites de actuación de cada esfera de decisión: pública y privada. La cuarta y última es: cómo garantizar el Derecho a la Alimentación: ¿con qué instrumento e institucionalidad?

Por último, vale mencionar la necesidad de que la Política Nacional de Seguridad Alimentaria tenga claro cuál es su papel y vínculo con las políticas sociales. La Seguridad Alimentaria tendrá su espacio, recursos humanos y presupuestarios, como parte de un todo, que consiste en una política de protección social, de forma planificada.

GUATEMALA

GENERACIÓN DE COMPROMISO Y APOYO POLÍTICO PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN GUATEMALA

JOSÉ ANDRÉS BOTRÁN

Recuerdo perfectamente la primera vez que verdaderamente sentí las cifras de la realidad social de Guatemala y en particular, el hambre y la desnutrición. Era yo miembro de la junta directiva de la Cámara de Industria de Guatemala, la organización gremial más importante de los industriales guatemaltecos. Estábamos trabajando en una presentación que presentara los diversos indicadores de desarrollo humano para mostrar que con un sector industrial robusto, estas cifras se podrían mejorar y hasta revertir. En esa época estábamos negociando el tratado de libre comercio con EE.UU. (CAFTA) y un economista planteó una premisa de desarrollo que me impactó. Decía él que desarrollo es hacer real aquello que es potencial. Una premisa muy sencilla, interesante e impactante. Para nosotros en la Cámara de Industria y desde el sector empresarial era lo que siempre habíamos añorado, un país desarrollado, con oportunidades para todos de ganarse la vida dignamente para el beneficio de sus familias y los suyos. En la presentación mostramos una serie de estadísticas relativas al desarrollo humano que yo desconocía hasta entonces. Estadísticas relativas a la mortalidad materna, mortalidad infantil, promedio de escolaridad en la población. En todos, penosamente, Guatemala estaba en o cerca del último lugar en América Central. Recuerdo cuando en la presentación, vi la cifra de desnutrición crónica infantil (DCI). Quedé frío. La gráfica mostraba que la mitad de nuestros niños y niñas padecían de DCI. Pensé que debía ser un error, pero cuando pregunté me confirmaron la cifra. Muy alarmado pensé que lo que fuera, 50% de niños padeciendo de DCI no podía ser bueno. Una serie de preguntas saltaron a la vez: ¿Qué quiere decir desnutrición crónica?, ¿Qué la causa?, ¿Cuáles son sus efectos?, ¿Hay regiones más afectadas que otras?, ¿Por qué?...

Luego de una serie de llamadas y reuniones encontré que la DCI comienza desde la concepción, cuando una madre no tiene una nutrición adecuada y su feto no crece normalmente. Luego durante la infancia, si el niño no tiene una lactancia materna adecuada, una alimentación adecuada, una condición

de saneamiento y salud mínima, la DCI se apodera del niño y limita su desarrollo físico e intelectual. Posiblemente lo que más me afectó es que las consecuencias de esta condición son permanentes, irreversibles. Esta condición deja a los niños más propensos a enfermedades crónicas, un menor tamaño y fuerza muscular, menor capacidad de soñar, de confiar y de hacer relaciones, de aprender, son menos curiosos y traviosos y tienen menos energía. En promedio un niño que padece DCI tiene 13 puntos menos de cociente intelectual. ¡Como decía arriba, esta condición es IRREVERSIBLE! ¡Y la mitad de nuestros niños y niñas, de nuestro futuro están en esas condiciones!

Frente a esta realidad de la DCI, con un peligrosísimo 50% de niños en esa situación, NUNCA lograríamos el desarrollo pleno de nuestro país. Cuando la mitad de nuestro recurso nacional vital, el recurso humano nunca tendrá capacidades de lograr un pleno desarrollo de su potencial en términos de educación, salud, productividad, competitividad, etc debemos reconocer que ese no es un problema sólo de ellos, de los más pobres. Es un problema de TODA la sociedad y particularmente de los que están en posiciones de liderazgo económico ya que típicamente son los que más tendrán que perder con este panorama de subdesarrollo.

Frente a esta realidad, en la presentación mostrábamos también el crecimiento demográfico para Guatemala que está alrededor del 2.5% anual. Como todos los promedios, este también es engañoso, ya que se plantea el crecimiento absoluto de la población al 2.5%, pero cuando uno disgrega la información por nivel de escolaridad, o por ingreso, encontramos cifras que son todavía más preocupantes. Según el análisis que se hizo, en el año 2,020, 1 de cada 3 guatemaltecos tendría mas de 5 años de escolaridad, pero esta proporción se vería reducida a 1 de cada 4 en el año 2,020 y todavía más a 1 de cada 5 en el 2,030. Claramente una situación insostenible y de una muy grande vulnerabilidad económica y social, pero también política, con serias implicaciones para la sostenibilidad de nuestra democracia y la gobernabilidad. Nos vemos entonces en un círculo vicioso de pobreza, desnutrición y subdesarrollo donde el hambre y la desnutrición no son solamente la consecuencia de la pobreza, sino también su causa ya que los pobres con hambre y desnutridos no tendrán las capacidades físicas y mentales e intelectuales para lograr su desarrollo pleno.

Esto fue lo que me llamó a la acción y me motivó a involucrarme en gobierno del presidente Berger. Inicialmente como Comisionado Presidencial del Frente Contra el Hambre promoviendo el desarrollo de una política pública participativa relativa a la seguridad alimentaria y nutricional. El logro de la política llevó al desarrollo y aprobación por unanimidad en el congreso de la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Esta ley creó el puesto de Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En este trayecto por el servicio público como Comisionado y como Secretario hemos tenido el apoyo de muchos funcionarios muy comprometidos

y con mucha experiencia que nos han ilustrado lo que ha funcionado y lo que no ha funcionado en nuestro país. Muchos organismos internacionales y académicos han investigado y concluido que el hambre y la desnutrición es multicausal y es por esta complejidad que se hace tan difícil reducir estos índices de manera sostenida. No hay una fórmula mágica o pastilla curalo-todo que afecta la desnutrición. La solución es trabajar desde distintos ámbitos, coordinadamente y focalizando las intervenciones de manera sostenida. Esto, obviamente, es más fácil decirlo que hacerlo ya que muchas veces, los actores tienen intereses sectoriales y personales que les dificultan trabajar en coordinación con otras entidades y/o personas.

Se dice que el principal factor para erradicar la pobreza es la voluntad política ya que se necesita un trabajo sostenido, integrado y coordinado y para eso se necesita la voluntad de las partes. Pero típicamente la comunicación entre los ministerios, secretarías, fondos sociales, ONG's, fundaciones y demás actores dentro y fuera del gobierno no es muy constante ni efectiva, entonces la coordinación resulta muy difícil.

Como esta comunicación y coordinación es tan difícil, los resultados no son tan obvios y las partes pierden la voluntad de seguir cooperando. Algunas de las razones para esto son: falta de voluntad de alguna de las partes, cambio de prioridades de algún actor, falta de recursos, dificultades administrativas, alguna crisis inesperada que reenfoca las acciones, presupuestos amarrados, entre otras. Al encontrarse con estas dificultades y con la enorme presión por ejecutar su presupuesto y responder a las necesidades de los líderes políticos, los ministros y demás actores pierden la paciencia y deciden actuar en lo que deben ya que al fin y al cabo es su deber ejecutar el presupuesto asignado y dar los resultados ofrecidos.

En este par de años fungiendo varios puestos dentro del ejecutivo y con muchas relaciones con funcionarios de nivel alto, mediano y a nivel local, con legisladores, sociedad civil y otros he aprendido algunas lecciones que considero valiosas para la lucha contra el hambre y la pobreza en otros países.

- 1. La sociedad debe participar en la lucha contra el hambre y pobreza.** Se debe motivar que la sociedad tome este drama de la pobreza como un problema de todos y no sólo de los pobres. Hay que llegar al reconocimiento de que la pobreza nos afecta y nos hace más pobres a todos.
- 2. La sociedad debe participar en el desarrollo y seguimiento a las políticas públicas.** Luego de ser electos, muchas veces los gobiernos olvidan sus compromisos y las necesidades de la población. Cuando la sociedad participa en las políticas públicas se integra al enfoque de los esfuerzos gubernamentales y tiene la oportunidad de plantear con mucha más energía sus necesidades y expectativas. Al involucrar a la

sociedad en este desarrollo y seguimiento, la sociedad tiene un canal directo para comunicarse con sus líderes en gobierno.

- 3. Debe haber una institucionalidad responsable en los temas de hambre y pobreza.** Siendo este un tema multisectorial y multidimensional con enfoques de salud, agricultura, alimentación, educación, infraestructura, organización comunitaria, etc., es importante que haya una institución que se encargue de la coordinación más efectiva de los esfuerzos. Como dice el dicho “lo que es de todos no es de nadie”. En cada cambio de gobierno nos encontramos con nuevas prioridades y esto diluye los esfuerzos que DEBEN ser sostenidos y de largo aliento. Por otro lado, los esfuerzos dispersos y aislados no dan los resultados esperados ya que falta la integración de las acciones. Cuando hay una institución responsable por la coordinación y monitoreo de las acciones de gobierno y de otros sectores (ONG’s, cooperación internacional, fundaciones privadas, iglesias, etc.) se puede dar una mejor coordinación y mayor impacto porque se logra una mejor integralidad y sostenibilidad a los esfuerzos.
- 4. Hay que incidir en los tomadores de decisiones.** Hay que mantener claro cuál es nuestro objetivo y éste debiera ser INCIDIR y LLAMAR A LA ACCION. Por ahora no es tan importante buscar culpables por la pobreza o demostrar que sabemos mucho de historia y de quienes pudieron ser los responsables por nuestra situación. Lo que queremos es que se involucren y actúen en estos temas. Debemos mostrar por qué actuar será beneficioso para ellos, sus familias y sus sectores, de ésta manera logramos sensibilizarlos y posiblemente hasta movilizarlos a la acción.
- 5. Hay que tener aliados en todos los sectores.** Políticos nacionales y locales, empresarios, sindicalistas, comunicadores, académicos, religiosos. A nadie le conviene que haya hambre y desnutrición y pobreza en nuestros países y a todos nos afecta, aunque no lo tengamos muy claro. Hay que encontrar el interés de cada sector en la erradicación de la pobreza y usarlo para llamar a la acción.
- 6. La gente quiere estar donde está la acción.** De hecho, tener una política pública y una institución que coordine las acciones es importante, pero si esto no se traduce en acciones integradas y coordinadas que impacten a las personas y las familias a nivel local no se cambiará la situación. Como no hay tanta costumbre de trabajos integrados y coordinados, hay que comenzar por iniciativas más pequeñas y locales pero integrales a nivel local. Esto nos permite una mayor integración de las personas e instituciones para lograr éxitos concretos. Armados de estos

éxitos y con credibilidad, se puede ir ampliando el círculo de actores, cuando se tenga credibilidad

- 7. Hay que tener el apoyo político del más alto nivel, pero no es suficiente.** Es importante tener el apoyo de los líderes políticos, mientras más alto mejor. Pero es imperativo que este apoyo sea más amplio y sostenido y que se cuente con la credibilidad de los socios actores. Si ellos perciben que una de las instituciones quiere “saludar con sombrero ajeno” el esfuerzo se caerá y se pierde todo.

Las C's del Frente Contra el Hambre

Cuando iniciamos nuestro trabajo, no teníamos ninguna clase de recursos, ni fondos, ni vehículos, personal, etc. Entonces decidimos que deberíamos bajar directamente en las comunidades con los liderazgos locales para intentar provocar integración de actores a ese nivel. Como la necesidad es la madre de la inventiva, desarrollamos esta metodología que llamamos las 5 C's.

1. Conocimiento

Es importante que los actores se conozcan. Muchas veces las instituciones que trabajan en las mismas comunidades no se conocen, no saben lo que cada uno hace ni de qué manera se pueden apoyar mutuamente. Hay que comenzar por conocerse entre los actores.

2. Comunicación

Cuando nos conocemos, debemos comunicarnos, saber lo que cada uno está haciendo en la región, quienes son nuestros beneficiarios, el ámbito del trabajo, etc. De esta manera vamos compartiendo nuestras prioridades, nuestras metas, nuestras dificultades y nuestras oportunidades de acción.

3. Confianza y coordinación

Cuando nos conocemos y nos comunicamos sobre temas de nuestro trabajo y temas y dificultades que compartimos, debíamos generar confianza entre todos.

4. Corresponsabilidad

Es importante que todos reconozcamos que la lucha contra la pobreza y el hambre es responsabilidad de todos y que no es solo la responsabilidad de un sector o institución. Todos tenemos que ser actores en estos temas.

5. Compromisos

Es importante que si nos conocemos, nos comunicamos y tenemos confianza, hagamos compromisos entre nosotros para poder trabajar con una visión compartida. Decimos que “las penas compartidas pesan me-

nos” y en este sentido, al hacer los compromisos contraemos obligaciones bilaterales y multilaterales para beneficio de las comunidades. Hay que ser cuidadosos ya que si rompemos los compromisos, rompemos la confianza, y si rompemos la confianza, se rompe el sistema y volvemos a trabajar cada uno individualmente y sin tener el impacto que tanto queremos.

Hemos aprendido mucho en estos últimos años. En términos de gestión política, estructuras gubernamentales, las dinámicas de la burocracia nacional e internacional, etc. Pero tal vez lo más importante es haber conocido a tantas y tantos funcionarios de gobierno, ONG´s, cooperación internacional, líderes económicos y políticos que están comprometidos con los esfuerzos contra el hambre y la desnutrición en nuestro país. Personas que sienten el hambre de los pobres como la suya misma y están comprometidos en este esfuerzo, no sólo durante este período de gobierno sino que en esfuerzos de largo plazo.

Los indicadores son altos, el reto es grande y el camino que aún nos falta por recorrer es muy largo en la lucha contra la desnutrición y el hambre en Guatemala, pero los primeros pasos se han dado firmemente y la semilla ha quedado sembrada en múltiples actores nacionales, que ya conscientes de su importancia, no dejarán que este tema pase a un segundo plano.

HAMBRE, INTERVENCIÓN SOLIDARIA Y CONTEXTO CULTURAL EN LA REGIÓN CH'ORTI' DEL ORIENTE DE GUATEMALA

JULIÁN LÓPEZ GARCÍA
LORENZO MARIANO JUÁREZ¹

El verano del 2001 trajo consigo importantes novedades y cambios a los habitantes de los municipios de Jocotán y Camotán, en el oriente de Guatemala. Los medios de comunicación, nacionales e internacionales, desvelaron la alarmante situación de esta parte del país, sumida en una dramática “hambruna”² y con escandalosas cifras de desnutrición, especialmente infantil. Los relatos sobre las causas de esta situación se extienden sobre la falta de lluvias y la consecuente pérdida de las cosechas, a lo que se unió la caída de los precios del café. La destacada implicación mediática permitió sacar a la luz una situación, sin embargo, no muy diferente a la que se vivía de forma cotidiana en la zona en la época estival. El dramático caso de Juanita, una niña de 12 años que agonizaba y moría en el hospitalito de recuperación nutricional Bethania tras haber sido entrevistada por unos reporteros fue uno de los desencadenantes de la dimensión mediática que cobró la situación. Los diarios reprodujeron crudas imágenes con hombres, mujeres y niños con evidentes signos de desnutrición y los llamamientos a colaborar fueron numerosos.

La respuesta no tardaría en llegar³ y se produjeron movilizaciones para atajar el problema del oriente del país. Los guatemaltecos descubrían con pe-

¹ Este texto es resultado parcial de la investigación “Representaciones y vivencias del hambre en el oriente de Guatemala”, financiada por la AECI y desarrollada a lo largo de 2004/05.

² El término hambruna aparece entrecomillado en el texto para referirnos a la situación vivida en esta zona en el verano del 2001. Los medios de comunicación introdujeron este concepto a pesar de que las cifras de incidencia y prevalencia de desnutrición nunca alcanzaron el nivel requerido para hablar de hambruna. De hecho, esas cifras no fueron muy diferentes a las de años anteriores, incluso algún verano anterior se registraron un número mayor de muertes asociadas a desnutrición. Sin embargo, el concepto “hambruna” se extendió en todos los niveles y se asocia irremediamente a la situación vivida en el verano del 2001.

³ El diario Prensa Libre contribuyó a la organización del llamado “Movimiento social solidario para atender la crisis por hambre”, refiriéndose así: “El sufrimiento de hombres, mujeres y niños afectados por el hambre en las aldeas de Jocotán y Camotán, Chiquimula, hizo que empresarios, médicos, artistas y particulares se unieran en un movimiento de ayuda al que llamaron “Solidaridad”, cuyo objetivo es evitar que más personas sigan padeciendo falta de alimentos”. Pero junto a las formas más o menos organizadas de expresar la solidaridad hubo otras muchas individuales que en todo caso convergían en identificar el hambre de los otros con la falta de alimento según el criterio de los “solidarios”.

sar que África no se encontraba tan lejos como cabía pensar. En ese tiempo se organizaron colectas de alimentos y se produjeron donaciones por parte de empresarios, personalidades y particulares de todo el país. El gobierno, que en un primer momento negó la gravedad de la situación, también intentaría monopolizar las ayudas. La situación trascendería del ámbito doméstico y es entonces cuando se desencadenaría el desembarco de multitud de agencias de cooperación internacional, ONGs o grupos religiosos⁴. Los habitantes de Jocotán y Camotán ven con asombro la llegada de camiones y helicópteros cargados con comida para repartir entre los más necesitados. La multitud de organizaciones de ayuda portaban con ellas otras tantas soluciones y planes para acometer la crisis. A pesar de que la situación de inseguridad alimentaria afecta más a la población Ch'orti', las posibles soluciones adoptaron, con carácter general, un esquema universal de necesidades y medios de satisfacerlas. El hecho de que los Ch'orti's constituyan un grupo indígena con una forma distintiva de entender el mundo no afectaba, según ese criterio, a las necesidades fisiológicas que son la traducción inequívoca del hambre. Al fin y al cabo tenían en mente la idea de que el hambre es una entidad igual para todos, incapaz de realizar distinciones y, por tanto, la hambruna es consecuencia directa de no tener alimentos que comer.

Este texto pretende poner de manifiesto el abigarrado significado de conceptos tales como *hambruna* o *desnutrición* cuando se analizan dentro de sus marcos contextuales, de manera que podamos mostrar cómo los discursos locales permiten sacar a la luz realidades de análisis en ocasiones muy diferentes a los postulados universalistas. Desde esta perspectiva, la construcción de conceptos como hambre y desnutrición remiten a elementos de la vida social que sobrepasan con creces los aspectos fisiológicos de estos trastornos o la simple definición en base a la carencia de alimentos. Así, las acciones intervencionistas deben prestar atención no sólo a los elementos estructurales –políticos, económicos, históricos, étnicos...– que son responsables de las situaciones de inseguridad alimentaria, sino también a los procesos cognitivos y los procesos locales de construcción de estos conceptos, sus dimensiones ideacionales y las prácticas y representaciones a las que remiten. En numerosas ocasiones, las disertaciones sobre la seguridad alimentaria o la lucha contra el hambre se disuelven en multitud de cifras y números, de índices y variables medibles y cuantificables que en ocasiones velan a los protagonistas principales, sus voces, sus contextos o su realidad. En este artículo se hace un breve repaso a los discursos locales sobre el hambre y la desnutrición en esta zona de Guatemala, poniendo de manifiesto las singularidades locales en la definición de estos conceptos, sus prácticas y representaciones y su relación con un orden social y moral determinado. A continuación pretendemos reali-

⁴ En el otoño del 2004, aún quedaban más de 20 grupos desarrollando multitud de programas, a pesar de que poco a poco todos comenzaban a preparar su marcha.

zar una pequeña descripción de cómo las variables locales influyen en la efectividad de las acciones intervencionistas, el alcance de las mismas y proponer una revisión de esas acciones intervencionistas para incluir los discursos locales y optimizar así las inversiones en cooperación. Muchos de estos aspectos se muestran casi siempre ocultos, poco visibles, situados tras la opacidad y frialdad de las cifras.

HAMBRE, DESNUTRICIÓN Y CULTURA. EL DISCURSO LOCAL SOBRE LA HAMBRUNA

Uno de los aspectos más singulares del discurso local en relación a la “hambruna” del 2001 es la persistente negación de los hechos, es decir, una generalizada tendencia a no distinguir lo acontecido ese verano de los hechos de veranos anteriores y negarse a conceptualizar como “hambruna” a un suceso que nada tenía de extraordinario. Así se expresaba a este respecto D.^a Rosalina de Tunucó Abajo:

“No, no había hambre, lo que pasan que son los que trabajan allí hacen eso, había eso los sacan en video, para que miren que hay hambre tal vez no lo dan no vienen, es muy difícil; Es muy difícil... lo sacan para que vengan ayudas”.

Sin embargo, las razones de esta negación poco tienen que ver con la periodicidad del acontecimiento, sino con la presencia o la ausencia de los elementos definidores de la hambruna en el discurso local. En este contexto, la idea de hambruna se asocia a la del *mero hambre*. El *mero hambre* se construye como un periodo de carencia alimentaria casi mítico, perdido en la memoria de los que lo sufrieron, en un tiempo bastante distante de la actualidad. Los discursos sobre las causas son abundantes y variados, pero sobresale la idea de la falta de lluvias prolongada durante varios años. Las consecuencias de estos períodos son alarmantes: la gente desaparece, muere o se ve obligada a emigrar ante la carencia total de alimentos, ante el hecho de no tener *nada* que llevarse a la boca. Aunque quizá sea necesario aclarar el concepto de “nada” en el imaginario culinario Ch'orti': el hecho es que la idea de hambre en el discurso local no se asocia a un déficit cuantitativo en la ingesta diaria de calorías y nutrientes, ni a las propiedades organolépticas ni nutritivas de los alimentos en su aspecto netamente fisiológico sino de la representación de esas propiedades en la ideología local, de un concepto tamizado por fuertes elementos simbólicos que además remiten a una cosmovisión particular y un orden social concreto. De acuerdo con Nicod⁵, es la cultura la que determina un sistema de comunicación en el que nociones como comestibilidad, palata-

⁵ NICOD, M.: “Gastronomically speaking-food studied as a médium of communication”, en TURNER, M.R.: *Nutrition and Lifestyles*. 1980, Londres, Applied Science Publis.

bilidad o malnutrición se asientan. Visto de ese modo, es innegable el componente simbólico en torno a la capacidad de alimentar de ciertos alimentos en contra de otros, instaurando reglas que van más allá de lo que puede comerse o no⁶. Cada cultura, en cada momento, establece la escala de degradación alimenticia y determina hasta donde y hasta qué cosas se pueden comer; más allá se puede seguir comiendo y el cuerpo no muere, pero la condición humana se pierde. Conocer esas escalas y la frontera radical no sólo permite adentrarse plenamente en el concepto de hambre sino también en los conceptos locales de persona.

En efecto, todos los estudios que se han realizado histórica y transculturalmente acerca del hambre vienen a determinar que es la ausencia de los alimentos culturalmente cargados de valores (que lógicamente están también cargados de nutrientes), alimentos fetiche, aquellos que quitan el hambre (no sólo la sensación sino, sobre todo, el estado de hambre) la que genera las ideaciones locales en torno al concepto de hambre. El hambre crecerá en su dimensión mental a medida que la lejanía gastronómica se incrementa.

Dicho de otra manera, esa falta “total” de alimentos debe interpretarse bajo las reglas locales: la carencia de alimentos se refiere por un lado a la falta de frijol, pero sobre todo la carencia de maíz para preparar tortillas. La idea imperante, al menos hasta hace pocos años, es que un poco el frijol, pero especialmente la tortilla de maíz son los únicos alimentos que pueden quitar el hambre. Como dijo Doroty Lee respecto a los indios pueblo, “si se privara a este pueblo del maíz, no sólo se le quitaría su sustento, su alimento particularmente apreciado; sino que se le priva de toda su vida: lo que desaparece es el sentido de esa vida”⁷, para los ch’ortí de Guatemala quitar el hambre implica necesariamente comer maíz. Así contaba Doña Gregoria de Tunucó Abajo:

“Ninguno puede vivir sin maíz, más que todo lo más principal es el maíz; si no hay maíz no hay nada, se muere de hambre, porque más que todo, si no alcanza para las ocho tortillas pues cuatro y una taza de café que se ayuda... ya va pasando; si no, queda débil y ya no puede trabajar. La tortilla es la que da la fuerza. Siempre el estómago pide tortilla... en que come otras cosas, carne, verduritas o blanquillos, pero siempre la tortilla hace falta... sin la tortilla nosotros no podemos vivir, es una cosa que por ejemplo si no hay tortilla ya no come uno porque está con aquella hambre que quisiera comer tortilla”.

Igualmente D. Juan, de Matasano, identificaba el concepto de alimento (y por tanto antídoto contra el hambre) con la ingestión de maíz:

“El maíz dicen que tiene alto grado de alimento, porque yo , he puesto yo observación, he probado a ver... por ejemplo si tiene mucho hambre,

⁶ FIELDHOUSE, P.: *Food, nutrition, custom and culture*. 1986, Londres, Croom Helm.

⁷ FARB, P. y ARMELAGOS G.: *Antropologie des coutumes alimentaires*. 1985, París, Denöel.

pero si se come una tortilla, con un terroncillo de sal, y una tacita de café, completamente se le va el hambre y está sustentando uno... yo he probado comerme un pan cuando hay mucho hambre, sostiene el hambre, pero al rato comienza otra vez, y con el maíz no, al comer una tortilla y posible si le dio gana comer unas dos, con eso es suficiente, no va a dar hambre, es un gran alimento”.

La construcción de la hambruna está recubierta de elementos simbólicos: es posible afirmar la presencia de hambre o hambruna y a la vez la presencia de alimentos, más concretamente de *ciertos alimentos*. En la misma línea, es posible argumentar la negación de una situación de “hambruna” siempre que estén presentes, aunque sea en poca cantidad, determinados alimentos, es decir, el frijol y esencialmente el maíz. Ello supone afrontar una construcción del padecimiento más compleja, con un evidente carácter polisémico. Sufrir hambre por no tener que comer y sufrir hambre por no tener “verdadera comida” constituyen y encierran algunos de esos significados. “Ciertamente el hambre puede ser “ese gusano feroz que roe las tripas”⁸, pero no menos cierto que puede ser ese gusano feroz que roe las mentes”⁹. Dña. Dominga García, de Candelero, se refería así al ‘mero hambre’:

“No sé...este mi mamá contaba cuando nosotros fuimos pequeñas que **sí se conoció el hambre**, los *milpitos* dicen que aquí vinieron y de allí se secó, entonces mi papá iba a ganar hasta por aquí Honduras, por parte del Salvador llegaba mi papá, iba a ganar, ay qué tiempo, yo ya no lo conocí, pero un hermano que tengo por allá, que ya es mayor, es que tiene sesenta y ocho años... ese sí recuerda; se fueron lejos... entonces mi papá contaba el que fue ese tiempo de *calanidad* de hambre, bien *calanidad* de hambre, porque todo, porque todo tenían que comer, cabezas de guineo dicen que comían la pobre gente, **porque no se dio ni lo que es la clase de un maíz, en ningún lugar**”

La afectación generalizada a toda el área Ch’orti’ es otra de las características que definen la idea de *mero hambre*. La época de escasez, medida esencialmente por la falta total de maíz para preparar tortillas afecta sin distinción a toda la comunidad, y apenas se distinguen unas áreas más afectadas que otras. De igual manera, la capacidad individual para hacer frente a esta situación límite es nula; poco puede hacerse, apenas intentar sobrevivir.

En contraste con la escasa presencia de épocas entendidas como *mero hambre*, cada verano se produce un empobrecimiento de la dieta cotidiana que es conocida como la época de las *tortillas con sal*. La dieta de estos periodos

⁸ GONZÁLEZ TURMO, I.: “Comida de pobre. Pobre comida”. En GRACIA, M. (ed.): *Somos lo que comemos. Estudios de alimentación y cultura en España*. 2002, Barcelona, Ariel.

⁹ LÓPEZ GARCÍA, J.: “Exotismo y vivencia del hambre en Guatemala”, en DIETZ, G. y PÉREZ, B. (eds.): *Procesos de Globalización y Localización en América Latina*. 2002, Granada, Universidad de Granada.

es aún más monótona que el resto del año; a pesar de que existen diferencias entre las zonas altas y las bajas y diferencias en cuanto al poder adquisitivo de unos frente a otros, lo corriente es que los meses de verano, sobre todo agosto, sean especialmente duros. Algunos relatos muestran cómo se trata de un periodo temido el resto del año. Los *tres tiempos* de la comida se reduce a la ingestión de unas tortillas que en muchas ocasiones son aderezadas solo con sal aunque a veces se acompaña de un poco de frijol y café. La variabilidad se reduce, pero también lo hace la cantidad de comida y es frecuente que el número de tortillas que se ingieren disminuya. La pobreza de la dieta es asumida como cotidiana, incluso en ocasiones parece que se trata de un hecho esperable, como si se tratase de un tiempo que hay que pasar, con mayor o menor fortuna, todos los veranos. En el discurso local, estos períodos no son conceptualizados como hambruna. De hecho, es posible distinguir zonas donde la época de las tortillas con sal es más acuciante que en otras. De la misma manera, el *aguantar* hambre en esta época depende mucho de la habilidad individual¹⁰ y la capacidad para prevenir y afrontar esta situación. Una de esas acciones es la de trabajar la milpa de forma adecuada. Así se refería D. Benedicto cuando se le preguntaba por la “hambruna” del 2001:

“No, no, casi no... quieren decir que hubo hambre, porque no trabajaron... ¿y como yo no aguanté hambre? Porque trabajé, los que no trabajaron y no laboraron su milpa, porque hay un lugar por aquí por Suchiquer, Pelillo Negro que así fue; y como no compraron abono, qué se va a dar, ahora el maíz no se da así no más, no se da”.

Y también ha dependido de ciertas habilidades sociales. Habilidades sociales que tienen que ver con algunos elementos diacríticos de la cultura ch’orti’ como son el énfasis en el regalo de comida y la crítica social y moral de la ruindad y que se han expresado en elaboraciones míticas (como los relatos en torno al *xiximai* y las visiones de la Gloria y el Infierno tras “morir tres días”) y rituales como el *sikín* o el *recubal*¹¹.

En un plano aparentemente ligado se construye la idea local de desnutrición. El modelo biomédico concibe la desnutrición como un déficit en el aporte de nutrientes en la dieta para un momento y situación determinada, que puede ser medido y cuantificado en un contexto metabólico o fisiológico. A pesar de no ser la única situación posible, presupone, al igual que la mayoría de las propuestas intervencionistas, de forma primordial, la idea de que todo

¹⁰ En repetidos discursos se menciona “la inteligencia de los papás” para explicar por qué la familia del informante no aguantó hambre. Las diferencias en la intensidad de los periodos de las “tortillas con sal” se ligan en la ideología local a la habilidad de los hombres, especialmente en su trabajo en la milpa.

¹¹ Para conocer con más detalle el significado del *xiximai* (“espíritu de la escasez”), del sentido social y moral de “morir tres días” y la importancia cooperativa del *recubal* (primera visita de un ahijado a su compadre) y del *sikín* (invitación de comida a las almas), ver López García 2003.

se centra y reduce a la carencia de alimentos¹². La no disponibilidad de los mismos es la responsable de la desnutrición; cuando los niños no tienen qué comer o no disponen de una dieta adecuada, acaban desnutridos. Evidentemente, las soluciones y los programas de intervención deben ir encaminados a proporcionar alimentos *adecuados* y evitar que estos escaseen. El problema se plantea así de claro y presume una solución tan inequívocamente clara que resulta difícil el cuestionamiento. Pero lo cierto es que, una vez más, tenemos que contextualizar.

Para los Ch'orti', la desnutrición y su construcción como padecimiento es un proceso mucho más complejo, donde intervienen múltiples factores, entre los cuales se encuentra la falta de alimentos, pero no es, sin duda, el más importante. Así se manifestaba Paula García, de Pashapa, al preguntarle por la causa de que los niños se desnutran:

“Tal vez, por una parte, por falta de higiene, otra parte es que tal vez la mamá no los cuida, no los cuida y hay unos que son de pocos recursos también, o que quisieran, no pueden; por ejemplo allí en la aldea hay muchos niños así que cuesta cuidarlos, y hay otros casos que los papá son muy borrachos, ya no los miran a los hijos..., ahí que venga la mamá, echando manotazos a la pobre mamá; pero son unos también hay otros que son responsables con sus niños porque les ven enfermos, ven que hacen.”

En ese contexto, el hambre se construye a través de la ausencia de *ciertos* alimentos, esencialmente el maíz y el frijol. Sin embargo, la existencia del hambre no implica necesariamente la aparición de la desnutrición, pues, como veremos, se trata de universos semánticos y contextos ideacionales diferentes. El término Ch'orti' más cercano a desnutrición sería *k'oxer*, “delgadito”, *k'oxram*, “se adelgazó”, pero en el ideario local se relaciona más con las consecuencias de épocas de hambre o de una falta de alimentos. El concepto de desnutrición infantil define un tipo de padecimiento con síntomas muy parecidos, la delgadez principalmente, pero con una etiología particular. Es cierto que en los discursos no siempre se aprecia una diferenciación tan acusada, y si es evidente que la falta de alimentos es una de las muchas causas de desnutrición infantil en el ideario local¹³, pero desde luego, no una de las más evidentes o importantes.

¹² También toma en consideración situaciones especiales que alteran el balance de la ingesta, como diarreas o diversas alteraciones que dificultan o impiden la lactancia materna; sin embargo, son tratadas como causas marginales y subordinadas a la idea de la carencia de alimentos, verdadera responsable de las epidemias agudas de desnutrición.

¹³ Fruto quizá de las intensas capacitaciones biomédicas; no obstante es más frecuente que los discursos utilicen el término desnutrición para denotar una delgadez en los niños causada esencialmente por una dejadez en el cuidado materno, aunque se ofrecen muchas posibles causas.

La desnutrición infantil en la concepción Ch'horti' es un trastorno achacable a las madres. La mayoría de los discursos sobre las causas de este trastorno se centran en una dejadez materna o un tipo de ruptura con una serie de prácticas establecidas. La crianza de los niños es una responsabilidad exclusivamente materna, y la desnutrición aparece como un fracaso en las prácticas de la madre en esta labor. En esta línea, son muy frecuentes los discursos que relacionan el trastorno con la falta de higiene o un descuido en los horarios de la alimentación: dejar al niño en el suelo, no percatarse de que está comiendo tierra, dejarlo sucio o poco aseado son respuestas frecuentes cuando inquirimos por la etiología de la desnutrición, como lo es el hecho de dejar pasar más tiempo del debido entre comida y comida, haciendo que el niño lllore.

“Ah, porque no les hacen caso de sus nanas, de sus tatas tampoco...el niño desnutrido es por que la nana no lo asiste, tal vez ella está torteando y el niño llorando, quiere comer y no le da; ya cuando le va a dar ya le pasó el hambre y ya le duele el hambre... como todavía no puede decir dame tortillas nana, se queda desnutrido”. (Comadrona).

El hecho de tener una leche incompetente o *rala* o unos pechos pequeños también es causa de que los niños acaben desnutridos. La desnutrición infantil también puede ser el resultado de diferentes comportamientos realizados durante el embarazo o incluso antes. Es necesario llevar una determinada dieta alimentaria, recubierta de elementos simbólicos tanto o más que nutritivos. En alguna ocasión comentaron que la causa de que los niños acabasen en ese estado se debía a que la madre había *recibido al esposo bolo*, ebrio, en el momento de la concepción. La mayoría de discursos discurren por la senda de atribuir a la “falta de cuidado” de la mamá el origen de la desnutrición infantil. Evidentemente, las acciones preventivas deben orientarse a evitar que las madres realicen esta serie de prácticas que desembocan en desnutrición de sus hijos. Recuerdo que conversando sobre las soluciones al trastorno en Tunucó Abajo, una de las aldeas más conservadoras del área, recalcaron que quizá repartir alimentos estuviese bien, pero que lo primero era llamar la atención a las mamás, para que cuidaran de sus hijos, incidiendo en la necesidad *de una educación para la salud* materna.

Un análisis en profundidad permite desvelar relaciones de dominación y la presencia de fuerzas y estructuras de poder determinantes de este tipo de discursos. La desnutrición aparece como “mal social” que implica una significación análoga a la ruptura de un orden social determinado¹⁴ y ligado al mantenimiento de un orden moral dado. El padecimiento transmite así significados, imágenes y relaciones entre el cuerpo individual y el colectivo¹⁵ e

¹⁴ LÓPEZ GARCÍA, J.: *Símbolos en la comida indígena guatemalteca. Una etnografía de la culinaria maya-ch'orti'*. 2003, Quito, Abya-Yala.

¹⁵ SCHEPER-HUGHES, N.: *La muerte sin llanto. Violencia y vida cotidiana en Brasil*. 1997, Barcelona, Ariel.

incluso realizando cierta función de “control social” que en diferente forma se ha vinculado a la práctica médica¹⁶. Las relaciones y los roles de género se expresan en estos discursos, reforzando el papel tradicional de la mujer dentro de la estructura familiar; de esta forma, tener hijos desnutridos no sólo implica ser malas madres, sino también malas esposas.

HAMBRE E INTERVENCIÓN. HACIA UN REPLANTEAMIENTO DEL CONCEPTO DE AYUDA CONTRA EL HAMBRE

En cierta ocasión, conversábamos con una señora de Suchiquer, una de las aldeas más pobres y en las que se dejó sentir con más fuerza la escasez alimentaria del 2001. Apenas levantaba su mirada de su regazo, en un afán casi obsesivo por continuar con su labor artesanal, en ese momento el principal ingreso de la familia. Mientras seguía con su trabajo, nos comentaba lo difícil que fue para ella el verano de la “hambruna”. Al oír su nombre se giró algo dubitativa. Una vecina le comentó, con un tono que denotaba bastante urgencia, que los médicos que estaban en los controles de peso y talla estaban repartiendo comida. La mujer dudó unos instantes, como sopesando la idea de acercarse a ver si recibía alimentos frente al tiempo que debería estar alejada de su labor. Después de ese momento de vacilación se enfrascó de nuevo en su trabajo. Comentó que no era seguro que le fuesen a dar comida, y que además estaría mucho tiempo esperando, quizá toda la mañana. En ningún momento pareció valorar entre las opciones si en verdad necesitaba esos alimentos para su familia, sino el tiempo que debería esperar, más aún cuando no era seguro que le fuesen a *regalar* los alimentos. En muchas ocasiones, los diálogos que se han establecido a través de las políticas y acciones intervencionistas han seguido un patrón semejante a lo relatado. De una parte se han ofrecido unas soluciones aparentemente lógicas a los problemas acuciantes. Sin embargo, en numerosas ocasiones las respuestas han sido desconcertantes; todo ello ha puesto de manifiesto la profusa semántica de la relación entre necesidades y formas de satisfacerlas, y que lo “aparentemente” lógico no siempre lo es.

Es en este contexto el reparto de comida parece una respuesta lógica y universal a una situación de crisis alimentaria. Sin embargo, este proceso está mediado por importantes elementos culturales que remiten a puntos de inflexión en la eficacia de las acciones y en ocasiones a ciertos desconcertos, elementos que se vuelven opacos ante la autoridad de las cifras. Uno de ellos tiene que ver con el tipo de alimento *adecuado* en estas situaciones. Mientras que el discurso biomédico habla de una dieta “adecuada” basada en cálculos

¹⁶ FOUCAULT, M.: *El nacimiento de la Clínica. Una arqueología de la mirada médica*. 1989, México, Siglo XXI.

TAUSSIG, M.: *Un gigante en convulsiones: La reificación y la conciencia del paciente*. 1995, Barcelona, Gedisa.

calóricos, la ideología local se mueve bajo *cálculos simbólicos*. La solidaridad trajo consigo un reparto de alimentos indiscriminado, desde latas de conserva, sopas de sobre y alimentos dietéticos hasta leche, incaparina, sacos de maíz... La primacía del maíz como *verdadero* alimento hizo que en ocasiones otros productos fuesen vendidos en la plaza de Jocotán a un precio menor del de mercado para comprar el grano o directamente cambiarlos por maíz. Adecuarse al contexto cultural en este sentido no supone demasiado problema, pues es posible conjugar la ayuda externa dentro de la retórica local repartiendo maíz, al menos en las situaciones de crisis aguda. Los mayores desconciertos aparecen cuando es ese maíz repartido por donación el que acaba vendiéndose en el mercado del pueblo. Además de las repercusiones para el mercado local, donde entran productos a un precio menor, con las evidentes consecuencias para comerciantes, en muchas ocasiones el dinero obtenido por esa venta acababa en las cantinas o chicherías, con maridos que regresaban ebrios a casa y en ocasiones maltrataban a sus mujeres. El desconcierto ante el destino de estas ayudas es frecuentemente interpretado por la mirada externa, por esa perspectiva global bajo las premisas de lo cultural, de lo exótico o simplemente como una evidente carencia de responsabilidad por parte de *estos recalitrantes indios*. No obstante, una contextualización bajo las reglas locales permite la descripción de realidades totalmente diferentes; de esta forma, la etiología local de la desnutrición infantil permite conceptualizar esa ayuda recibida como no necesaria ni pertinente para solucionar un problema esencialmente de las madres y de un tipo concreto de comportamiento. De esta forma, la dicotomía entre necesidad y solución se muestra culturalmente relativa, al igual que el concepto de ayuda. El destino de las ayudas ya no es tan desconcertante y de esta manera muestra su racionalidad contextual.

En otras ocasiones ha sido el elemento social del padecimiento el que ha sido subestimado por las acciones intervencionistas. Uno de los programas realizados en la zona ofrecía alimentos a cambio de controles semanales de talla y peso de los niños con signos de desnutrición. En función de la gravedad de la situación se catalogaba con un color determinado, hasta que el /la niño/a aparecía tres semanas seguidas en el color verde y se le consideraba apto para el seguimiento preventivo en la comunidad, instante en el que se le sacaba del programa. El desconcierto de los médicos también era evidente cuando niños con dos semanas dentro de los parámetros de color verde recaían hacia valores incluso de varias semanas atrás. Era evidente que la familia optaba por no alimentar al niño esa tercera semana, situando su estado de salud en un plano subalterno a la obtención de comida para toda la familia. La primacía del cuerpo social del padecimiento frente al cuerpo individual, del conjunto de la familia frente al de un individuo en un contexto de escasez vuelve a poner de manifiesto la necesidad de rediseñar y definir la relación entre necesidad y solución.

Como antes comentábamos, la construcción local del padecimiento se inserta en una forma particular de concebir el mundo, transmitiendo imágenes poderosas entre el cuerpo individual y el colectivo, se muestra dentro de las formas simbólicas¹⁷ creadoras de mundos verdaderamente diferentes. Es en este contexto donde adquiere significado y donde es posible transmitir y reproducir determinadas prácticas y representaciones. La implicación y alcance de todo ello explica las dificultades para introducir modificaciones a través de los programas de intervención. Intentar modificar las ideas sobre el hambre o la desnutrición en ocasiones puede significar reedificar el mundo social, proceso éste bastante complejo. Podemos ejemplificar esta cuestión con la etiología local de la desnutrición infantil. Antes comentábamos que la fuerte presencia de la responsabilidad materna en este trastorno es una de las formas locales de transmitir una relación de género desigualitaria¹⁸ y reproducir un esquema determinado de orden social e incluso moral. La introducción de nuevas perspectivas sobre las causas de la desnutrición debe negociarse de acuerdo a los esquemas locales de orden social y moral. Intentar modificar dichos esquemas implica adentrarse en una temporalidad que no siempre es posible, especialmente cuando se persiguen resultados a corto plazo. Por el contrario, intentar incluir esas modificaciones dentro del esquema normativo local supone no afrontar los aspectos estructurales del problema, apenas inflar la rueda sin arreglar el pinchazo. Sin embargo, en algunas ocasiones la opacidad de estos elementos no permiten el análisis contextual de muchas de las iniciativas. Algunos programas han mostrado la intención de modificar esas relaciones de género desigualitarias. Muchas capacitaciones inciden sobre el nuevo papel de la mujer en la toma de decisiones domésticas, en un plano de igualdad con su esposo. De la misma manera, se pretende que la distribución diaria de alimentos varíe del modelo tradicional en el que primero come el esposo¹⁹, hacia un reparto de la comida que prime las necesidades y la especial situación de niños y niñas. Y son las madres las responsables del cambio. Otras esferas de la vida social han sufrido un proceso similar. Entre ellas destaca la planificación familiar y el espaciamiento de los embarazos. Las tesis globales alertan de que la excesiva tasa de natalidad mantiene una estrecha relación con elevadas cifras de pobreza y consecuentemente, dificulta el descenso de la incidencia y la prevalencia de la desnutrición. De forma que es necesario

¹⁷ Good (2003) se apoya en la teoría de Cassirer sobre las formas simbólicas para argumentar como los padecimientos también organizan o canalizan formas específicas de realidad. Desde esta perspectiva, parece necesario adentrarse en la construcción de esas realidades particulares para iniciar procesos de reconversión.

¹⁸ El esquema tradicional apunta a una subordinación de género en la que hombres y mujeres no son complementarios ni iguales, sino diferentes, con papeles sociales, deberes y obligaciones diferentes que se expresan por medio de contratos más o menos explícitos.

¹⁹ LÓPEZ GARCÍA, J. y METZ, E.: *"Primero Dios. Etnografía y Cambio Social entre los Mayas C'horti's del oriente de Guatemala"*. 2002, Guatemala, FLACSO.

realizar una adecuada planificación familiar, y de nuevo la responsabilidad reincide en el papel materno.

A pesar de las nuevas prácticas que se unen al modelo de prevención local de la desnutrición, la mayoría provenientes del discurso global de la biomedicina y las capacitaciones de ONGs o agencias de cooperación, curiosamente el esquema simbólico y relacional que opera tras el trastorno permanece prácticamente inalterable. De esta forma, la prevención *debe* centrarse sobre la responsable: las madres deben poner mucha atención en el cuidado diario del niño, evitar mantener relaciones sexuales con los maridos bolos, observar ciertas prescripciones dietéticas durante el embarazo o no dar de mamar una leche *contaminada* cuando vuelve a quedarse embarazada. Al modelo popular hay que sumar las nuevas directrices, procedente de las infinitas capacitaciones que reciben y que hablan de igualdad de género, de no *dejarse* pegar y mantener un nuevo modelo de reparto de la comida, la asunción de nuevas responsabilidades en la toma de decisiones e incluso disminuir el número de embarazos. A todo ello hay que añadir las reprimendas en los centros de salud en los que se les culpa de sus dolencias. La presencia de la desnutrición infantil significa la ruptura de un determinado modelo social y moral en la que la responsable es siempre la madre. A pesar de que las prácticas varían, algunas de las representaciones que se pretenden modificar se mantienen. En un intento por modificar una relación de género desigualitaria se “fortalece” el discurso que sitúa a las madres como responsables de la desnutrición de sus hijos.

Muchas de estas representaciones, intercambios de significados o elementos simbólicos permanecen callados en los programas de intervención. Si la voz de los *ayudados* es una voz silenciosa, en ocasiones deliberadamente acallada, en un plano aún menos audible se encuentra ese contexto cultural. El discurso local sobre el hambre podría permanecer exclusivamente en el ámbito del conocimiento antropológico o incluso encuadrarse en un plano meramente folclórico o exótico. Sin embargo, creemos en las implicaciones aplicadas de este tipo de conocimiento y la necesidad de que sea tenido en cuenta en las actividades de intervención o cooperación. De forma más o menos acusada, las prácticas y representaciones que operan tras los ámbitos locales del hambre y la desnutrición influyen en el desenlace de las diferentes actividades y programas encaminados a modificar la realidad existente. Parece evidente que es necesario conocer esa “realidad” para intentar modificar una situación determinada, para evitar determinados *desconciertos*, como los que produce la negación de la “hambruna” o las recaídas de niños que iban a recibir el alta médica. No sólo es necesario escuchar esos discursos locales silenciados en demasiadas ocasiones, sino que también es necesario prestar atención a lo que transmiten sus silencios. En esa renegociación del concepto “ayuda” el contexto cultural, el universo simbólico entra en juego en la definición de necesidades y medios para satisfacerlas.

En esa reificación de las acciones intervencionistas es necesario también no obviar los elementos culturales, a las prácticas y representaciones que operan del lado de los “ayudantes”, hecho que se desdena con bastante facilidad y que aboca en un etnocentrismo intervencionista, fuente también de numerosos desconciertos. Uno de esos elementos es la tendencia a “planteamientos mecánicos y unidireccionales acerca de la transformación”²⁰. Durante el trabajo de campo en Jocotán, coincidimos en alguna ocasión con responsables de diferentes ONGs y agencias de cooperación. En medio de una conversación sobre los primeros resultados de la investigación sobre el componente cultural del hambre y la desnutrición en la zona, una de esas responsables comenzó a alabar los logros de las políticas y programas desarrollados hasta esa fecha. Ella misma, continuó, acababa de terminar el diseño de un proyecto en el que se repartirían estufas solares entre la población Ch’orti’, proyecto que contaba con una importante financiación por parte de su organización. Las estufas solares mantienen una lógica aparentemente aplastante en la relación necesidad/ forma de satisfacción: la necesidad de madera para encender el fuego con el que cocinar conlleva la deforestación de los campos, lo que influye en la desertización de la zona y favorece la disminución de las precipitaciones, hecho que se traduce en una pérdida de cosechas. A todo ello hay que añadir el tiempo destinado a la recolección de madera. Las perspectivas que abren las estufas solares las convierten en una *magnífica* inversión: no sólo consiguen que el tiempo destinado a la búsqueda de madera se emplee en otros actividades más *interesantes*, sino que además se evita la desertización y sus consecuencias. En aquel momento le comentamos que un proyecto similar se había llevado a cabo anteriormente en la zona, con resultados lejos de las expectativas creadas: las estufas solares acabaron durmiendo el sueño de los justos, abandonadas cerca de las casas. A continuación le comentamos que una explicación posible para este fracaso podía encontrarse en la incompatibilidad de las estufas con el orden social y moral Ch’orti’²¹. Algo contrariada por lo que escuchaba, la responsable se mantuvo en sus convicciones de que el proyecto se presentase esa misma semana. *Tal vez eso sea así*, comentó, *pero yo tengo todo terminado...*

²⁰ LÓPEZ GARCÍA, J.: “Aquí es otro modo. Los ch’orti’ y la capacitación en derechos humanos”, en PITARCH, P. y LÓPEZ GARCÍA, J.: *Los derechos humanos en Tierras Mayas. Política Representaciones y moralidad*. 2001, Madrid, Sociedad Española de Estudios Mayas.

²¹ Uno de esos contratos que rigen las relaciones de género es el del matrimonio, por el que el hombre se compromete a llevar maíz a la casa, mientras que la mujer se compromete a preparar tortillas con una estética particular: un sabor determinado, una presentación concreta y un sabor establecido. La falta de estos compromisos supone la trasgresión de un orden determinado y transmite imágenes y metáforas de haraganería o chismorreo (LÓPEZ GARCÍA, J.: “*La tortilla de maíz en el oriente de Guatemala: estética y orden moral*”. 2000, México, Anuario del Instituto Chiapaneco, Universidad de Chiapas). La preparación de las tortillas en las estufas solares no permiten obtener la estética particular de las tortillas, con lo que no se produjo una renegociación con el orden social y fueron desechadas.

Este es un ejemplo de un planteamiento unidireccional y vertical que impide replanteamientos y negociación. pues se construye dentro de la lógica cultural de *los que ayudan*. Parece imprescindible afrontar el parlamento entre *ayudados* y *ayudantes* en términos que excluyan relaciones excesivamente desiguales en torno al poder, el conocimiento, la toma de decisiones o la evaluación de necesidades y soluciones.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Podemos concluir diciendo que, aunque no se toma en cuenta, existe un discurso local acerca del hambre y otro acerca de la donación y la ayuda. Los agentes foráneos, que tienen muy claros los conceptos, no los toman en cuenta pero desde luego la efectividad de acciones contra el hambre se verá mermada si no hay diálogo con esas valoraciones locales. En realidad los discurso locales sobre el hambre y la ayuda hay, al menos, tres aspectos que merecen especial atención. El primero se refiere a la propia definición local de hambre; el segundo, que ahonda en las explicaciones sobre su existencia, y el tercero habla de la ayuda en forma de comida dentro de un marco más amplio como es el de reciprocidad comunitaria que sostiene un determinado orden moral.

El discurso local que habla del hambre, de la escasez e incluso de la pobreza se entendería como consecuencia de la ruptura de un tipo de orden moral. El hambre, que se viene padeciendo desde hace algunas décadas en la región y que afecta a más gente cada vez, tendría mucha relación con el incremento del individualismo y de la ruindad, con el deseo de uno de acaparar comida incluso cuando ven que otros lo necesitan. En muchos lugares de Centroamérica, y también en la región Ch'orti', se suele decir que "quien da de lo que come, como de lo que no ve". A medida que se va regalando menos comida, porque comienzan a llegar ideologías individualistas, se aleja también la posibilidad de recibir de otros cuando se necesita. Porque el regalo foráneo de comida, el que hacen las ONGs, no llega a ser plenamente afectivo al no integrarse en el sistema de reciprocidad ni plantearse dentro de una convicción igualitaria.

Para hacer efectiva la ayuda contra el hambre se precisa un tipo de convergencia que permita reconocer que cuando hablan de hambre, los ayudantes y los ayudados, están hablando de lo mismo y que cuando proponen un ayudas los otros la entienden como tal. Puede que el tipo de ayuda contra el hambre que habitualmente se propone evite la muerte del cuerpo físico del que padece la carencia, pero puede no evitar que muera la persona. Y, para muchos, como para los propios Ch'orti's vivir dejando de ser persona no merece la pena.

ESPAÑA

ELEMENTOS CONCEPTUALES Y METODOLÓGICOS PARA UNA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

ENRIQUE DE LOMA-OSSORIO FRIEND

ALGUNOS MITOS RELACIONADOS CON EL HAMBRE

El punto de partida para la elaboración de una estrategia de lucha contra el hambre es el análisis objetivo de las causas que la originan y el conocimiento de quiénes son y dónde están las poblaciones que sufren de hambre.

Uno de los grandes mitos sobre el hambre es atribuir su origen directa y, a menudo, exclusivamente a conflictos bélicos o eventos climáticos extremos, como sucesos únicos y aislados que tienen como consecuencia la hambruna. Evidentemente esta es la percepción que nos transmiten con frecuencia los medios de comunicación, pues es la forma más mediática de mostrar el hambre. Sin embargo, esta es la situación que sufren aproximadamente 60 millones de personas al año en el mundo, frente a los más de 800 millones que en las estadísticas de la FAO padecen subnutrición¹.

Otro de los mitos es el de considerar que las causas del hambre se encuentran fundamentalmente en la falta de alimento. La FAO plantea que existen suficientes alimentos para dar de comer al doble de la población actual del mundo. Por lo tanto, no se trata de un problema de escasez, sino un problema de acceso a alimento y a recursos que permitan a las poblaciones más pobres producir o comprar suficiente alimento.

Cuando se da una situación de hambre se debe de analizar cuales son las causas que subyacen en el problema. Por ejemplo, a menudo las razones por las que las personas más pobres son las más afectadas por las situaciones de desastre son debidas a la falta de reservas alimenticias, de posibilidades de acceso o de control en el manejo de sus propios recursos.

Según el Proyecto del Milenio de las Naciones Unidas, las poblaciones que pasan hambre y sufren desnutrición son, en su mayor parte, las familias campesinas (50%), y los/as trabajadores/as asalariados/as sin tierra (22%), a menudo situadas en áreas marginales y ecológicamente frágiles. Estos grupos

¹ Subnutrición: Inseguridad alimentaria crónica, en que la ingestión de alimentos no cubre las necesidades energéticas básicas de forma continua.

de población han quedado normalmente al margen de las políticas de apoyo a la agricultura y al desarrollo rural centradas en ofrecer soluciones más tecnológicas para lograr competir en un contexto de liberalización comercial y subsidio de las agriculturas más industriales.

Cuadro 1
TIPOLOGÍA DEL HAMBRE

Tipo de Hogar	Porcentaje de hambre
Producción familiar alimentaria en áreas remotas o marginales	50%
Hogares rurales no agrícolas	22%
Hogares urbanos pobres	20%
Pescadores, pastores y hogares que dependen de bosques	8%
Incluidos en cualquiera de los grupos anteriores:	
Afectados por conflictos o eventos climáticos extremos	60 millones
Hogares con Inseguridad Alimentaria relacionada con VIH SIDA	150 millones

Elaboración Propia.

Las estrategias diseñadas desde la óptica tecnológica han contribuido en incrementar la producción y la productividad de los alimentos en el mundo, pero no han logrado por el momento reducir el número de personas que pasa hambre.

LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE EN LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

España ha reafirmado sus compromisos internacionales dirigidos a reducir el hambre en el mundo en las recientes cumbres internacionales (Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996 y 2002 en Roma, Cumbre del Milenio de Nueva York (2000 y 2005)). En este contexto, nuestro país también ha liderado acciones específicas, como la Iniciativa contra el Hambre y la Pobreza presentada internacionalmente desde el Quinteto contra el Hambre (con Brasil, Chile, Francia y el Secretario General de Naciones Unidas) en septiembre del 2004.

Sin embargo, difícilmente se han planteado elementos de estrategia de lucha contra el hambre en los documentos directores de la Cooperación Española, que no fueran más allá de contribuir a este propósito a través de instrumentos de Ayuda humanitaria (Ley de cooperación para el desarrollo 23/1998, artículo 12) y Ayuda Alimentaria (Plan Director (2001-2004), capítulo VI).

El Plan Director (2005-2008) de la Cooperación Española responde a este reto de manera prioritaria e integral, planteando la lucha contra el hambre como un sector preferente.

Las orientaciones del Plan Director vigente están dirigidas a contribuir en el combate al hambre a través del desarrollo de iniciativas a nivel interna-

cional, nacional y local, que promuevan la voluntad política de los países y la reorientación de la Ayuda Oficial al Desarrollo para atacar este problema y lograr así enfrentar una de las realidades que más deben avergonzar a la humanidad: la convivencia de un mundo con hambre en una sociedad intelectual y técnicamente desarrollada.

Este instrumento de planificación no solo establece la prioridad sectorial de la Cooperación Española en la lucha contra el hambre, sino que propone un enfoque para abordarlo, el de la Soberanía Alimentaria.

¿QUÉ ES LA SOBERANÍA ALIMENTARIA?

La soberanía alimentaria es un concepto reciente (1996) que surge a nivel internacional desde el movimiento campesino², como objetivo político con importantes componentes ideológicas, en cuya construcción han participado otros movimientos sociales, fundamentalmente de asociaciones de consumidores y ecologistas.

Aunque reciente, es un concepto que ha tenido muy rápido y dinámico desarrollo paralelamente a las Cumbres oficiales mencionadas. Inicialmente considerado como una postura reivindicativa de la sociedad civil, ha pasado paulatinamente a ser considerado por sus defensores como un marco de políticas para abordar el problema del hambre desde el desarrollo del medio rural, la integridad medio ambiental y los medios de vida sostenibles.

El seguimiento de los foros de soberanía alimentaria organizados por la sociedad civil paralelos a las cumbres permite conocer algunos de los propósitos, fundamentos y reivindicaciones de este enfoque, entre los que se podrían destacar los siguientes:

- *‘La Soberanía alimentaria es una precondition para una seguridad alimentaria genuina’* Cumbre Mundial de la Alimentación CMA en 1996.
- *‘Soberanía Alimentaria: Un derecho para todos’* CMA: cinco años después en 2002. Entre las declaraciones realizadas en el marco de esta Cumbre, los representantes de la sociedad civil reivindicaron: *“no solo la falta de voluntad política para combatir el hambre, sino la utilización de demasiada voluntad política para promover políticas que realmente exacerban el hambre”*.

Actualmente el Foro de Soberanía Alimentaria aglutina intereses de más de 2000 Organizaciones No Gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil con una visión común a nivel internacional. Esta visión está articulada por un Comité Internacional de Planificación.

² El movimiento global campesino, a través de Vía Campesina, comenzó a utilizar este concepto en 1990 con el objetivo de impulsar el diálogo entre las ONG sobre este tema.

La relevancia de las reivindicaciones y planteamientos realizados desde la sociedad civil en este tema han incidido en que este concepto haya sido considerado también, ya de manera oficial, por algunas organizaciones. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, en su Informe Especial sobre el Derecho a la Alimentación 2004, reivindica la soberanía alimentaria como la manera de garantizar el derecho de los pueblos a comida y seguridad alimentaria³.

La definición más clarificadora y operativa del término soberanía alimentaria fue la adoptada en el Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria en La Habana, Cuba en Septiembre de 2001: “*el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental*”. Esta definición ha sido modificada en varias ocasiones por el Comité Internacional de Planificación en los sucesivos encuentros realizados, la última de ellas en octubre de 2004.

Como se podrá comprobar, la definición de soberanía alimentaria enfatiza la visión de sostenibilidad y autonomía, el derecho a la alimentación y el apoyo decidido a la agricultura familiar. Además contempla el acceso y control de la población sobre los recursos productivos (tierra, agua y semilla, entre otros), con una especial atención a los aspectos de regulación de la tenencia de la tierra, y al acceso y control de las mujeres sobre dichos recursos

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES ASPECTOS QUE CONTEMPLA LA SOBERANÍA ALIMENTARIA?

El Comité Internacional de Planificación establece que la Soberanía Alimentaria se puede contemplar desde cuatro áreas prioritarias de actuación:

La Alimentación como Derecho Fundamental, lo que quiere decir la responsabilidad y obligación de los estados a respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo este Derecho.

Originalmente, el Derecho a la Alimentación fue considerado en la **Declaración Universal de los Derechos Humanos** de 1948, que en su artículo 25 planteaba que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación*”. En 1966 los Estados Partes en el **Pacto Internacional de Derechos**

³ “Considerar la soberanía alimentaria como un modelo alternativo para la agricultura y el comercio agrícola, de modo que los gobiernos cumplan su obligación de respetar, proteger y satisfacer el derecho a la alimentación, un derecho humano fundamental protegido por el derecho internacional”. Jean Ziegler. Relator Especial de NN.UU para el derecho a la alimentación, febrero 2004.

Económicos, Sociales y Culturales PIDESE reconocieron en el artículo 11 “*el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*”⁴, y señalaron una lista de las medidas que adoptarían individualmente o mediante la cooperación internacional, para que se respetara ese derecho.

En mayo de 1999, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, responsable de la supervisión de la aplicación del PIDESE, aprueba la Observación General (OG) 12 en la que se define en detalle el contenido del derecho a la alimentación y se establece la **obligación de los estados** a respetar, proteger, facilitar y hacer efectivo el derecho a la alimentación. Así mismo, se aprueba la Observación General número 15 sobre el derecho al agua en la que se plantea que “el derecho a una alimentación adecuada incluye el derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico”⁵.

Dicho Comité aprobó posteriormente en el 2000 la adopción de un enfoque integrado y coordinador para la promoción y protección de este derecho, y el nombramiento de un Relator Especial sobre el derecho a la alimentación.

La Cumbre Mundial de la Alimentación de 2002, invitó al Consejo de la FAO a establecer un Grupo de Trabajo Intergubernamental dedicado a elaborar un conjunto de **Directrices de aplicación voluntaria**. Estas directrices fueron aprobadas en septiembre de 2004 en “apoyo a la realización progresiva del derecho a la alimentación en el ámbito de la seguridad alimentaria nacional”, con el fin de “ofrecer orientación práctica” a los países para que cumplan con sus obligaciones relacionadas con el derecho a la alimentación.

Las Directrices implican la sensibilización y capacitación de las personas pobres y que pasan hambre, para que exijan el cumplimiento de sus derechos y constituyen un elemento fundamental para lograr la movilización de la voluntad política de los gobiernos para combatir el hambre.

El Acceso a Recursos Productivos, fundamentalmente tierra, agua, recursos naturales y la protección de la biodiversidad. Con este propósito, la soberanía alimentaria promueve, entre otras, la puesta en práctica de políticas de reforma agraria que permitan el acceso a los “sin tierra” y la propiedad y control de la tierra a los campesinos (especialmente a las mujeres) y a los pueblos indígenas.

Así mismo, considera a la biodiversidad como una de las bases fundamentales de la alimentación humana. Los recursos genéticos de animales y plantas

⁴ El compromiso de los 142 estados firmantes fue solamente el de lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos. No todos los gobiernos aceptan la naturaleza obligatoria de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que por algunos países son considerados meras aspiraciones y no derechos humanos, de responsabilidad individual y en los que el estado tan solo tiene un papel filantrópico o moral.

⁵ Se consideran también los usos vinculados con la producción de alimentos en la medida en que la producción agrícola esté destinada a evitar el hambre, a garantizar una alimentación adecuada, pero no cuando se trate de desarrollar explotaciones agrícolas como negocio.

constituyen la base para el desarrollo y mejora de las plantas cultivadas y las razas de animales, para hacer frente a nuevas plagas y enfermedades, y para salvaguardar su potencial de adaptación a los cambios en el ambiente y en los ecosistemas. La biodiversidad de variedades de plantas nativas y razas animales adaptadas a las condiciones locales asegura los medios de vida de las poblaciones en condiciones ambientales y de suelo desfavorables. En este sentido, este fundamento de la Soberanía explicita el acceso irrestricto a los recursos genéticos de plantas y animales, evitando comprometer la biodiversidad mediante la diseminación de organismos genéticamente modificados.

Una revisión de las conferencias, acuerdos y tratados internacionales específicos relacionados con este tema y rubricados en los últimos años, pone de manifiesto la importancia de estos temas. Para mencionar algunas de ellas:

- **El Protocolo de Cartagena** sobre seguridad de la biotecnología, adoptado en el año 2000 en el marco del Convenio de Biodiversidad Biológica,
- **El Tratado de Recursos Fitogenéticos para la Agricultura y la Alimentación** (en vigor desde 2004) con el que se logra *con carácter jurídicamente vinculante* la protección de los recursos genéticos de las plantas destinadas a la agricultura y la alimentación.

La Producción de Alimentos mediante sistemas agroecológicos y sostenibles. La población más pobre que se encuentra en zonas marginales y frágiles difícilmente ha recibido apoyos a través de la investigación o la extensión para lograr desarrollar sistemas de producción sostenibles capaces de garantizar el acceso al alimento a partir del conocimiento local y en equilibrio con el manejo de los recursos naturales. A pesar de su marginalidad y fragilidad, estas áreas cuentan con un enorme potencial por la riqueza de sus ecosistemas y las condiciones sociales, culturales y medioambientales que conforman los medios de vida de las familias campesinas y pesqueras. Para preservar estas condiciones y aprovechar adecuadamente este potencial a favor de la mejora de las condiciones de vida de la población más pobre, deben de plantearse alternativas basadas en sistemas de producción locales, tecnologías adaptadas a la condiciones del medio y preferentemente propuestas agroecológicas.

El enfoque agroecológico de la producción agrícola se promueve actualmente desde las organizaciones de la sociedad civil como respuesta a situaciones de inseguridad alimentaria en áreas y poblaciones con escasos recursos. Algunas organizaciones internacionales han comenzado también a hacer referencia a la importancia del uso de las prácticas basadas en este tipo de enfoques como estrategias en el marco de los Objetivos del Milenio y del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)⁶.

⁶ Por ejemplo, el Grupo de Trabajo del Hambre del Proyecto del Milenio de Naciones Unidas, comienza a plantearse la importancia de enfocar las estrategias futuras de lucha contra el hambre en tecnologías adaptadas localmente: 'En áreas con elevado riesgo por razones ambientales, se está desarrollando un

La promoción de políticas agroalimentarias y comerciales equitativas que aseguren la disponibilidad alimentaria a nivel local. No se trata de un planteamiento contrario al comercio internacional, sino de la toma en consideración de las implicaciones de la apertura comercial para productos agroalimentarios entre países muy desiguales, que se comprueba puede incrementar la brecha de pobreza y desigualdad. Un claro ejemplo está en un reciente informe del Relator Especial para el Derecho a la Alimentación de la Comisión de NN.UU sobre Derechos Humanos (Ziegler, J. 2004):

“En los últimos 30 años, los 49 países menos desarrollados del mundo pasaron de ser exportadores netos de alimentos a importadores netos, mientras el costo de sus importaciones de alimentos aumentaba de 45 a 70 por ciento del valor de sus exportaciones totales de mercancías. Esto les hace cada vez más difícil pagar sus importaciones. Esos países son, entonces, incapaces de producir sus propios alimentos y de asegurarse ingresos suficientes para comprarlos, por lo tanto son vulnerables a la inseguridad alimentaria y no pueden garantizar la realización del derecho a la alimentación”.

La soberanía alimentaria busca promover un comercio justo dirigido a garantizar el acceso a los alimentos de toda la población priorizando la producción y el comercio local y regional antes que la exportación, permitiendo a los productores protegerse de las importaciones a bajo precio, admitiendo los apoyos públicos a los agricultores siempre que no están dirigidos a promover la exportación a bajo precio y garantizando precios agrícolas estables.

IMPLICACIONES DE LA ADOPCIÓN DE ESTE ENFOQUE POR PARTE DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

A continuación se hace referencia a una serie de elementos que implica la adopción de este enfoque de soberanía alimentaria.

a) El desconocimiento del concepto y la limitada experiencia en su aplicación

La Soberanía Alimentaria como disciplina integral que estudia el problema del hambre en el mundo y que plantea soluciones para su erradicación apenas ha sido desarrollada en nuestro país⁷, entre otras razones porque se trata de

paradigma diferente enfocado más en la relación entre las tecnologías agrícolas desarrolladas localmente y la mejora de la gestión de los recursos naturales” (PNUD, 2003, p.9). También este abordan planteamientos en este sentido en los documentos del enfoque “crecimiento pro-pobreza” (pro-poor growth) del Comité de Ayuda al Desarrollo CAD.

⁷ Difícilmente se encuentran en España centros de investigación, departamentos, asignaturas en las universidades o cursos de postgrado que abarquen esta problemática de una manera amplia y multidisciplinar.

un término reciente, y aún a nivel internacional es un concepto en proceso de desarrollo con pocos estudios académicos y sistemáticos.

A esta circunstancia se debe añadir que existe la percepción generalizada, relacionada con los mitos mencionados en el acápite anterior, de que el hambre es un hecho puntual que se combate fundamentalmente con actuaciones de emergencia, muy alejada de la realidad del hambre, consecuencia de procesos que requieren de estrategias de medio/largo plazo que aborden sus causas estructurales.

En particular, desde la cooperación española existen muy pocos referentes que consideren el término soberanía alimentaria de manera integral que hayan sido analizados y/o sistematizados. Esto no quiere decir que no se hayan desarrollado con éxito este tipo de acciones aunque normalmente bajo otra denominación que parcialmente contribuye a la soberanía alimentaria tales como iniciativas para impulsar la producción agrícola familiar, proyectos de acceso y tenencia de tierras, campañas de rescate de la alimentación tradicional y otros.

b) La amplitud de aspectos relacionados que inciden o son consecuencia de la Soberanía Alimentaria

La soberanía alimentaria está directamente relacionada con las políticas comerciales y agropecuarias de los países desarrollados y las negociaciones internacionales en curso. Difícilmente se puede entender un enfoque de soberanía alimentaria sin un planteamiento de coherencia con las políticas de comercio, agricultura y pesca.

Además, requiere un abordaje integral, que tenga en cuenta los aspectos de salud y nutrición, educación, medio ambiente, género, política económica y fiscalidad, protección social y cultura. La realización de una Estrategia de lucha contra el hambre desde la soberanía alimentaria requiere un ejercicio de definición del marco de las actuaciones que se engloban en este concepto, sin dejar de tener en cuenta el carácter transversal en relación a otras estrategias sectoriales.

c) La connotación política del término

Dado que se trata de un término que surge desde los movimientos campesinos con carácter reivindicativo, la soberanía alimentaria tienen connotaciones políticas que pueden llevar a evitar o rechazar la utilización del concepto desde algunos gobiernos y organizaciones internacionales. Esto podría dificultar la puesta en marcha de iniciativas de lucha contra el hambre desde la soberanía alimentaria que sean acordes con los intereses de los gobiernos receptores de la ayuda.

Si bien la adopción de este enfoque por parte de la cooperación española no necesariamente se traduce en que los principios y actuaciones que lo sus-

tenten deban orientarse conforme a todos y cada uno de los planteamientos político/ideológicos que reivindican los movimientos campesinos, si se deberían tener en cuenta las implicaciones.

ASPECTOS A CONSIDERAR EN LA ESTRATEGIA DE LUCHA CONTRA EL HAMBRE DE LA COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Abordar la Lucha contra el Hambre como sector prioritario implica hacer una apuesta por una Estrategia que integre planteamientos de diferentes puntos de vista, desde los derechos humanos, el desarrollo social, económico, agrícola, pesquero, hasta la nutrición y el medio ambiente. La integración de estas diferentes perspectivas debe lograr dar respuestas a la población que pasa hambre e incidir en acciones eficaces que aborden las causas que originan esta situación.

En este sentido, una estrategia de estas características debería dar un especial énfasis al fomento de políticas públicas dirigidas a lograr una distribución y acceso a los recursos y servicios más equitativa, y a la promoción de iniciativas dirigidas a favorecer la inclusión social y la inserción productiva de la población marginada.

Además, para su puesta en práctica se requiere hacer una apuesta firme por el fortalecimiento de las capacidades institucionales y humanas de la Cooperación Española para la orientación y ejecución de las actuaciones con un enfoque en el que prevalezca la perspectiva de lucha contra el hambre.

Como consecuencia de todo ello, la Estrategia debería estar dirigida a:

1. Fortalecer las políticas y actores de la Cooperación Española para **combatir activa y estratégicamente el hambre**.
2. Incidir en **la aplicación efectiva del derecho a la alimentación** desde las políticas y estrategias nacionales de los países en desarrollo
3. Mejorar las condiciones **de acceso a recursos y servicios** de la población **que contribuyan a garantizar la alimentación a nivel local**.
4. Fomentar los **sistemas de producción y/o aprovechamiento racional y sostenible** de los recursos naturales en los sectores productivos (agropecuario, pesquero y bosques)
5. Contribuir a garantizar una **alimentación adecuada y digna** de poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad

1. Fortalecer las políticas y actores de la Cooperación Española para combatir activa y estratégicamente el hambre

La implementación de una Estrategia de Lucha contra el Hambre requiere priorizar acciones dirigidas a la investigación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades humanas e institucionales que permitan gestionar y orientar

las actuaciones de manera adecuada, coherente y oportuna para combatir activa y estratégicamente el problema del hambre. En este sentido, se plantean cuatro actuaciones prioritarias:

- La sensibilización social para la promoción de valores y actitudes dirigidas a entender la complejidad del problema del hambre, sus múltiples facetas y generar compromisos que contribuyan a erradicarla. A través de la incorporación del tema en las áreas de actuación de la estrategia de Educación para el Desarrollo (ED) de la Cooperación Española (introducción en contenidos curriculares, elaboración de recursos didácticos y revisión de textos escolares), y mediante campañas de comunicación dirigidas hacia la opinión pública que evidencien las causas del hambre y las vías para combatirlo.
- La generación de conocimiento sobre el combate al hambre que oriente las políticas y acciones de desarrollo, a través de la evaluación y sistematización de experiencias y la promoción de espacios multidisciplinarios “grupos de reflexión” o “laboratorios de ideas” de investigación y formación en España sobre temas relacionados con las causas y las consecuencias del hambre y las estrategias para combatirla.
- El fortalecimiento de capacidades de la cooperación española para la gestión activa y estratégica para combatir el hambre; mediante la generación de espacios de discusión, cursos específicos de formación, incorporación del tema en maestrías de cooperación, y la articulación de las actuaciones de cooperación con las instituciones científico-técnicas involucradas en el sector alimentario español.
- La coherencia y complementariedad para lograr una mayor eficacia en la lucha contra el hambre, tanto desde la generación de posturas comunes con otras políticas (comercio, agricultura, medio ambiente, etc) como desde el fomento de la responsabilidad social empresarial. Así como, la consistencia de políticas y complementariedad operativa con las actuaciones de la Cooperación a nivel local, autonómico, nacional, en el contexto de la Comisión Europea y de la cooperación multilateral.

2. Incidir en la aplicación efectiva del derecho a la alimentación desde las políticas y estrategias nacionales de los países en desarrollo

Un aspecto fundamental es el de contribuir en que la alimentación sea formalmente considerada como un derecho fundamental y se refleje mediante la incorporación paulatina al ordenamiento jurídico de los estados de las Directrices Voluntarias del derecho a la alimentación.

Existen dos ingredientes básicos necesarios para que se pueda poner de manifiesto esta contribución. En primer lugar, que se dé el reconocimiento de la existencia de ese derecho por parte de los estados y además que se logre

que los individuos y colectivos sociales conozcan y defiendan estos derechos; y en segundo lugar, que existan políticas públicas⁸ dirigidas a lograr de manera efectiva el respeto, protección, promoción y garantía del derecho a una alimentación adecuada. Para ello se plantean las siguientes actuaciones prioritarias:

- Incidir en que la lucha contra el hambre sea una prioridad nacional en los países que la sufren, y el compromiso de los estados (gobierno, sociedad civil, empresa privada, iglesias, universidad, etc.) con el derecho a la alimentación, lo que requerirá de un importante esfuerzo de sensibilización. Así mismo, la puesta en marcha de políticas públicas que incidan en alimentación requiere contar con funcionarios públicos del gobierno y organizaciones de la sociedad civil con suficiente sensibilidad y conocimiento sobre el tema para gestionar técnica y políticamente sus actuaciones. En este sentido es fundamental el fortalecimiento de capacidades del sector público y las organizaciones de la sociedad civil en los países en desarrollo para la aplicación efectiva del derecho a la alimentación.
- La Asistencia Técnica para la formulación e implementación de políticas públicas relacionadas con el derecho a la alimentación. Las iniciativas a desarrollar en este ámbito estarán fundamentalmente dirigidas a que los países puedan contar con políticas nacionales de alimentación y nutrición y el marco legal que defina la institucionalidad requerida para su puesta en práctica. Las directrices establecidas en estas políticas determinarán los objetivos que se pretenden en el corto, medio y largo plazo. La apropiación de estas políticas en el contexto de las estrategias de Reducción de la Pobreza⁹ es fundamental para el alineamiento de la asistencia técnica de la cooperación española con las prioridades del país receptor de la ayuda, y de ser posible con sus sistemas y procedimientos.
- La Coordinación Interinstitucional, coherencia y articulación de los actores implicados en la lucha contra el hambre. Cualquier iniciativa dirigida a mejorar las condiciones alimentarias en un país, debe de partir de la construcción de instancias de coordinación permanentes tanto a lo interno del sector público como con las organizaciones que representan a la sociedad civil en los niveles locales y nacionales. En función de las características de cada país este esfuerzo podrá estar liderado desde el

⁸ “La resolución de los problemas alimentarios y nutricionales pasa por la generación de políticas públicas que respeten, protejan, promuevan y realicen el derecho humano a la alimentación” Flavio Luiz Schieck Valente. Relator Nacional para el Derecho Humano a la alimentación, agua y tierra rural. Plataforma brasileña de derechos económicos, sociales y culturales. Miembro del Comité permanente de Nutrición de NN.UU.

⁹ En este caso, mediante la incorporación de las Directrices Voluntarias en las estrategias para la reducción de la pobreza y en los planes de desarrollo de los países.

gobierno, o bien desde la sociedad civil. La Cooperación Española deberá contemplar en sus iniciativas la posibilidad de facilitar la generación y fortalecimiento de instancias de este tipo.

Este tipo de acciones facilitarán también el intercambio de información no solo de la situación de seguridad alimentaria, sino fundamentalmente sobre los métodos, las técnicas, contribuyendo así a la diseminación de las buenas prácticas y las experiencias exitosas alcanzadas. De esta forma se incidirá en el análisis crítico de las acciones de desarrollo desde los propios actores y se podrá poner al alcance de cualquiera la información técnica sobre como luchar contra el hambre y lograr un aumento de la escala de las intervenciones y de sus impactos, facilitando el paso de la visión micro a la perspectiva macro¹⁰.

- La Participación de la población en las decisiones relacionadas con la alimentación que puedan afectar a su derecho a la alimentación. Para contribuir en la aplicación del derecho a la alimentación, no solo basta con que exista legislación, políticas e instituciones que lo promuevan, también es necesario que la población cuente con la información y la capacidad para *participar* en las decisiones relacionadas con la alimentación que puedan afectar a estos derechos. Para ello, es fundamental:
 - a) Apoyar todas aquellas medidas dirigidas a promover el conocimiento y acceso a la información relativa al derecho a la alimentación¹¹, y facilitar el acceso a los medios para reivindicar su aplicación.
 - b) Promover el fortalecimiento de capacidades para facilitar la participación en las instancias de decisión relativas a los derechos alimentarios de la población.
- La creación y fortalecimiento de Sistemas de Información de Vigilancia Alimentaria y Nutricional y Alerta Temprana. Un aspecto básico para la puesta en marcha de políticas acertadas para la aplicación efectiva del derecho a la alimentación es que los estados puedan contar con información oportuna, completa, sistemática y accesible sobre la situación, ubicación y las causas de la inseguridad alimentaria. Así mismo, se requiere contar con instituciones y técnicos con capacidad para analizar la información existente y trasladarla a los tomadores de decisión para dar respuestas efectivas a situaciones de emergencia o estructurales relacionadas con las necesidades alimentarias.

¹⁰ Up (out) scaling: Adaptación y diseminación a otros contextos de soluciones conocidas y que han demostrado éxito en pequeña escala. También se refiere a la incidencia de las experiencias en instituciones y políticas.

¹¹ Directrices voluntarias. Número 11. Introducción del libro "Un derecho Vulnerado" de la Campaña del Derecho a la Alimentación.

3. Mejorar las condiciones de acceso a recursos y servicios de la población que contribuyan a garantizar la alimentación a nivel local

Los problemas de acceso y control de los recursos se refieren fundamentalmente a la seguridad de la tenencia de la tierra, la disponibilidad de agua, a los recursos del bosque, pesqueros, la protección de la biodiversidad y de los conocimientos tradicionales y tecnológicos locales.

Además, cualquier proceso dirigido a promover y mejorar el acceso a los recursos productivos debe de estar acompañado de iniciativas que permitan contar con los servicios necesarios para lograr una explotación adecuada, equitativa y sostenible de dichos recursos. Para ello, se requiere contar con una serie de servicios básicos orientados a que la población más vulnerable cuente con el conocimiento y los medios para salir de su situación de marginalidad.

Dichas acciones deben de darse en un contexto de dinamización de las economías locales, que genere las condiciones para fomentar el empleo y el desarrollo del asociacionismo y de la pequeña empresa a través de actividades rurales agrícolas y no agrícolas.

- a) Para mejorar el acceso y control de los recursos productivos se proponen dos actuaciones claves:
 - El Apoyo a los procesos individuales y comunitarios de acceso y control sobre la tierra y el agua de manera sostenible, con énfasis en los derechos de tenencia de la mujer, poblaciones indígenas y sectores más desfavorecidos
 - La Promoción de la biodiversidad, la protección de los recursos genéticos y el acceso no restringido de los pequeños productores a los mismos para su utilización en la agricultura y la alimentación.
- b) Para mejorar el acceso a servicios necesarios para lograr una explotación adecuada, equitativa y sostenible de los recursos, se considera preferente:
 - El apoyo a la investigación pública agraria, pesquera y alimentaria orientada hacia la valorización y la utilización de los recursos a nivel local, así como a la generación y transferencia de conocimiento que responda a las necesidades de las regiones y poblaciones más vulnerables.
 - El fortalecimiento de los servicios de extensión y capacitación rural de manera que respondan a las necesidades de las regiones y poblaciones más vulnerables.
 - La promoción de políticas, instrumentos y mecanismos de apoyo (incentivos y sistemas de financiamiento) que faciliten a las poblaciones más deprimidas aprovechar sus recursos de forma sostenible, contribuyendo así a su incorporación paulatina a los procesos de desarrollo.

- c) El desarrollo del tejido social y económico local que contribuya a garantizar ingresos dignos a la población rural, requiere dar prioridad a:
- La promoción de la organización y asociacionismo de la pequeña agricultura, la pesca artesanal y la silvicultura
 - El apoyo para la organización de mercados locales que favorezcan la producción y consumo local de alimentos
 - El fomento del desarrollo empresarial y el empleo rural no agrícola

4. Fomentar sistemas de producción y/o aprovechamiento racional y sostenible de los recursos naturales en los sectores productivos (agropecuario, pesquero y bosques)

La mayor parte de la población de los países y regiones más pobres depende del sector rural y de la explotación de los recursos naturales como motor del desarrollo. Considerando el crecimiento de la población en estos países, la presión sobre el medio ambiente y la paulatina destrucción de la biodiversidad, la agricultura y la pesca deben afrontar el desafío de incrementar la disponibilidad y el acceso a los alimentos a partir de los medios de vida de las poblaciones y sin destruir los recursos naturales (agua dulce y salada, suelo, aire, diversidad biológica,...)¹².

A este respecto, numerosos estudios realizados han demostrado que los rendimientos de las familias campesinas, incluso en áreas marginales, pueden multiplicarse por tres y por cuatro utilizando técnicas adaptadas localmente. En este sentido, cualquier estrategia futura que pretenda incrementar la disponibilidad alimentaria, incluso a nivel global, deberá de enfocar su atención hacia la mejora de los sistemas de producción de las familias campesinas y los sistemas de explotación de la pesca artesanal.

Para ello, una de las prioridades será la de contribuir en la mejora, valorización y difusión de una amplia variedad de sistemas de producción y técnicas adaptadas localmente dirigidas a incrementar la productividad y la diversificación productiva para incrementar la disponibilidad de alimentos mediante la explotación sostenible de los recursos naturales, con el respeto y valorización de los conocimientos tradicionales y tecnologías locales¹³. En este sentido, las prioridades deberían enfocarse a:

- La promoción de los programas de multiplicación y disseminación de semillas y material vegetativo adaptadas localmente.

¹² Se trata de dar respuestas posibles y equilibradas ante el sobreuso de las fuentes de agua, la pérdida de suelo por erosión y salinización, la pérdida de biodiversidad a partir de la destrucción de ecosistemas y simplificación de la producción a ciertos monocultivos, la producción animal intensiva y la sobreexplotación del mar.

¹³ La diversidad de usos sostenibles de los recursos (tierra, agua, bosques, recursos genéticos como semillas y animales) son el resultado del conocimiento y trabajo de muchas generaciones de población rural e indígena.

- El desarrollo de iniciativas dirigidas al manejo sostenible del agua mediante un enfoque de cuencas, subcuencas y microcuencas que permitan soluciones integradas y negociadas entre países, regiones, comunidades y familias para su aprovechamiento sostenible del agua y el beneficio de las poblaciones locales.
- La promoción de técnicas agroecológicas de manejo de la fertilidad de los suelos y protección fitosanitaria de cultivos/plantaciones¹⁴.
- El fomento de sistemas agroforestales y silvopastoriles en las áreas marginales en las que normalmente la producción de alimentos depende del agua de lluvia.
- La mejora de los sistemas de pesca artesanal fluvial y marítima, y la acuicultura orientada hacia la explotación sostenible de los recursos alimentarios acuícolas.
- La promoción de iniciativas dirigidas al manejo post-cosecha que garantice la disponibilidad del alimento en las épocas de mayor déficit y permita su comercialización en los mercados en los momentos más propicios.

5. Contribuir a garantizar una alimentación adecuada y digna de poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad

Existe un elevadísimo número de personas en el mundo que no tienen una alimentación adecuada y que están malnutridos, bien por falta de alimento que responda sus necesidades nutricionales, o bien por no contar con educación nutricional que le permita tener una alimentación sana y equilibrada. Las consecuencias de la malnutrición se agravan especialmente en la población en situación de mayor vulnerabilidad.

El hambre es, además, la dimensión extrema de los desequilibrios estructurales de los países, y así debería ser entendida para ser enfrentada eficazmente. Para ello, se ha de tener presente la exclusión a que esta sometida una parte importante de la población más pobre que no tienen posibilidad de acceder a recursos o a los servicios más básicos y a la cual se le niega el derecho fundamental del acceso al alimento.

Esta es la población que corresponde a familias que sobreviven a partir de ingresos obtenidos en condiciones laborales precarias como trabajadores asalariados, o bien personas excluidas que no cuentan con los medios que les permita garantizar una alimentación digna tanto en el medio rural como en el urbano¹⁵.

Tanto en uno u otro caso, es necesario priorizar acciones dirigidas tanto a lograr que la alimentación sea adecuada, como a dignificar la vida de la

¹⁴ Como el Manejo Sostenible de Suelos (MSS) y el Manejo Integrado de Plagas (MIP).

¹⁵ Ver cuadro 1 del presente artículo el que se plantea que un 22% de los más de 800 personas que pasan hambre son hogares rurales no agrícolas, y un 20% son hogares urbanos pobres.

población más marginada mediante el acceso a los mínimos requerimientos alimentarios. En este sentido se plantean dos actuaciones de interés:

- La implementación de medidas para **prevenir y combatir el “hambre oculta”** en grupos específicos de población más vulnerables. El hambre oculta (del término inglés “hidden hunger”) se refiere a las situaciones en las que se presentan deficiencias de micronutrientes esenciales¹⁶, habitualmente asociado a dietas escasamente diversificadas, con falta de proteínas o altamente dependientes de un ingrediente básico, y que afectan en mayor medida a grupos de población con mayores requerimientos. En este aspecto es importante dirigir las acciones hacia la diversificación de la producción y la ingesta alimentaria, de manera que se fortalezca la autonomía y capacidad de gestión de las comunidades para resolver con sus medios las deficiencias y evitar generar situaciones de dependencia.

- El apoyo para la conformación y fortalecimiento de **redes de protección social alimentaria** dirigidas a la incorporación paulatina en las economías locales de aquellos grupos de población excluida por no tener recursos que garanticen una alimentación digna. Se consideran de mucho interés aquellos Programas de Transferencia de alimento, insumos y rentas cuya implementación está ligada a una serie de condicionantes que se exigen a las poblaciones beneficiarias, relacionadas con el cumplimiento de requisitos relativos a la nutrición, salud y la educación de las familias implicadas. Estas experiencias se han puesto en marcha con resultados satisfactorios en muchos países. Por ejemplo, en el Programa de Alimentos por Educación de Bangladesh, se estima que la ayuda en alimentos ligada a la asistencia a la escuela aumentó la matrícula a la escuela primaria del 9 al 17 por ciento (IFPRI, 2003).

El Programa PROGRESA / OPORTUNIDADES de Méjico ¹⁷ ha tenido, entre otros resultados importantes en salud y educación, un importante impacto en el crecimiento de niños y niñas, con incrementos de un 16% de media (1cm aprox.) de crecimiento anual para los rangos de edad hacia los que se dirigió el programa (entre los 12 y 36 meses) (IFPRI, 2005). En este esquema también se encuentra el Programa Tarjeta Alimentación o Bolsa Familia de Brasil.

Los buenos resultados alcanzados en algunos países en estos programas permiten también sugerir el fomento de actividades dirigidas hacia el intercambio de estas experiencias.

¹⁶ Un total de 19 vitaminas y minerales son considerados esenciales para el desarrollo físico y mental, el funcionamiento del sistema inmunitario y el desarrollo de varios procesos metabólicos (KENNEDY, G., NANTEL, G., y SHETTY, P., 2003).

¹⁷ En el momento de su evaluación (1998-2000) el Programa PROGRESA cubría 2.6 millones de familias (40 % del total de las familias rurales), operaba en 50,000 localidades, más de 2,000 municipios y 31 estados. El presupuesto en 1999 se elevó a US\$777 millones, equivalente al 0.2 % del PIB de Méjico.

LA AYUDA ALIMENTARIA Y DE EMERGENCIA DE LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

PABLO MUELAS GARCÍA

Os reconozco que en muchas ocasiones hemos experimentado desde el Área de ayuda alimentaria y de emergencia del Gabinete Técnico la necesidad de hacer un paréntesis para reflexionar sobre nuestra propia actividad. Y aquí tengo una buena oportunidad.

Comenzaré presentándonos. El Área popularmente conocida como “ayuda humanitaria” tiene en la actualidad 12 componentes, 7 funcionarios y 5 asistencias técnicas. En el 2006 el presupuesto asignado a nuestro ámbito de trabajo superará los 55 millones de euros. Hace apenas tres años solamente había 5 funcionarios y el presupuesto no alcanzaba la mitad del actual. Esta transformación en tan poco tiempo obedece al compromiso político de la Secretaria de Estado de Cooperación de fortalecer sustancialmente la ayuda humanitaria de la AECI. En el desarrollo de esta expansión el Plan Director de la Cooperación menciona el reforzamiento de la estructura del área y la ampliación de competencias, incluyéndose la prevención y la evaluación como otros pilares sobre los que se sustentará la próxima y renovada ayuda humanitaria. Todos conocemos el ritmo de los tiempos en la administración. Pero no sería extraño ver en el transcurso de este año la materialización de alguna de las transformaciones anunciadas.

La primera pregunta que debemos formularnos es qué es ayuda humanitaria para de ese modo conocer el alcance de nuestras funciones y el tipo de proyectos que podemos financiar. Os reconozco que no es un tema pacífico. La ayuda de emergencia es la proporcionada con carácter de urgencia a las víctimas de desastres desencadenados por catástrofes naturales o conflictos armados, la provisión gratuita de bienes y servicios esenciales para la supervivencia inmediata. Nadie duda de nuestra competencia en este ámbito. La ayuda humanitaria, que incluye la ayuda de emergencia, abarca igualmente la que se presta en forma de operaciones prolongadas para refugiados y desplazados internos. Estas también las financiamos nosotros sin dificultad. La acción humanitaria, por último, incluye además la protección de las víctimas

y el respeto a sus derechos fundamentales: defensa de derechos humanos, testimonio, denuncia, presión política y acompañamiento. La acción humanitaria se desarrolla en un marco temporal amplio en la medida en que comprende una ayuda permanente en casos de crisis crónicas, de actividades de rehabilitación, de prevención de catástrofes y refuerzo de capacidades. La definición que se maneja en la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo vigente es muy restrictiva cubriendo solamente la faceta asistencial. Este es un campo novedoso de actuación en el que iremos avanzando cautelosamente en los próximos años. El propio Plan Director 2005-2008 reconoce que la definición es poco clara.

Visto lo anterior, ¿a qué nos dedicamos nosotros? Con la imprecisión que supone resumir, a tres cosas fundamentalmente: a conceder subvenciones a ONG y organismos internacionales, a suministrar ayudas alimentarias directas y a organizar y coordinar operativos de ayuda humanitaria de emergencia. Siendo la primera la que absorbe más fondos de nuestro presupuesto (70%), tenemos la responsabilidad de seguir estrechamente lo que motiva su desembolso y el proyecto que se financia. Para ello contamos con la experiencia y conocimiento de nuestras Oficinas Técnicas de Cooperación para analizar y supervisar más certeramente los proyectos que se nos presentan para su financiación. Pero, ¿cómo los seleccionamos? En el 2005 nos dirigimos en primera instancia a los organismos internacionales para conocer sus propuestas. Posteriormente sometimos al criterio de las direcciones geográficas las que nos parecieron más procedentes y en esa fase entraba el juicio de OTC/Embajadas. Finalmente la revisión del Secretario General y la Secretaria de Estado configuraron el cuadro definitivo, sometido, evidentemente a las restricciones presupuestarias. Aunque tanta criba pueda parecer que desnaturaliza la relación final, os aseguro que las crisis financiadas han correspondido con gran fidelidad a las más agudas de las existentes. Esta afirmación tiene tal alcance que por vez primera se han dirigido fondos de ayuda humanitaria a Eritrea, Zimbabwe, Malawi o Madagascar, sin olvidar otros destinos poco habituales históricamente como Uganda, Burundi, Sudán, Chad, Níger, Malí o Indonesia. Esto me permite afirmar sin reservas que el mapa de prioridades geográficas que dispone el Plan Director de la Cooperación no es aplicable a la ayuda humanitaria, que se dispensará allí donde exista necesidad. La cuestión espinosa subyace en determinar dónde existe esa necesidad y de qué modo puede atenderse mejor teniendo presentes nuestras limitaciones. Las subvenciones que se conceden se hacen habitualmente bajo la fórmula de subvenciones de estado y que por tanto admiten como beneficiarios a estados, ONG no españolas y organismos internacionales. Estos últimos son los tradicionales receptores de fondos bajo esta modalidad, siendo nuestras habituales contrapartes el PMA, FAO, el ACNUR y UNICEF. No obstante hemos financiado recientemente al CICR, a la OIM y a una ONG noruega especializada en desminado para un pro-

yecto en Angola. Lo que consideramos más conveniente es que el organismo finalmente beneficiario de la subvención negocie con la OTC de competencia el contenido final de su proyecto. De ese modo nos aseguramos que nuestros criterios, los de la AECI, sean tenidos en cuenta en la implementación de la acción. Esto simultáneamente tiene el efecto positivo de lanzar el mensaje de que el uso de nuestro dinero nos importa, ya desde el principio.

Las emergencias son otra de nuestras especialidades. Terremotos, hambrunas, huracanes, tsunamis nos han tenido en el 2005 de guardia. El despliegue de un equipo español sobre el terreno entraña muchas dificultades, particularmente logísticas. Este es un aspecto que estamos cuidando con especial interés en el último año. Con carácter general el perfil de nuestros operativos es sanitario, aunque estamos en condiciones de poder hacernos cargo de un punto de suministro de agua potable. Lo anterior exige contar, al menos, con un traductor cuando proceda, y sobre todo un marco institucional que ampare el despliegue, lo haga suyo para después continuar el trabajo con personal local. Porque los operativos que desarrollamos con personal no suelen exceder del mes de duración, en lo casos más graves. Somos conscientes que el trabajo no acaba con nuestro regreso, pero la presión de las instituciones que prestan a sus profesionales, el propio coste de mantenimiento del despliegue y la necesaria implicación de las estructuras socio-políticas del país desaconseja prolongar más allá la estancia. La propia evolución de los acontecimientos marca por sí sola el cambio de actividad. En el terremoto de Pakistán, por ejemplo, los caos tratados los primeros días (traumas fundamentalmente) dejaron paso, transcurridas tres semanas, a otro tipo de cuadros más encajables en medicina general que la especializada que nosotros proporcionamos. Por tanto tras la emergencia, ayuda humanitaria y acción humanitaria viene la reconstrucción, trabajo de cooperación al desarrollo. Esa zona de tránsito no siempre es fácilmente delimitable pero dondequiera que esté hemos de asegurar desde la AECI la continuidad de nuestra acción.

La ayuda alimentaria es otra de nuestras tareas asignadas. El Plan Director de la Cooperación Española advierte de los riesgos que una ayuda alimentaria mal orientada pudiera desencadenar en el país aparentemente beneficiario. Conscientes de ello, las ayudas que se promueven desde el Gabinete son fundamentalmente monetarizadas aunque en el pasado año se han producido algunas excepciones al respecto. Cabo Verde ha recibido, un año más y a solicitud de sus autoridades ayuda en especie (arroz en concreto), que fue ejecutada por una empresa española ganadora de una subasta pública. De cara a las ayudas alimentarias en especie que podamos suministrar en el 2006 vamos a introducir mecanismos que permitan extender la base de potenciales empresas participantes e incluso fomentar las compras locales o en países vecinos para que el impacto de la ayuda sea más extensivo. Algunos de vosotros conoceréis una gran operación de ayuda alimentaria gestionada por la AECI: la distri-

bución de 5.000 toneladas de carne de vacuno enlatada. Después de muchos meses de intenso trabajo esta gigantesca distribución está llegando a su fin. El resultado son 600 toneladas en Angola, 256 en Costa de Marfil, 550 en Haití, 574 en Liberia, 73 en Sao Tomé y 917 en Nicaragua. Quedan por distribuir otras 1025 en Haití y otras 1005 en Nicaragua.

Desde el pasado año 2005 contamos con una plataforma logística en el hangar de Torrejón que ha marcado un punto de inflexión en nuestra capacidad operativa. Con el hangar de la AECI tenemos una presencia permanente de personal y material de socorro a pie de pista, capaz de movilizarse en pocas horas. De esta forma la única circunstancia que podría retrasar nuestra salida sería la disponibilidad de medios aéreos, que si tiene alguna solución para garantizarla, daremos con ella. En el almacén disponemos de tiendas de campaña, plásticos, capazos, palas, plantas potabilizadoras, mantas, sillas de ruedas, sacos mortuorios, kits higiénicos y adquiriremos alimentos de alto contenido proteico. La gestión responsable de nuestra intervención requiere conocer cuál o cuáles de estos artículos son más necesarios en la zona de catástrofe. Tengamos presente que la capacidad de carga de un Hércules C 130 es de 14 toneladas, que se reduce a 7 si la distancia a recorrer es larga. La ventaja que supone tener esta base en Torrejón nos ha llevado a considerar la oportunidad de hacer algo similar en Centroamérica, concretamente en Panamá. Para ello uno de nuestros técnicos se va a desplazar a la región para estudiar la viabilidad del proyecto y conocer las sinergias que su puesta en marcha tendría con los sistemas locales de gestión de catástrofes.

La ayuda humanitaria es una actividad muy atractiva para todas las administraciones: consume recursos ociosos, es muy reconfortante, se viaja al extranjero, se consiguen muchas portadas de periódicos y telediarios y nadie te critica. Cuánto más es esta reflexión aplicable a otros ministerios con competencias en declive. La actuación concertada es un asunto central. De todos es sabido el creciente papel de las Fuerzas Armadas en operaciones llamadas humanitarias. Este es un asunto muy cuestionado en la comunidad humanitaria y la AECI ha contribuido al debate mediante el impulso de foros en los que se aborde la definición de espacios. En el pasado mes de noviembre se celebró precisamente en esta sede unas jornadas sobre cooperación cívico-militar que contaron con la participación de numerosos representantes de organismos internacionales, del MINISDEF, ONG españolas y doctrina. Si algo puede concluirse es que no se trata de un tema cerrado y que habrá que reclamar en cada momento la especialidad de la acción humanitaria frente a prácticas pretendidamente asimilables, pero sin el concurso de los principios humanitarios que dotan de carta de naturaleza a esta actividad.

A veces sorprende cómo otras cooperaciones oficiales con la mitad del presupuesto que nosotros manejamos obtienen mayores rendimientos de todo orden. Es nuestra responsabilidad acomodar nivel presupuestario a presencia

en el terreno, en las instituciones oficiales, en los organismos y foros internacionales para que el dinero de los contribuyentes alcance toda la dimensión posible en el terreno de la ayuda humanitaria. Nuestra participación activa en la iniciativa de los Good Humanitarian Donorship Principles, en el Fondo de Emergencias (CERF) de Naciones Unidas, nuestra contribución creciente a sus agencias humanitarias y la intervención directa en todas las catástrofes humanitarias existentes nos sitúa en un lugar privilegiado para seguir fortaleciéndonos.

CAPÍTULO IV
APROXIMACIÓN AL HAMBRE
DESDE LA BIODIVERSIDAD, LA AYUDA
AL DESARROLLO, LA CIENCIA
Y EL FENÓMENO MIGRATORIO

UTILIZACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE. DIMENSIÓN POLÍTICA Y REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL

MARGARITA ÁFRICA CLEMENTE MUÑOZ

UN POCO DE HISTORIA

La humanidad siempre ha utilizado desde la remota antigüedad plantas y animales en su beneficio. Es un hecho histórico que va paralelo al desarrollo de las diferentes culturas y sociedades humanas. Los otros seres vivos que nos rodean, han sido fuente de alimento y vestido, material para construir enseres y habitáculos, medicina para el cuerpo, ornamento con el que complacer los sentidos e incluso vehículo espiritual de comunicación con la divinidad. La diversidad biológica, entendida en su más amplio sentido, es decir como acervo genético, especies y ecosistemas, ha proporcionado a la humanidad tanto riqueza material como inmaterial.

ALGUNAS CIFRAS DE LA BIODIVERSIDAD

Actualmente existen aproximadamente 1.750.000 especies descritas y conocidas, aunque algunos autores señalan que probablemente superen los 111 millones, la cifra media estimada por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) se acerca a los 14 millones. Entre las especies descritas hay 270.000 plantas, 4.300 mamíferos, 9.700 aves, 6.300 reptiles, 4.200 anfibios, 19.000 peces, 72.000 hongos (se cree que el número de especies puede superar el millón y medio, 1.085.000 artrópodos (950.000 insectos descritos, aunque el número de especies debe ser superior a 8 millones), 5.000 virus y otras 4.000 bacterias –una ínfima parte de los más de 400.000 virus y 1 millón de bacterias que se cree que existen–.

La Biodiversidad del planeta se distribuye en los países más pobres, que paradójicamente son ricos en genes y diversidad genética. En las regiones de África Tropical, América Latina, Asia del Sur y Sureste, calientes y húmedas, se concentra una biodiversidad mucho mayor en tan sólo unas cuantas hectáreas que la existente en países enteros de las áreas templadas y frías. El bosque

tropical constituye el ecosistema más rico en biodiversidad y aunque ocupa sólo el 7 por ciento de la superficie terrestre se estima que entre el 50 y el 90 por ciento de las especies de plantas, animales y microorganismos del planeta se encuentran en él.

PÉRDIDA DE BIODIVERSIDAD

A pesar de que la actual era geológica es probablemente la más rica en términos de biodiversidad, la destrucción de ecosistemas y la reducción irreversible del número de especies, consecuencia de la actividad humana, pueden conducir al despilfarro de esa riqueza con consecuencias difícilmente predecibles. En cualquier caso no hay duda de que hoy en día, a diferencia de lo ocurrido en otras eras, la alteración del entorno es imputable, casi exclusivamente, a la actividad humana. Los mayores peligros proceden de la reducción del hábitat de las especies debido a su uso alternativo; de la sobreexplotación; de la introducción de especies que en la mayoría de los casos se convierten en invasoras, desplazando a las autóctonas y de la contaminación en general. Por lo que la destrucción de recursos naturales en el planeta y la pérdida de biodiversidad es uno de los problemas más graves con los que se enfrenta la humanidad en el siglo XXI.

La pérdida ya detectada de diversidad biológica tiene, sin duda, efectos perniciosos sobre el sistema productivo, si bien la cuantificación es a menudo difícil salvo en casos muy concretos. Como ejemplo ilustrativo de estos indeseables efectos puede mencionarse un misterioso caso acaecido en Malasia, donde se cultiva el durión (*Durio zibethinus*) fruta que sabe a cielo y huele a infierno según el dicho popular y que es muy demandada en los mercados asiáticos generando su cultivo y exportación millones de dólares. En los años 70 se detectó que a pesar de mantenerse constante el número de árboles frutales, la producción se reducía de tal manera que comenzaron a peligrar para el país los ingresos anuales de alrededor de 100 millones de dólares que generaba el cultivo. El misterio se desveló al descubrirse que la flor del árbol del durión era polinizada por una especie de murciélago (*Eonycteris spelea*) cuya población había mermado drásticamente como consecuencia de que otra planta, típica de manglares (*Sonneratia alba*), y fuente principal de su alimento, había desaparecido por la conversión de éstos en criaderos de gambas.

EXTINCIONES POR ACTIVIDAD HUMANA

En un principio la relación más directa que la humanidad estableció con su entorno natural fue la utilización de los otros seres vivos para alimentarse. Pero también la humanidad comprendió rápidamente que estos bienes podían ser además objeto de cambio y transacción y comenzó a utilizar de manera comercial los recursos que la naturaleza había puesto a su alcance.

Hay muchos casos registrados de extinciones por la actividad humana: en la Edad Media vivía aún en Francia un rumiante europeo, antepasado del toro doméstico, el uro (*Bos primigenius*), el único ejemplar que quedaba fue muerto en Polonia en 1627. El último dodo (*Raphus cucullatus*), un gran pájaro no volador que llegaba a pesar 20 kilos, fue muerto en la Isla Mauricio en 1681, la misma suerte corrieron el dronte (*Raphus solitarius*) en Isla Reunión y el solitario (*Pezophaps solitaria*) de Rodríguez. Entre 1870 y 1880, la quagga fue aniquilada por los boers que utilizaban su carne y su piel, el último ejemplar fue abatido en 1878 y en cautividad moría en el zoo de Ámsterdam la última hembra en 1883. En 1914 murió en cautividad en el zoológico de Cincinnati la última paloma migradora, *Ectopistes migratorius*, cuyas inmensas bandadas oscurecían los cielos de Norteamérica y su número alcanzaba varios millones en 1810. Su caza para utilizarla en alimentación fue tan intensa, que en 1910 su desaparición era ya irremediable.

EL USO SOSTENIBLE DE LA BIODIVERSIDAD ¿PANACEA PARA LUCRAR CONTRA LA POBREZA Y EL HAMBRE?

Un uso racional de los recursos naturales con fines alimenticios, podría suponer un paso muy importante en el desarrollo de las zonas más deprimidas del planeta, que dependen en gran medida de estos recursos silvestres para cubrir sus necesidades básicas. Sin embargo, hay dos elementos que conviene asegurar: el uso sostenible para que el recurso se mantenga sin llegar a agotarse y que el aprovechamiento sirva realmente para alimentar a la población local. Lamentablemente este doble objetivo no se ha conseguido. Muchos de los productos obtenidos de animales en peligro de extinción, son ofrecidos como artículos de lujo en los restaurantes más sofisticados del mundo: la carne de ballena, la sopa de tortuga, las ancas de rana y los cerebros de mico son “delicatessen” consumidos en ciertos países desarrollados.

Pero no sólo de pan vive el hombre, conviene no olvidar que el hambre y la pobreza cabalgan juntos. Desde el punto de vista económico la explotación de especies animales y vegetales procedentes de los hábitats naturales reporta grandes beneficios, el problema de nuevo es que esas ganancias procedentes de la comercialización internacional sirvan para paliar la pobreza de los habitantes locales y no se queden en casi un 100% en manos de intermediarios y además que la explotación se realice de forma sostenible.

No se pueden olvidar los efectos nefastos que produce el aprovechamiento para uso comercial de todo producto silvestre, en los países pobres del tercer mundo, que son los grandes productores de vida silvestre. Los futuros recursos de los que puedan disponer dependerán del uso actual que se haga de ellos. El convenio multilateral que regula el comercio internacional de especies velando por un uso sostenido de las especies e impidiendo que éstas estén

abocadas a la extinción por un uso abusivo es el conocido por sus siglas en inglés: CITES

El origen de este tratado fue una resolución aprobada por la UICN en 1963, denominada como “Convenio Internacional sobre regulaciones de exportación, tránsito e importación de especies silvestres amenazadas”. En 1964, apareció un primer borrador y en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en 1972 en Estocolmo, se adoptó como recomendación. En respuesta a ello 88 naciones discutieron un borrador del futuro Convenio, en la Conferencia Plenipotenciaria celebrada en Washington en 1973.

Como resultado de los debates, el 3 de Marzo de 1973, 21 países firmaron el texto definitivo del “Convenio sobre el Comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres”, conocido por sus siglas en inglés: CITES (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora). 169 países, a Noviembre de 2005, han firmado este acuerdo internacional que consta de veinticinco artículos, a través de los cuales, se establecen las regulaciones sobre la importación y exportación, mediante un sistema de permisos y certificados, de las 30.000 especies incluidas en los tres Apéndices del Tratado.

En la Unión Europea existe un Reglamento sobre CITES que establece condiciones más estrictas, que las propias contempladas por el Convenio y que son de obligado cumplimiento para sus miembros. En otras partes del mundo también existen organizaciones de integración económica (Mercosur, Pacto Andino y otras), que regulan el comercio entre grupos de países.

CITES es un instrumento de conservación y al mismo tiempo un poderoso y eficaz instrumento comercial al servicio del uso sostenible de especies de Fauna y Flora que sean utilizadas desde sus efectivos silvestres, asegurando el mantenimiento de unos niveles de extracción soportables para las especies. Es necesario recalcar que el número de especies de las que está absolutamente prohibido su comercio es muy pequeño y no llega al millar. Del resto (29.000) incluidos sus productos y derivados es posible su utilización sostenible y que ésta reporte beneficios económicos en los países de origen.

Pero no sólo la utilización directa de los especímenes de especies animales y vegetales silvestres tiene una importancia crucial en la lucha contra la pobreza, también la tiene el uso de los recursos genéticos de los países megadiversos que son la materia prima a la que aplicar las nuevas y cada vez más sofisticadas tecnologías de los países desarrollados. El Convenio de Diversidad Biológica así lo dispone en su Artículo 1: *“Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un*

acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.”

Pero la aplicación del objetivo tercero no es cuestión fácil y simple y el debate entre las 188 Partes dura ya catorce largos años y tan sólo en la 8ª Conferencia de las Partes, celebrada en 2006 en Curitiba (Brasil), se adoptaron firmes decisiones para que un Régimen Internacional sobre el Acceso y la Participación justa y equitativa en los Beneficios que se deriven de su utilización esté concluido antes de 2010.

LA OBESIDAD: ¿UN PROBLEMA DE RICOS?

La FAO estima en 852 millones de personas en el mundo estaban subnutridas en el periodo 2000-2002. Esta cifra es la suma de 815 millones en los países en desarrollo, 28 millones en los países en transición y 9 millones en los países industrializados. Cada año que el hambre se mantiene en los niveles actuales comporta un costo cifrado en más de 5 millones de fallecimientos infantiles y en cientos de miles de millones de dólares en pérdidas de productividad y de ingresos en los países en desarrollo. Si comparamos estos costos con los de las intervenciones que podrían reducir considerablemente el hambre, éstos últimos resultarían irrisorios.

Pero un nuevo problema se une a los ya planteados: el de la obesidad. Según las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), difundidas en septiembre de 2005, en el mundo existen más de 1000 millones de personas con sobrepeso estimándose que la cifra en 2015 será de 1500 millones si se mantiene la tendencia actual. El mercado de medicamentos para controlar la obesidad, sólo en Estados Unidos de América, es de 3.000 millones de dólares al año, dado que se estima que en este país entre 35 y 65 millones personas o padecen obesidad mórbida o tienen sobrepeso. Resulta paradójico que actualmente se esté utilizando un prometedor medicamento contra la obesidad obtenido a partir de *Hoodia gordonii* y otras especies de *Hoodia*, especie del Sur de África y que los bosquimanos han utilizado durante siglos para inhibir el hambre y la sed durante sus durísimas jornadas de caza en el desierto. La sensación de hambre, que es lo que nos hace comer, depende básicamente del contenido de glucosa en la sangre. El principio activo de la *Hoodia* es 10.000 veces más activo que la glucosa y engaña al cerebro, haciéndole creer que se está saciado, con lo que el consumo de esta planta reduce drásticamente la ingesta de calorías. En una prueba, durante quince días, con voluntarios obesos a los que se permitió comer lo que les apeteciera, a la mitad de ellos se les dio *Hoodia* y a la otra mitad un placebo. Los que tomaron el *Hoodia* ingirieron una media de 1.000 calorías diarias menos que el grupo que tomó el placebo.

El sobrepeso y la obesidad han estado ligados tradicionalmente a los países desarrollados, pero en la actualidad la OMS advierte con alarma que está aumentando de forma espectacular el número de personas de países en vías de desarrollo con estos problemas. La obesidad acarrea una mayor frecuencia de enfermedades crónicas, como la diabetes, enfermedades del corazón y cáncer. Cuando personas en países en desarrollo están sobradas de peso, eso no significa que estén mejor alimentadas. La obesidad a menudo encubre deficiencias en el consumo de vitaminas y minerales, con lo que en un futuro cercano la mortalidad por enfermedades cardiovasculares y el número de diabéticos aumentarán de una forma altamente significativa, incrementando de manera notable los presupuestos que los Organismos sanitarios deberán dedicar para paliar estos efectos.

HACIA UNA SEGURIDAD ALIMENTARIA BASADA EN LA BIODIVERSIDAD

Los hábitos alimenticios en muchos casos están siendo modulados universalmente por una oferta globalizada y uniforme de alimentos que, además de empobrecer la dieta, está teniendo un efecto negativo sobre el propio mantenimiento de la biodiversidad agrícola por parte de los agricultores. Variedades agrícolas o incluso especies que eran consumidas hace unos cuantos años han desaparecido de la oferta al consumidor, sólo las personas de mayor edad recuerdan su consumo y su preparación, mientras que las generaciones más jóvenes difícilmente pueden demandarlas ya que ni siquiera las han conocido y al desaparecer su demanda están abocadas a la extinción.

¿Qué ha sido de anonas y chirimoyos, huautli y amaranto, zapotes, jocotes y tomate de cáscara, frijoles, calabazas y otras cucurbitáceas autóctonas de Mesoamérica? ¿Dónde están en la Región Andina los cultivos de granos como la quinua, la qañiwa, la kiwicha y el tarwi; o los tubérculos como la oca, el ulluku, las papas amargas y la mashwa; o los cultivos de las raíces como la arracacha, el yacón, la maca y la mauka; o los frutales como el papayo de altura, el pepino dulce y el tomate de árbol?. ¿Dónde fueron a parar el cupuassu, el pejibaye, las especies de *Paullinia*, el arazá, la feijoa, la jaboticaba, el lerén, la yerba mate y la yautía en la Amazonía y región caribeña?.... Y sin ir tan lejos ¿Dónde están nuestras variedades tradicionales de leguminosas, hortícolas y frutales?

La FAO en 1992 trató este problema en un libro bajo el título de *Cultivos marginados* como forma de impulsar programas de recuperación y uso de un buen número de especies y variedades agrícolas americanas cuyo cultivo había sido sustituido por el de especies y variedades llegadas de Europa. También hay diversas iniciativas que se impulsan desde instancias privadas en pro de la recuperación de especies y variedades autóctonas, entre ellas se puede citar

a la Asociación Internacional Slow Food , nacida en 1986 como respuesta a la invasión homogeneizadora de la “fast food” y a la locura de la “fast life”. Hoy agrupa a más de 80.000 personas en 104 países de los cinco continentes. Slow Food exalta la diferencia de sabores, la producción alimentaria artesanal, la pequeña agricultura y las técnicas de pesca y de ganadería sostenibles. Sus actividades fomentan la cultura gastronómica y la educación del gusto a la vez que promueven la defensa de la biodiversidad agrícola. Para esta Asociación salvar una variedad o una especie vegetal en vías de extinción, significa preservar un ambiente, recuperar una receta y proporcionar un placer al paladar.

Concluyendo: Es necesario de forma imprescindible conservar la Biodiversidad en general y la Biodiversidad Agrícola en particular, si queremos contar con fuentes amplias y seguras de alimentos y así cumplir con una de las metas del milenio: La reducción al 50% del hambre en el mundo. Para ello los gobiernos tienen que velar por esta conservación y posibilitarla con legislación y financiación, para obtener los resultados por los que los desheredados del planeta claman, antes de que sea demasiado tarde.

Durante años muchos agrónomos, zootecnistas y técnicos en Agricultura y Ganadería de los países desarrollados se han vanagloriado de la suficiencia de conocer en profundidad y manejar los pocos cultivos clave y razas animales en los que se basaba la alimentación del planeta, desdeñando las variedades autóctonas, las especies silvestres promisorias y aquellas que fueron utilizadas en el pasado. Cuanto antes debe profundizarse en programas y proyectos que abran estos horizontes, ya que como Confucio sentenció: *“Cometer un error y no corregirlo es otro error”*.

La seguridad alimentaria significa para millones de personas el disponer de una dieta mínima de subsistencia y ahí tenemos los resultados dolorosos de la hambruna: un verdadero asalto, de los desesperados y hambrientos subsaharianos, aún a riesgo de perder la vida, a la tierra de la abundancia, al océano de leche y miel que es Europa, donde los excedentes de alimentos se destruyen para regular los precios de mercado. Es preciso trabajar de forma firme para que el término seguridad alimentaria tenga en un futuro próximo un significado común para el planeta: la garantía de la calidad y variedad de lo que consume toda la humanidad y también para que el beneficio de un adecuado manejo de la Biodiversidad sea, en los países originarios de esta riqueza natural, una herramienta eficaz en la erradicación de la pobreza y el hambre.

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO (AOD). SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

IGNACIO TRUEBA JAINAGA
ANA ALFONSO GALLEGOS
RICARDO RAPALLO FERNÁNDEZ

1. INTRODUCCIÓN

Teniendo como antecedentes la ayuda de Estados Unidos a Europa después de la segunda guerra mundial a través del Plan Marshall para la reconstrucción y desarrollo de los países aliados afectados por la contienda bélica, la Comisión sobre Desarrollo Internacional, convocada por el Banco Mundial a finales de 1960 y presidida por Lester Pearson, ex-primer Ministro de Canadá, acordó establecer en concepto de ayuda oficial al desarrollo una referencia internacional para los países donantes en los siguientes términos: **Los países donantes deben asignar el 0.7% de su Producto Interior Bruto (PIB) anual a partir de 1975 en concepto de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)**. Se establecía dicha propuesta con el fin de que “la máxima utilidad posible de los recursos del mundo, humanos y físicos sólo pueden llevarse a acabo mediante la Cooperación Internacional, incidiendo no solo en la ayuda a aquellos países de economías débiles sino también a aquellos fuertes y pudientes”. Además de un planteamiento ético en los países donantes se pretendía también una mejora mutua de relaciones entre los países en desarrollo y desarrollados con un interés individual, mutuo y consciente.

Esta noble intención de los países donantes ha caído en saco roto. Efectivamente, durante los 36 años que han pasado desde el informe Pearson hasta la fecha, no han faltado los compromisos en relación con la meta del 0.7%, pero los países desarrollados generalmente no han sido capaces de respaldar sus promesas con acciones concretas.

A lo largo de la década de los 90 y con ocasión de las numerosas cumbres internacionales organizadas por las Naciones Unidas, se ha acordado sistemáticamente conseguir como meta de AOD el 0.7%. Sin embargo los hechos han demostrado con persistencia y tozudez que una cosa son las intenciones políticas y otra las acciones concretas. Muchas promesas unánimes, pero una falta de metas progresivas anuales de ayuda y de programas financieros con-

cretos para que cada uno de los países donantes cumpliera con lo prometido. Parece por lo tanto que la falta de compromiso y la hipocresía se han puesto de moda en la Comunidad Internacional cuando se trata de erradicar mediante la AOD dos de las lacras más importantes que padece la humanidad como son el hambre y la pobreza.

2. EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA AOD

Analicemos un poco la historia de lo acaecido en las últimas décadas. Según la OCDE en 1960 la AOD suponía el 0.5% del PIB de los países donantes, cifra que curiosamente hoy constituye un objetivo a alcanzar para el 2010. En estos últimos cuarenta y cinco años la AOD ha experimentado una caída espectacular. Este descenso gradual y paulatino ha llegado hasta un 0.22% del PIB en 1997, la cifra más baja de la historia reciente. Los flujos de AOD se estancaron hasta el 2001, año en el que se inició una recuperación gradual.

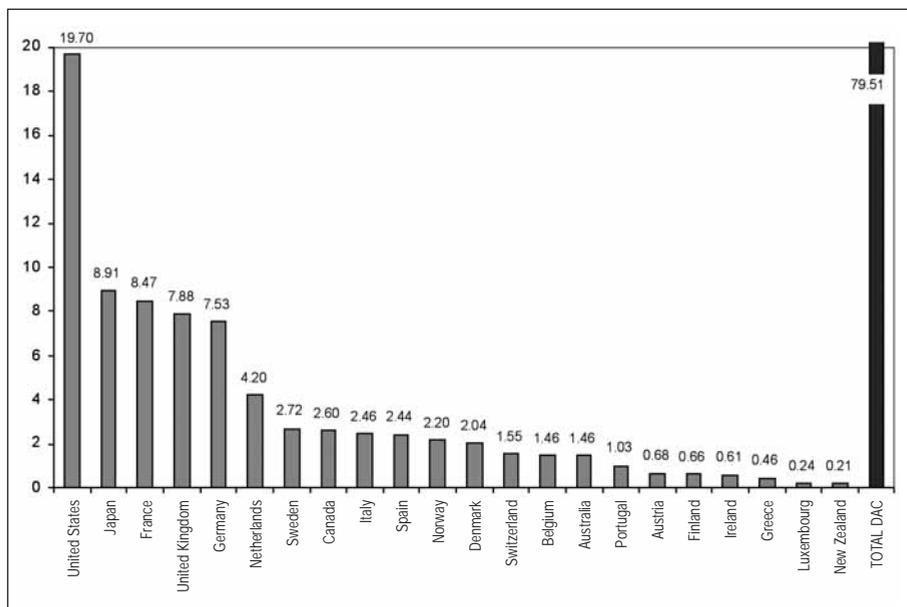
Afortunadamente en la conferencia de las Naciones Unidas sobre la financiación y desarrollo de Monterrey, celebrada en 2002, donde además de las intenciones éticas de los donantes existía una presión importante de los movimientos reivindicativos beligerantes con el proceso de globalización, se acordó primero el cumplimiento del 0.7% para el año 2015 y en segundo lugar el del 0.5% para el año 2010. Es decir se consideró imprescindible un cambio de estrategia rotundo y un compromiso más nítido y serio para los países donantes.

Sin embargo, es de justicia señalar que no todos los países han tenido un comportamiento análogo. Efectivamente no todos los países son iguales en el momento de cumplir sus promesas y compromisos. No se puede generalizar. Existen honrosas excepciones. Noruega, Luxemburgo, Dinamarca, Holanda y Suecia tienen una contribución de AOD en el año 2004 superior al 0.7% de su respectivo PIB. Según el Banco Mundial (World Development Indicators 2005), los porcentajes de AOD de estos 5 países de referencia en este tema son respectivamente el 0.92% para Noruega, el 0.84% para Dinamarca, el 0.81% para Luxemburgo, el 0.80% para Holanda y el 0.79% para Suecia.

Por otra parte, llama la atención el porcentaje bajo de la AOD de Estados Unidos que en el año 2004 se situaba en el 0.17% de su PIB. En el gráfico que se acompaña elaborado por la OCDE en 2005 queda reflejada la AOD para el año 2004 tanto en términos absolutos como en porcentajes del PIB.

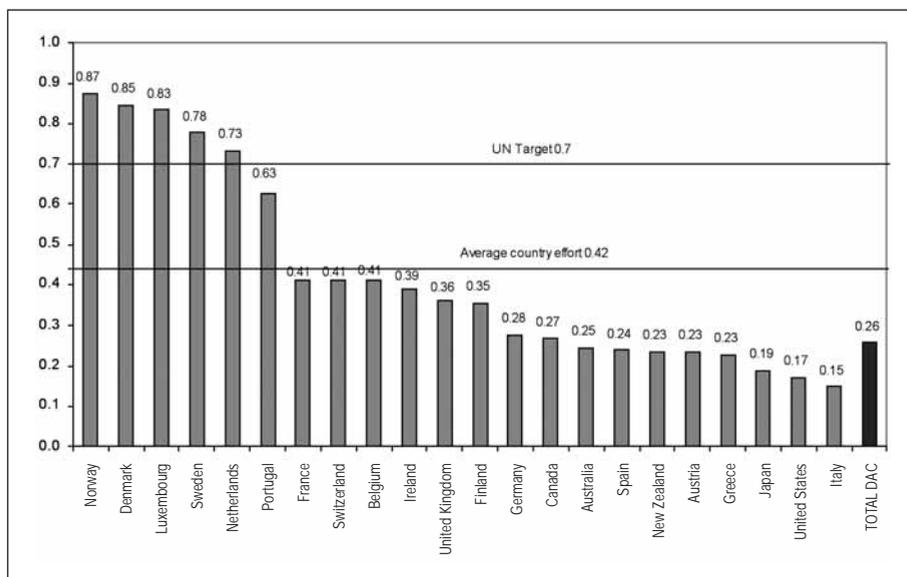
En términos absolutos la AOD en 2004 alcanzó la cifra de 79.510 millones de dólares USA. El 66,00% de la AOD se concretó con las aportaciones de cinco países. (Estados Unidos, Japón, Francia, El Reino Unido y Alemania), el 23.46% por un grupo de siete países (Holanda, Suecia, Canadá, Italia, España, Noruega y Dinamarca) y el 10,54% restante por otros 10 países de la OCDE.

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN 2004. MILES DE MILLONES DE \$ USA



Fuente: OCDE, 2004

AYUDA OFICIAL AL DESARROLLO EN 2004 COMO PORCENTAJE DEL PIB



Fuente: OCDE, 2004

Sobre las necesidades de los países en desarrollo y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos del milenio de las Naciones Unidas (ODM) se pueden hacer las siguientes consideraciones:

Según el Informe de Desarrollo Humano de 2005 elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “más del mil millones de personas en el mundo carecen del servicio de agua potable segura y casi dos mil seiscientos millones de personas no tienen servicios de saneamiento con las graves consecuencias que supone desde un punto de vista de falta de higiene, infecciones y enfermedades. Para resolver este grave problema son necesarios 7.000 millones de dólares anuales desde hoy hasta el año 2015. Esta inversión podría salvar más de 4.000 vidas diarias al reducir considerablemente el riesgo de muerte provocado por las enfermedades infecciosas. Adicionalmente se eliminaría una carga muy importante de trabajo a niñas y mujeres que tienen que ir a recoger y transportar agua durante más de 12 horas a la semana. Contrasta que los europeos nos gastemos en perfumes 7.000 millones al año y que los ciudadanos de los Estados Unidos gasten más de 8.000 millones anuales en cirugía estética opcional.”

Por otra parte si se compara el gasto militar con la AOD existe una relación de 10 a 1 en la distribución de la AOD y del gasto militar como porcentaje del presupuesto de gasto de los gobiernos referidos en el año 2003 en los distintos países donantes. Llama la atención que Luxemburgo dedica una AOD del 3.9% y un 4.8% como porcentaje de gasto militar sobre gasto público total, sin embargo en Estados Unidos esta cifra es de 1% para AOD y de 25% para gasto militar. En España las cifras serían de 1.3% para AOD y de 6% para gasto militar.

Un hecho a tener en cuenta es que por cada dólar que gastan los países ricos en ayuda internacional asignan otros 10 dólares a presupuestos militares. Si el aumento en gastos militares desde el año 2000 se hubiera destinado a ayuda se habría logrado en la actualidad el 0.7% del PIB; es decir, sería suficiente para alcanzar la vieja meta de la ONU de la década de los setenta.

Adicionalmente, conviene subrayar que en la actualidad la AOD no se ha aprovechado suficientemente, no está enfocada de manera eficiente y tiene que ser sustancialmente modificada. Un cambio de rumbo y una mejora de la gestión son imprescindibles. Además de recursos e intenciones políticas es imprescindible conocimiento y en estos momentos críticos, como decía Einstein, “mucho imaginación”.

Es necesario en primer lugar que la ayuda sea suficiente para respaldar el desarrollo humano. Las inversiones en nutrición, salud, educación, infraestructuras, investigación, extensión y tecnologías de la información y comunicación (TICs) para apoyar la recuperación económica son necesarias pero es muy importante que a su vez sean suficientes. La ayuda por lo tanto tiene que ser adecuada y conmensurable no sólo con las necesidades y las demandas

genuinas de las personas, organizaciones e instituciones sino también con el déficit de financiación del país y a su vez con la falta de conocimiento.

En segundo lugar la ayuda tiene que realizarse con realismo y sobre una base temporal predecible. La ayuda tiene que ser sostenible en el tiempo para abordar proyectos plurianuales que puedan gestionarse con eficacia y sin agujeros inciertos en el régimen de certificaciones y pagos. Es importante con tenga un bajo coste transaccional y una buena calidad-precio.

Finalmente una asistencia internacional eficaz exige un sentido de la propiedad por parte del país receptor. Los países en desarrollo son los principales responsables de crear condiciones propicias en un entorno adecuado para que la ayuda rinda resultados óptimos. La transparencia, la gestión y el control de la ayuda pública pagada por los contribuyentes internacionales es imprescindible. La lucha contra la corrupción es un objetivo irrenunciable y se deben arbitrar métodos y procedimientos democráticos para desterrar la falta de ética y de vergüenza de los administradores de la ayuda tanto públicos como privados.

3. ARMONIZACIÓN DE LOS DONANTES

Este es un elemento crítico. La falta de coordinación entre donantes y de lo que podríamos llamar sentido común en la puesta en práctica del desarrollo para resolver problemas de un país con pobres y hambrientos puede motivar un auténtico caos en la ayuda al desarrollo.

Por ejemplo, en Tanzania en el año 2000 existían más de 30 organismos involucrados en el envío de fondos para el desarrollo, 1.000 proyectos y 2.500 misiones de ayuda al año y todos ellos con sistemas contables, financieros y de información independientes. El Presidente del Banco Mundial, James D. Wolfensohn, ha señalado: “Creo que ahora nos encontramos en una situación en la que todo el mundo reconoce que se ha abrumado a los países con innumerables visitas de personas llenas de buenas intenciones, como lo somos nosotros y los donantes bilaterales, o con la elaboración de innumerables informes trimestrales y con poca coordinación en lo que se refiere a algunos de los mecanismos de aplicación de la ayuda: es necesario mejorar mucho simplemente en la coordinación y mejor aplicación de lo que la comunidad ya está haciendo”.

Con el fin de coordinar y hacer más efectiva la AOD, los diversos organismos participantes deberían operar sobre la base de su verdadera ventaja comparativa. En lo que se refiere a la ayuda en gran escala para que los países pobres aumenten sus programas de inversión pública el dinero debería pasar por los donantes multilaterales como el Banco Mundial y los Bancos de Desarrollo Regionales. ¿Por qué debería negociar Ghana, por ejemplo, (incorporar información sobre población, esperanza de vida y renta per cápita) con

23 donantes bilaterales, cuando lo que Ghana necesita en realidad es apoyo presupuestario para ampliar las inversiones públicas? Dichos donantes bilaterales deberían aceptar de antemano crear un fondo común bien en el Banco Mundial bien en el Banco Americano y después dejar que esas instituciones ofrezcan una única ayuda.

4. LA CONFERENCIA DE MONTERREY, 2002

“La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) desempeña un papel esencial como complemento de otras fuentes de financiación para el desarrollo, en particular en los países cuya capacidad de atraer inversiones directas privadas es mínima. Para muchos países de África, países menos adelantados, pequeños estados insulares en vías de desarrollo y países en vías de desarrollo sin litoral, la AOD sigue representando el grueso de la financiación externa y es indispensable para alcanzar las metas y objetivos de desarrollo enunciados en la Declaración del Milenio y otros objetivos de desarrollo acordados internacionalmente”.

Dicha Conferencia marca el principio de la recuperación de la ayuda internacional y desde entonces ha experimentado un crecimiento anual en términos reales de un 4% (12.000 US \$ de 2003). Los países desarrollados gastan hoy en su conjunto una ayuda internacional de un 0,25% de su PIB inferior a la que se gastaba en 1990. Una buena noticia es que la Unión Europea tiene entre sus objetivos alcanzar una cifra de ayuda equivalente al 0.51% de su PIB para antes del 2010¹ aunque esta situación no es como para tirar cohetes si se la compara con la situación de 1960 en que el porcentaje de AOD era del 0.5% del PIB de los países donantes. Pero sin duda contribuye a alcanzar los objetivos establecidos por Pearson hace casi 40 años.

5. LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL AOD

Como se ha mencionado antes, la AOD correspondiente a los países de la OCDE supone en **2004 una cifra de 79.510 millones de dólares USA. A esta cantidad habría que añadir la AOD de aquellos países que no pertenecen a la OCDE y que supone 3.411 millones en 2003. Es decir, un total de 82.921 millones de dólares.** Sin embargo la verdadera cuestión a los efectos de resolver los problemas del hambre y de la pobreza radica en conocer ¿que cantidad se destina a inversiones directas, en nutrición, educación, sanidad e infraestructuras locales para crear empleo y bienestar entre los que padecen subnutrición (852 millones) y son los mas pobres de los pobres (1.100 millo-

¹ El compromiso del actual Gobierno Español es de alcanzar el 0,35% del PIB en este año 2006, el 0,5% en año 2008 y el 0,7% en el año 2012.

nes)? ¿De qué recursos económicos pueden disponer estos grupo de marginados?

Recientemente y como Jeffrey Sachs (2005) ha escrito, de dicha cantidad global de AOD habría que detraer 6.000 millones de dólares para contribuir al alivio de la deuda, 11.000 millones de dólares en devoluciones de prestamos a países ricos, 16.000 millones de dólares asignados a los países de renta media, 9.000 millones para financiar los organismos multilaterales internacionales, 4.000 millones para infraestructuras internacionales e investigación y 12.000 millones de dólares para apoyo directo a los gobiernos de países pobres. De un remanente de 21.510 millones de dólares tendríamos que reducir la partida de Ayuda Alimentaria, fundamentalmente de emergencias, que podría alcanzar la cifra de otros 6.000 millones de dólares. Finalmente, con el saldo habría que atender a los elevados honorarios de los expertos y consultores internacionales en concepto de asistencia técnica. Es decir que a grosso modo **la AOD para desarrollo directo**, precisamente donde es preciso combatir directamente el hambre y la pobreza, promover el desarrollo humano, y generar renta de los marginados del mundo quedaría reducida a **la sexta parte; aproximadamente 14.000 millones de dólares**.

Por consiguiente se desprende que reformar el sistema de asistencia internacional es un requisito fundamental para alcanzar los objetivos del milenio MDG² de Naciones Unidas y conseguir la erradicación del hambre en el mundo para el 2025.

6. EL INFORME DEL DESARROLLO HUMANO DE 2005 Y LA AOD

El Informe de Desarrollo Humano de 2005 dedica un capítulo especial, el n.º 3, a tratar con amplitud la “ayuda para el siglo XXI”.

“La ayuda internacional es una de las armas más poderosas en la guerra contra la pobreza aunque hoy en día no se aprovecha todo su potencial y tampoco se apunta en la dirección correcta. La ayuda disponible es demasiado escasa y gran parte de ella no está vinculada con el desarrollo humano. *Componer* el sistema de ayuda internacional es ahora, cuando se inicia la cuenta regresiva de diez años hasta el año 2015, una de las prioridades más apremiantes que enfrentan los gobiernos.”

Como dice el presidente Luis Ignacio Lula Da Silva, de Brasil, “el hambre es en verdad la peor de todas las armas de destrucción masiva, pues causa millones de víctimas al año. Luchar contra el hambre y la pobreza y promover el desarrollo son las verdaderas vías sostenibles para alcanzar la paz mundial. No habrá paz sin desarrollo y no habrá paz ni desarrollo sin justicia social”. Incluso el propio presidente de los Estados Unidos, George Bush, manifestó:

² MGD: Millennium Development Goals (Objetivos de Desarrollo del Milenio).

“la creciente brecha entre la riqueza y la pobreza, entre la oportunidad y la miseria, es un desafío tanto a nuestra compasión como una fuente de inestabilidad”.

Una consideración que debe tenerse en cuenta es que la AOD tiene que tener como contrapartida un uso adecuado, honesto y eficaz en los países en desarrollo. La calidad del uso de la ayuda es un factor esencial. En la medida en que los países ricos aumentan los flujos de ayuda es necesario que reduzcan los costes de transacción.

Tres condiciones son necesarias para que la ayuda internacional cumpla con sus funciones y alcance sus objetivos. De acuerdo con el Informe sobre Desarrollo Humano 2005 los países donantes deben replantear la forma en que la abordan para:

- Aprovechar al máximo su valor como piedra angular de la arquitectura permanente que permita alcanzar la justicia social.
- Reconocer que las medidas a medias y los cambios paulatinos no bastan para superar la envergadura y profundidad del hambre y la pobreza mundial.
- Abandonar la ortodoxias y los procedimientos disfuncionales.

Las metas sin plazos obligatorios no constituyen una base sólida para la reducción del hambre y la pobreza. Es preciso establecer directrices para conseguir una AOD eficiente (ver apartado de conclusiones).

Sin embargo, en el contexto internacional de flujos financieros, existen dos factores relevantes como son la deuda externa de los países en desarrollo con baja renta y las remesas de los emigrantes. Sobre ambos se considera oportuno hacer las siguientes consideraciones.

7. DEUDA EXTERNA

En 2002 la deuda externa de países con baja renta alcanzaba la cifra de **523.000 millones de dólares USA**, de los que aproximadamente un 76% era deuda garantizada por los estados. Los países con baja renta debían 104.000 millones de dólares al Banco Mundial. Realmente una cantidad abrumadora, agobiante y escalofriante.

Para erradicar el hambre y la pobreza necesitamos promover iniciativas de reducción de la deuda externa que al ser tan gigantesca mina las posibilidades de desarrollo de los países con rentas muy bajas. En este sentido constituye un acierto la constitución de la Iniciativa para los Países Pobres muy Endeudados de 1996, los acuerdos del G-8 (Grupo de países mas industrializados y Rusia) de **Glenneagles (Escocia) de Junio de 2005** en el que se acordó el alivio de la deuda de los 18 países mas pobres y endeudados del mundo hasta un importe de **40.000 millones de dólares USA**, principalmente de créditos del Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Banco Africano de Desarrollo.

Los países afectados por la reducción son 14 en África (Benin, Burkina Faso, Etiopía, Ghana, Madagascar, Mali, Mauritania, Mozambique, Níger, Ruanda, Senegal, Tanzania, Uganda y Zambia) y 4 en América Latina (Bolivia, Guayana, Honduras y Nicaragua). Es evidente que este esfuerzo es importante pero es insuficiente.

Existen en el mundo otras asociaciones y movimientos sociales reivindicativos que pretenden sensibilizar más a la opinión pública internacional sobre este tema tan injusto y en consecuencia pretenden que el alivio de la deuda se amplíe. Una muestra de estos movimientos es la campaña Jubileo 2000 que trató de conseguir que se condonara la deuda externa de varias docenas de los países más pobres del mundo. Esta iniciativa surgió como reconocimiento de que la era del ajuste estructural patrocinado por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional no había conseguido cumplir las promesas de desarrollo y crecimiento económico de las naciones más pobres del mundo.

Durante una cumbre celebrada en Birmingham en 1998 los líderes del movimiento Jubileo 2000 formularon una petición global suscrita por 22 millones de firmantes en 60 países en la que se instaba a los dirigentes del mundo rico para que condonaran la deuda de los países pobres. A esta campaña se unieron Bono, del grupo musical U2, y posteriormente el Papa Juan Pablo II, que vinculó la campaña con la celebración del Jubileo Católico del año 2000.

Como ha escrito Jeffrey Sachs en 2005 al referirse a la crisis de la deuda “es una cuestión que debería haberse resuelto hace ya años. Desde hace al menos 20 años sabemos que los países pobres muy endeudados (PPME) son incapaces de devolver lo que deben, o al menos de hacerlo y alcanzar al mismo tiempo los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La deuda debería haber sido sencillamente condonada, pero los deudores insisten desde hace demasiado tiempo en que los países más pobres del mundo continúen pagándola, a menudo en unas cifras que superan el gasto nacional en sanidad y educación. En realidad los países ricos deberían haber ofrecido a los países más pobres ayudas en lugar de créditos, ya que así estos nunca se hubieran endeudado”.

El alivio de la deuda sobre todo en los países que tienen un mayor porcentaje de hambre y pobreza es una necesidad urgente. Si tienen un sistema fiscal financieramente débil e insuficiente para cubrir las necesidades básicas de los individuos es muy difícil que los gobiernos dediquen porcentajes de dos dígitos de su presupuesto en vez de atender necesidades urgentes en materia de alimentación, educación, salud, suministro de agua limpia segura, caminos, creación de empleo, fortalecimiento de mercados y conservación de los recursos naturales. El Presidente del Banco Mundial James Wolfensohn al referirse al alivio de la deuda ha manifestado que:

“esta iniciativa es un enorme adelanto..., aborda la deuda de un modo exhaustivo para dar a los países la posibilidad de superar la deuda no sostenible. Es muy buena noticia para los pobres del mundo”.

8. REMESAS DE EMIGRANTES

Según afirma el Primer Vicepresidente del Banco Mundial, Francois Bourguignon, en un informe elaborado conjuntamente con Dilip Ratha (Noviembre 2005) el número de **emigrantes** en el mundo alcanza una cifra de alrededor de **200 millones**. "Su productividad y sus ganancias constituyen una fuerza poderosa para la reducción de la pobreza."

En términos financieros las remesas oficiales de los emigrantes superaron los **167.000 millones de dólares USA**, en 2005, es decir más del doble de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD de 79.500 millones de dólares USA en 2004).

Entre los que recibieron una mayor cantidad de remesas, en términos absolutos, se encuentran India, China, Méjico, Francia y Filipinas, mientras que en porcentajes del PIB cabe a señalar Tonga, Moldavia, y Lesotho.

Por continentes llama también la atención que América Latina es uno de los que reciben mayores cantidades de remesas, mas de un 2% de su PIB. Concretamente en Haití se acerca al 30%, alcanzando en Ecuador la cifra del 6%. Por otra parte, La Unión Europea es el área desde la cual se envían más remesas de emigrantes anualmente, hasta un valor próximo a los 33.000 millones de dólares USA.

Sin duda los países de origen de los emigrantes reciben mediante las remesas financieras una inyección económica importante de la que se benefician no solo los propios emigrantes y sus familias sino la comunidad en general. Indudablemente, las remesas son salarios que los emigrantes han ganado con el sudor de su frente mediante un trabajo digno y constituyen una arma importante para combatir el hambre y la pobreza en los países en desarrollo.

En resumen estos tres factores (AOD, deuda externa y remesas de emigrantes) que inciden directa y fundamentalmente en los flujos financieros del desarrollo deben de considerarse conjunta y coordinadamente por la comunidad internacional con el fin de erradicar el hambre y la pobreza en el mundo en el 2025.

9. SISTEMA DE NACIONES UNIDAS

La Conferencia de Bretton Woods al finalizar la Segunda Guerra Mundial estableció las bases de las diferentes organizaciones que constituyen el sistema de las Naciones Unidas con el objetivo de luchar contra la miseria y el subdesarrollo y fortalecer los derechos humanos. Las instituciones de Bretón Woods se pueden clasificar de hecho en dos categorías. La primera, integrada por el Fondo Monetario internacional (FMI) y el Banco Mundial que siempre han llevado la voz cantante en materias de desarrollo y la segunda compuesta por las agencias especializadas en diferentes campos, la FAO, el FIDA, el PNUD, el PNUMA, ONU Hábitat, FNUAP, UNICEF, PMA y OMS.

Estas organizaciones representan un sistema complejo concebido tras el final de la Segunda Guerra Mundial para un mundo que se ha transformado sustancialmente. Sesenta años más tarde de la creación de estas instituciones no es sorprendente que las iniciativas que arrojan resultados positivos no sean numerosas, mientras que la regla la constituye un exceso de burocracia centralizada generalmente en países desarrollados y una falta de una visión global y actualizada de las realidades de la miseria y el subdesarrollo.

9.1. El Banco Mundial (BM)

El Banco Mundial (World Bank) es la organización internacional financiera por excelencia para el desarrollo. Cuatro son las Instituciones que lo integran: El Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (IBRD), 13.600 millones de US\$ de créditos en 2005; La Asociación de Desarrollo Internacional (AID), 8700 millones de US\$ en 2005; La Corporación Financiera Internacional (IFC); 5.400 millones de US\$ en 2005 y la Agencia de Inversiones Garantizadas Multilaterales (MIGA), 1200 millones de US\$ en 2005. (Ver página Web del World Bank).

El Grupo del Banco está administrado por 184 países. Los gobiernos han delegado una gran parte de su poder en un Consejo de Administración formado por 24 miembros, (Board of Executive Directors) que toma las decisiones concernientes a la vida y a la actividad del banco. Se reúne una o dos veces por semana. Cuenta con asesores que forman parte del Comité de Desarrollo.

Su capital social está constituido por las aportaciones que diferentes países suscribieron en el momento de su adhesión. En número de partes que cada país posee le da mayor o menor cantidad de votos en la toma de decisiones. Los cinco accionistas más poderosos, que en conjunto poseen en 40% del capital social, tienen cada uno un administrador permanente en el Consejo de Administración del banco acaparando el 42,95% de los votos. Estos países son Estados Unidos (17,71% del capital social), Japón (6, 83%), Francia y Gran Bretaña (5,06% cada uno) y Alemania (5,27%). Hay que subrayar que el capital social no ha sido desembolsado en su totalidad. Sólo una parte relativamente pequeña ha sido requerida. La principal fuente de financiación de los préstamos concedidos por el BM es dinero tomado de los grandes mercados financieros internacionales.

De los créditos concedidos en el año 2005 (22.300 millones de US\$) solamente el 9% ha sido para agricultura, pesca y bosques., el mismo porcentaje que ha sido destinado a educación. El 10% se ha asignado a salud y servicios sociales, en tanto que para agua, saneamiento y control de inundaciones se ha dedicado otro 10%. Es decir, más de un 60% se ha destinado a un conjunto de actividades que tienen una incidencia mínima en la erradicación del hambre.

En un contexto de globalización las opiniones sobre las actividades del Banco Mundial son controvertidas. Bertrand Schneider (1995) en su libro El

Escándalo y la Vergüenza de la Pobreza y el Subdesarrollo afirma “El Banco Mundial ha contribuido al empobrecimiento de varios países, acordando de forma indiscriminada créditos destinados a proyectos inútiles. Estos créditos y los intereses por ellos engendrados constituyen una gran parte de la deuda de esos países, deuda que en muchos casos les resulta imposible afrontar. Estos países se ahogan y como bote salvavidas el Fondo Monetario Internacional (FMI) les impone ajustes estructurales y drásticas políticas presupuestarias. Es posible que, a largo plazo, estas medidas se revelen eficaces, para sanear la economía de dichos países, pero a corto término no son sino una condena a la miseria y a la muerte para franjas enteras de la población”.

El Banco Mundial ha promovido en general la implantación en los países en desarrollo de estructuras, instituciones o modelos administrativos propios de los países industrializados. Antes de conceder una financiación el banco debería asegurarse de que el proyectos dispondrá realmente de aquello que necesita, sobre todo personal cualificado local, nacional e internacional. Hay que modificar el sistema de trabajo. Durante décadas el sistema Top Down (arriba abajo) ha prevalecido. Es imprescindible cambiar la tendencia y transformar y reconvertir dicho sistema en Botton Up (abajo arriba) promoviendo la participación de prestatarios.

Lo más moderado que puede decirse del BM es que se trata de una organización muy difícil de entender desde el exterior. Desde un punto de vista de los Gobiernos se trata de una institución venerable y poderosa . Casi nadie se atreve a cuestionar su funcionamiento o su existencia. El hermetismo en torno al Banco Mundial no deja de ser un misterio. El BM es un organismo sólidamente estructurado pero centralizado en exceso muy dependiente de los Estados Unidos. demasiado autónomo, no sometido a la obligación de responder de sus propios actos ante nadie más que ante sí mismo. Para esta institución la miseria humana se transforma únicamente en cifras, en estadísticas y en curvas de diagramas. Las misiones de campo, como dice el Profesor Aarón Cicourel de la Universidad de California UCSD aunque integradas por profesionales y consultores de prestigio internacional, aterrizan en los lugares donde existe el hambre y la pobreza como paracaidistas, permanecen en poco tiempo en el terreno y es muy difícil que lleguen a establecer un contacto directo con la población autóctona. Por lo tanto, con frecuencia ignoran las necesidades reales y son incapaces de calibrar y evaluar si el proyecto despierta o no el interés de los potenciales beneficiarios.

9.2. La política de ajuste estructural de FMI y el Banco Mundial

Diversos estudios e investigaciones confirman que los ajustes estructurales, particularmente en África Subsahariana, exigidos a los gobiernos han acarreado, como primera consecuencia, unos recortes de gastos sociales (escuelas, hospitales, viviendas) que repercutieron sobre la situación ya de por sí

crítica de los pobres. En 1990 dos tercios de los gobiernos africanos gastaban menos en sanidad por habitante que en 1980. Como resultado de ello las infraestructuras sanitarias se han visto visiblemente deterioradas en particular en las zonas rurales. El BM y el FMI han impulsado esta política, amparados por su supuesta eficacia, pero su efecto más visible ha sido el de poner una numerosa serie de servicios fuera del alcance de los sectores más pobres de la población. Los niños africanos han sido víctimas físicas y espirituales del declive económico de la región. Las restricciones en materia de sanidad y educación tendrán graves consecuencias para el futuro de los países africanos. Los índices de mortalidad infantil superan en un 50% a los de otros continentes pobres y son 50 veces más elevados que en otros países industrializados. Dos terceras partes de las mujeres en estado de gestación padecen de desnutrición y de insuficiencias de hierro y vitaminas. El lamentable nivel sanitario de las mujeres africanas es un reflejo de su situación dentro de la sociedad, de aquello a lo que UNICEF ha llamado el Apartheid de los sexos. El acceso de las niñas a la escolarización es muy limitado, es 60 veces menos que el de los niños. El FMI y el Banco Mundial no han hecho más que agravar dramáticamente la situación de los pobres ya de por sí crítica. (B. Schneider, 1995)

El descontento con la globalización no surge solo de la aparente primacía de la economía sobre todo lo demás, sino del predominio de una visión concreta de la economía- el fundamentalismo de mercado- sobre todas las demás visiones. En muchos lugares del mundo la oposición no es la globalización *per se* sino al conjunto particular de doctrinas, las políticas del Consenso de Washington que han impuesto la instituciones financieras internacionales.

9.3. Agencias especializadas de Naciones Unidas

El desmesurado número de organismos con competencia en materia de desarrollo, las agencias mencionadas anteriormente, ha provocado una dispersión de los esfuerzos perjudicando la eficacia y la eficiencia y creando además desorden entorno a las operaciones de las Naciones Unidas.

Dichas instituciones tienen presupuestos elevados y un personal muy bien remunerado que en porcentaje importante reside en las grandes capitales de los países desarrollados Washintong DC, Nueva York, Paris, Roma, Ginebra y Viena, donde se encuentran las sedes de dichas organizaciones. Es decir, son instituciones muy centralizadas y los trabajos y misiones de campo para identificación, formulación y evaluación de proyectos, son muy costosas “travel expenses claim” (TEC), “daily subsistence allowance” (DSA) “and salary”. Esta distribución geográfica y organización territorial no favorecen la lucha contra la pobreza y el subdesarrollo que debe estar siempre presidida por la gestión eficaz de los recursos públicos internacionales y además por un ejemplo de austeridad, nunca de despilfarro.

Como profesional que he tenido la oportunidad de conocer el sistema de Naciones Unidas comenzando como Fellow del Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial en un curso de Política de Inversión y Evaluación de Proyectos, y particularmente como consultor de FAO, FIDA, PNUD, CEPAL, ALIDE, etc., he tenido la ocasión de mantener contacto con funcionarios de dichas agencias que en privado y no oficialmente expresan juicios desfavorables hacia la institución donde trabajan y la falta de coordinación con las otras agencias especializadas de Naciones Unidas. No se trata aquí de hacer un juicio de valores sobre este personal, que por lo general es muy cualificado, y cuya dedicación a sus tareas no ponemos en duda.

Adicionalmente, sería injusto no señalar el gran número de publicaciones de gran prestigio y calidad que en el campo de la agricultura y la alimentación han desarrollado la FAO, el PMA, y el FIDA y que han constituido una referencia permanente de prestigio tecnológico para la formulación de proyectos de riego y drenaje, seguridad alimentaria, ayuda alimentaria, pobreza, medio ambiente en el medio rural, sistemas de información y bases de conocimiento de la agricultura, alimentación y medio ambiente (WAICENT, SOFA, SOFI, RIEGO y Estadísticas Internacionales).

Sin embargo, las estructuras actuales de las agencias reflejan dispersión, burocratización y con frecuencia incluso competencia y falta de coordinación, que no favorecen los objetivos perseguidos.

Desgraciadamente algunos aspectos que se observan en las diferentes agencias de Naciones Unidas son la ignorancia recíproca, la hostilidad, la incompreensión y la dispersión: en el mejor de los casos la falta de diálogo. En el mundo del desarrollo todos los esfuerzos deberían converger hacia un objetivo común –las mejoras de las condiciones de vida de los seres humanos afectados por la miseria y el subdesarrollo–.

Se considera por lo tanto imprescindible una reforma del Sistema de las Naciones Unidas.

9.4. Opiniones de científicos y expertos

“El actual sistema de Naciones Unidas es disfuncional, hasta el punto de que a veces el FMI y el Banco Mundial a penas hablan con los organismos de la ONU, aún cuando todos ellos dependan entre sí. Durante los últimos 20 años, los países ricos han asignados al FMI y al Banco Mundial una posición privilegiada en relación con los demás organismos de la ONU hasta tal punto que a veces los otros organismos tenían que llamarme únicamente para averiguar qué está haciendo realmente el FMI en un determinado país. Carecían de acceso directo para averiguarlo por sí solos” (Jeffrey Sachs, 2005). **Director del Instituto de la Tierra de la Universidad de Columbia.**

Amartya Sen, Premio Nóbel de Economía de 1988, manifiesta en su libro *Development as Freedom*, que “El Banco Mundial ha sido el Organismo

internacional que desde mi punto de vista ha dejado mucho que desear. Hacer el bien casi siempre va acompañado de la posibilidad de hacer lo contrario, y como economista profesional tengo la impresión de que el Banco podría haberlo hecho muchísimo mejor”.

M. Yunus, Director General del Grameen Bank, expone en su libro *“Banker to the Poor”* (1997), “nosotros en el Grameen Bank no queremos ni aceptamos financiación del Banco Mundial para el microcrédito porque no nos gustan los métodos y procedimientos que tiene el banco para dirigir sus negocios. Sus expertos y consultores a menudo *take over* los proyectos que ellos financian. Ellos no paran hasta que completamente amoldan el proyecto a su manera de pensar, sin embargo nosotros no queremos que nadie interfiera y modifique nuestro sistema y no estamos dispuestos a aceptar que alguien del exterior nos diga como tenemos que actuar. En ese sentido hemos rechazado un proyecto de 200 millones de dólares con bajo tipo de interés del Banco Mundial. Es un hecho ampliamente difundido que las agencias de los países donantes suponen que es imprescindible su asesoramiento durante el proceso de identificación, preparación e implementación de proyectos. Ya que suponen que los técnicos de los países en desarrollo no tienen una preparación débil y un *back-ground* insuficiente”.

Vangari Maathai, miembro del Club de Roma, Presidente del Green Belt Movement dice “Cuántos millones de dólares USA, prestados a gobernantes fantoches para proyectos ficticios o artificialmente inflados, acaban engrosando sus cuentas corrientes en Suiza y en otros lugares, enterrados en la construcción de suntuosas mansiones en la Riviera franco-italiana, o en el aumento del patrimonio inmobiliario de unos pocos. Aún en los casos de gobernantes de esta calaña que han sido expulsados del poder, los pueblos de esos países se ven obligados a seguir pagando las deudas dejadas por aquellos”.

Michel Cernea, sociólogo del World Bank, “En los últimos años dos millones de personas se han visto obligados a abandonar sus hogares como consecuencia de 134 proyectos y que dos millones sufrirán igual condena como consecuencia de los proyectos aprobados hasta 1996, todos ellos financiados por el Banco Mundial. De cada 7 dólares gastados por el banco en estos proyectos, 1 sólo se destina a la labor de brindar un nuevo hogar a las personas que pierden su vivienda. No existe en todo el mundo un solo proyecto específico que haya permitido a este nuevo género de desterrados la recuperación de su nivel de vida anterior”.

Joseph E. Stiglitz, Premio Nóbel de Economía en 2001 y Profesor de la Universidad de Columbia, EEUU, “El problema no es la globalización sino el modo en que se ha gestionada. Parte del problema radica en las instituciones económicas internacionales, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio, que ayudan a fijar las reglas del juego. Lo has hecho de formas que por lo general han favorecido los

intereses de los países industrializados mas avanzados (en intereses particulares dentro de esos países) mas que los del mundo en desarrollo.

El FMI no se ocupa solo entre arreglos técnicos entre banqueros sino que promueven acciones que afectan a las vidas de miles de millones de las vidas en desarrollo que sin embargo tienen poco que decir sobre ellas.

La transparencia es todavía mas importante en entidades publicas con el FMI, el BM y la OMC porque sus dirigentes no son elegidos directamente. Son públicos pero sin responsabilidad directa para con el publico. Pero aunque ello debería traducirse en una apertura aun mayor de estas instituciones de echo son incluso menos transparentes. El apego del FMI al secreto es natural”.

Gustav Speth, (1994), Director del PNUD, propone un nuevo acercamiento al desarrollo que de prioridad a los pobres, a la creación de empleo, a mejorar la situación de la mujer y a la protección del medio ambiente. Todo lo cual se acerca mucho al nuevo concepto WISE (Well-beeing, Individual, Society, Everywhere). Es interesante proponer una reorganización de todas las agencias directamente implicadas en el desarrollo en una única agencia internacional del desarrollo.

10. CONCLUSIONES

A continuación se indican aquellas directrices a nuestro juicio necesarias para poder lograr una Ayuda Oficial al Desarrollo eficiente.

- Establecer un cronograma y respetarlo. Las metas sin plazos obligatorios no permiten una gestión eficaz para reducir el hambre y la pobreza. Todos los países de la OCDE, sin excepción, deberían cumplir lo prometido tantas veces. Es decir el 0,5% para el 2010 y el 0, 7% para el 2015. Menos promesas y mas hechos.
- Hay que terminar con la volatilidad de la AOD. No se puede decir: “un año que si y al otro que no” o “este año toca a este país y el año siguiente a otro”. Tiene que haber continuidad, compromiso y seguridad presupuestaria y financiera. No se pueden repetir los casos de volatilidad de la AOD en países como Ghana, Honduras, Tanzania y Zambia. La gestión del gasto publico sin programación, presupuestacion, ejecución, control y evaluación es imposible.
- Terminar con la ayuda condicionada. La AOD llega a los países con una cantidad enorme de ataduras y condiciones. Hay que tener en cuenta que el sentido de pertenencia nacional de la ayuda de los países en desarrollo se considera un requisito esencial para el uso eficaz de la ayuda, mientras que la condicionalidad representa, un mecanismo que permite influir para generar cambios en las políticas publicas. La colonización de ideas y comportamientos ha pasado a la historia y es incompatible con los derechos humanos, la democracia y la libertad. Además la ayu-

da condicionada en general enmascara retornos ocultos en beneficio de empresas de países donantes.

- La AOD sin coordinación es un caos. No puede ser que decenas y en algún caso hasta centenares, agencias internacionales y regionales, donantes bilaterales estatales, comunidades autónomas, instituciones locales, publicas y privadas, ONGs, sindicatos, fundaciones y empresas del mundo desarrollado hagan la guerra por su cuenta y quieran colgarse una medalla para presumir y justificarse ante la opinión publica y sus conciudadanos. Para atender a esta legión de agentes bien intencionados pero en la mayoría de los casos con un desconocimiento total de lo que están haciendo los demás, los países receptores tienen que poner en este proceso las mejores mentes y profesionales, los más eficaces funcionarios públicos y los escasos expertos técnicos para atender las innumerables condiciones y requisitos de cada uno de los donantes y preparar múltiples informes a veces repetitivos e irracionales y además acompañar misiones de expertos internacionales a las áreas de los proyectos con esfuerzo ingente.

Cumplir con los requisitos de los donantes en cuanto a la presentación de informes de organización, auditoria, control y evaluación impone una carga al recurso mas escaso y valioso de las administraciones publicas del país en desarrollo: el personal cualificado.

Esta masa critica pensante y capaz, en vez de planificar y organizar las inversiones en el desarrollo local (desarrollo humano, educación, sanidad, agua potable, saneamiento, caminos, mercados, energía y las tecnologías de la información y de la comunicación) en la descentralización, en el protagonismo local, en la equidad de genero y en el liderazgo local pierden mucho tiempo dedicado a atender a los distinguidos visitantes y “sabios” internacionales, que desde el momento en el que pisan el país receptor, en señal de respeto y consideración, deberían “caminar con los zapatos” de sus habitantes.

“Las demandas que resultan de acciones mal coordinadas por parte de los donantes generan enormes costes de transacción” (Informe de desarrollo Humano 2005).

Viene a cuento lo que manifestaba el Ministro de Finanzas de Afganistán, Ashraf Ghani, en 2004 .“Invertí mas de un 60% de mi tiempo en tratar con donantes, entrevistas múltiples de misiones visitantes, ...contabilidad, ...discusión y negociación de proyectos ... en vez de haberlo destinado a aumentar el ingreso nacional y administrar la reforma interna”. El camino de la reforma de la AOD está marcado. Más comprensión, conocimiento, racionalidad, **mucho más marco lógico**, respeto y coordinación para no volver locos y desquiciar a los lideres y expertos de los países en desarrollo.

- Mejorar la calidad de la ayuda. La Declaración de Santander (2004) establece que “Solicitamos incrementar sustancialmente la AOD en can-

tividad y sobre todo en calidad, a través de enfoques integrales, pluridisciplinarios, participativos y respetando la cultura indígena. Una buena cooperación internacional no se construye solo con palabras, informes de prensa y declaraciones desde los alfombrados despachos de los gobiernos. Hace falta tecnología, conocimiento, experiencia, convivencia con los afectados, dialogo directo, mas rigor y una asistencia técnica respetuosa y participativa. No basta con alcanzar el 0,7%. Hasta el ultimo dólar tiene que utilizarse con racionalidad y controlarse adecuadamente por los contribuyentes, la sociedad civil, los medios de comunicación y las administraciones publicas”.

- La transparencia es un factor primordial. Los donantes tienen que tener información adecuada, completa, oportuna y veraz sobre la AOD con el fin de rendir cuentas ante los contribuyentes. Despilfarrar el dinero publico nacional e internacional es una de las mayores hipocresías de la humanidad.

En cuanto a la deuda Externa:

- La resolución del problema de la deuda, como ya se ha mencionado anteriormente, es urgente para alcanzar los objetivos del milenio, MDG. Los incrementos de ayuda deben centrarse en aquellos países con mayor brecha de financiación, particularmente en los países del área Sub-Sahariana. Se debe tener en cuenta a los países que han quedado excluidos del acuerdo del G-8 de 2005 de cancelación de la deuda. La reducción de la desigualdad es un principio que debe tenerse en cuenta en todo el proceso.

En cuanto a las remesas de emigrantes:

- Su dimensión económica y social es de tal importancia que no pueden excluirse de cualquier previsión y análisis internacional. Todos aquellos esfuerzos que contribuyan a que estas remesas no sean sólo utilizadas para el consumo familiar sino que además contribuyan a la inversión local y al desarrollo de las comunidades serán muy valiosos. También aquellos esfuerzos encaminados a que los emigrantes mantengan relaciones y nexos de pertenencia y responsabilidad con respecto al futuro de sus comunidades de origen.

En cuanto al sistema de naciones unidas:

- Es imprescindible un trabajo integrado, racional, descentralizado, coordinado y eficaz de los organismos que constituyen la familia de las Naciones Unidas. El problema radica en que el FMI y el Banco Mundial sencillamente no pueden realizar su labor sin una cooperación mucho más estrecha con los organismos y las agencias especializadas de la ONU. El FMI y el Banco Mundial Son instituciones generalistas: el FMI

para cuestiones macroeconómicas (de presupuesto, de financiación, de divisas) y el Banco Mundial para cuestiones de desarrollo. Los organismos de la ONU son agencias especializadas. UNICEF, por ejemplo, tiene inmensos conocimientos de salud infantil y educación; la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) junto con el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrario (FIDA) juegan un papel esencial en el campo de la agricultura, la alimentación, la ayuda alimentaria y la pobreza en las áreas rurales; la Organización Mundial de la Salud (OMS) tiene una capacidad única para la salud pública y el control de las enfermedades; nadie iguala la capacidad para la construcción y la administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y así sucesivamente. Por otra parte, los organismos especializados rara vez disponen de la perspectiva global macroeconómica propia de los planteamientos del FMI y el Banco Mundial. Sin una colaboración mucho más estrecha de los organismos especializados de la ONU con el FMI y el Banco Mundial, ninguna de estas instituciones puede desarrollar su labor de forma adecuada.

Es condición necesaria la reorganización urgente de las instituciones económicas internacionales para combatir el hambre y la pobreza y para que en definitiva la globalización funcione.

La Alianza Internacional contra el Hambre puede jugar un papel relevante en la consecución de los Objetivos del Milenio. El Objetivo de la Alianza Internacional contra el Hambre es el de contribuir a alcanzar los acuerdos propuestos en las Cumbres de la Alimentación en 1996 y la del Milenio de 2000, concretamente a través del fortalecimiento de encuentros nacionales y globales para acabar con el hambre, facilitando el diálogo sobre las medidas más afectivas para reducir el hambre, amplificando y añadiendo valor a las iniciativas y capacidades de los miembros de la Alianza y promocionando acciones recíprocas entre gobiernos y agentes en la lucha contra el hambre.

Entre los más significativos participantes de esta iniciativa está la FAO, el Programa Mundial de Alimentos, el Fondo Internacional para el desarrollo Agrícola (FIDA), Instituto Internacional de Recursos Fitogenéticos, el Grupo Ad Hoc de ONGs Internacionales con status formal ante la FAO, Cáritas Internacional, el Foro Mundial de la Juventud, Asociación Mundial de Guías Femeninas y Mujeres Scouts (WAGGGS), etc.

Algunos ejemplos de Alianzas Nacionales contra el Hambre son los casos de La Alianza nacional de la Lucha Contra el Hambre en Burkina Faso, los Aliados contra el Hambre en Francia, el Frente contra el Hambre en Guatemala, *La Alianza Nacional contra el Hambre en Indonesia* y *La Alianza de los EEUU* para acabar con el Hambre.

LA COOPERACIÓN CIENTÍFICO-TECNOLÓGICA EN IBEROAMÉRICA A TRAVÉS DEL PROGRAMA CYTED

ANTONIO HIDALGO NUCHERA

1. ANTECEDENTES Y OBJETIVOS

Uno de los fenómenos más importantes que caracterizan el proceso innovador en la sociedad actual es el derivado del fenómeno de la globalización, el cual afecta a múltiples ámbitos de la organización y también a sus interacciones con otros agentes económicos, además de estar provocando cambios profundos en la forma en que se aborda su actividad. Una de las consecuencias de este proceso es la imposibilidad de concebir la actividad de cualquier organización de forma aislada, sino en estrecho contacto con otras que contribuyan al logro de sus fines.

La novedad surgida con fuerza en las últimas décadas, y que ha motivado la aparición de diversos modelos de negocios muy diferentes de los convencionales, es que la cooperación se ha convertido en un elemento central en la concepción de la propia actividad empresarial para la realización de actividades nucleares de la misma. De manera especial la cooperación científico-tecnológica se ha mostrado necesaria por la complejidad del desarrollo de nuevos productos y el necesario acceso a conocimientos no disponibles internamente que resultan de los procesos de I+D. En este contexto, la cooperación científico-tecnológica ha sido fomentada por las políticas tecnológicas de muchos países, pues estimula la colaboración entre los diferentes actores de los Sistemas de Innovación (nacionales y regionales) y contribuye a elevar el nivel tecnológico de sus empresas, así como incrementar la explotación de los resultados de las investigaciones.

El Programa CYTED fue creado en 1984 mediante la firma de un acuerdo marco interinstitucional suscrito por 21 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), estando representados los países por los organismos de ciencia y tecnología signatarios del acuerdo. Desde su creación, el Programa CYTED viene impulsando la cooperación en ciencia y tecnología entre los países iberoamericanos como medio complementario a

los esfuerzos nacionales de desarrollo. En este entorno afronta la solución de problemas en el marco de un enfoque compartido, en el cual los países asumen la responsabilidad de su propio desarrollo y la corresponsabilidad del progreso del conjunto de los demás países de la región, en particular de aquellos de menor desarrollo relativo.

Los principales objetivos del Programa CYTED son:

- El fomento de la colaboración entre los grupos de investigación de estos países (universidades, centros de i+d y empresas innovadoras);
- El fomento de la integración regional a través de la consolidación de una comunidad científica y tecnológica iberoamericana;
- El apoyo a la generación de las políticas de ciencia y tecnología de estos países iberoamericanos para la consecución de resultados transferibles a los sistemas productivos y a las políticas sociales;
- Actuar de puente para la cooperación interregional en ciencia y tecnología.

Hasta el año 2004, los principales instrumentos que el Programa CYTED ha estado utilizando para fomentar la cooperación han sido el desarrollo de redes temáticas y el apoyo a proyectos de investigación encuadrados en diferentes Subprogramas (un total de 19). Se trataba de complementar las capacidades y compartir los recursos de cada país para facilitar el intercambio de conocimientos y tecnologías entre los países participantes y propiciar la transferencia de los resultados de la investigación hacia el sector de producción de bienes y servicios.

2. NUEVO MARCO FUNCIONAL DE ACTUACIÓN

a) **Áreas científico-técnicas**

No obstante, y con la finalidad de lograr alcanzar la creciente escala de esfuerzo científico y tecnológico que se impone realizar, a partir del año 2005 se procedió a rediseñar el marco funcional de actuación del Programa CYTED. Las actividades que se realizan se han enmarcado en Áreas Temáticas que definen ámbitos de actuación científico-tecnológicos y tienen como fin principal contribuir a incrementar el nivel de desarrollo de la Región Iberoamericana. Actualmente se han establecido seis Áreas Temáticas:

- Agroalimentación.
- Salud.
- Promoción del Desarrollo Industrial.
- Desarrollo Sostenible.
- Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.
- Ciencia y Sociedad.

Este marco funcional se apoya en una estructura operativa que enmarca las actividades que se realizan en el Programa CYTED: los Comités de Área. Estos Comités tienen como objetivo diseñar la propuesta de actuación de cada Área Temática teniendo en cuenta la situación de la región (Planes Operativos anuales) y velar por el funcionamiento eficiente de las acciones financiadas dentro de su ámbito de acción. Entre sus funciones se encuentran analizar las necesidades regionales en su ámbito científico-tecnológico, elaborar las propuestas del Plan Operativo anual del Área que debe recoger las líneas de investigación prioritarias durante ese periodo de tiempo, efectuar el seguimiento de las acciones que se desarrollen en el Área, apoyar en la definición de criterios de evaluación, impulsar la presentación de acciones CYTED a las diferentes convocatorias e impulsar mecanismos para valorizar los resultados obtenidos.

En este nuevo contexto, las actividades de cooperación en el Programa CYTED se realizan bajo la forma de los siguientes instrumentos de participación, denominados acciones CYTED:

- Redes Temáticas.
- Acciones de Coordinación de Proyectos de Investigación.
- Proyectos de Investigación Consorciados.

Las *Redes Temáticas* son asociaciones de entidades públicas o privadas de los países miembros del Programa, que tienen por objeto la transferencia de conocimientos y el intercambio de experiencias en el ámbito de las actividades científicas o tecnológicas que comprenden.

Las *Acciones de Coordinación de Proyectos de Investigación* se realizan por grupos de investigación de diferentes países miembros del Programa. Tienen carácter orientado y su objeto es coordinar el desarrollo de conocimiento específico sobre temas de interés prioritario para la Región Iberoamericana.

Los *Proyectos de Investigación Consorciados* son grandes proyectos de investigación y desarrollo tecnológico realizados entre varios socios de diferentes países miembros del Programa que forman un consorcio. Su objetivo es obtener o mejorar un producto, proceso o servicio que contribuya de forma directa al desarrollo de la Región Iberoamericana.

En base a las prioridades expuestas en los Planes Operativos anuales de cada Área Temática se abre una convocatoria única al año y las propuestas recibidas son sometidas a una evaluación basada en criterios científico-tecnológicos y de oportunidad. La evaluación científico-técnica tiene carácter externo y se lleva a término mediante informes de expertos de contrastada solvencia siguiendo el esquema de evaluación por pares. La evaluación de oportunidad es realizada por los Organismos Signatarios del Programa CYTED y tiene la finalidad de priorizar las propuestas tomando en consideración su impacto socio-económico en la Región Iberoamericana.

b) Acciones de innovación

En paralelo a estas acciones se continúan desarrollando los Proyectos de Innovación IBEROEKA, que tratan de apoyar la necesidad de obtener resultados tecnológicos que redunden en elevar la capacidad tecnológica de los países participantes a través de la cooperación entre sus empresas, universidades y centros de I+D. IBEROEKA significa un importante esfuerzo en el campo de la cooperación tecnológica en América Latina y para las organizaciones participantes en estos proyectos implica una clara alternativa de internacionalizar sus actividades y abrirse a nuevos mercados desde la perspectiva tecnológica.

Esta acción está apoyada por otra estructura operativa, la Red de Organismos Gestores IBEROEKA, entre cuyas funciones se encuentran la creación y mantenimiento de un sistema de intercambio de información que potencie los contactos entre empresas y organismos de los diferentes países que facilite la generación, evaluación y seguimiento de los Proyectos de Innovación IBEROEKA; y promover y organizar reuniones temáticas con la participación de grupos de investigación, empresas y organismos interesados a fin de promover la transferencia de conocimientos hacia la sociedad.

3. ALGUNAS CIFRAS

Intentar cuantificar los resultados de las acciones llevadas a cabo por el Programa CYTED resulta complejo, ya que reducir a meras cifras todos los logros tangibles e intangibles de la cooperación científico-tecnológica desarrollada en el periodo 1984-2006 no permite describir la realidad y amplitud de los fines alcanzados. No obstante, y con la finalidad de proporcionar un cierto orden de magnitud, se presentan a continuación algunos datos para ilustrar el esfuerzo que se ha realizado:

- Hasta el mes de marzo de 2006 se han apoyado 143 Redes Temáticas, 164 Acciones de Coordinación de Proyectos de Investigación, 1 Proyecto de Investigación Consorciado y 483 Proyectos de Innovación IBEROEKA.
- Anualmente participan de media unos 2.000 grupos de investigación en las diferentes acciones CYTED, por lo que se estima en, aproximadamente, 10.000 los investigadores implicados en el Programa.
- Los grupos de investigación participantes llevan a cabo anualmente una media de 230 actividades de formación (seminarios, jornadas, etc), 150 publicaciones, 560 artículos, 625 presentaciones en congresos y 115 trabajos de investigación (tesis, tesis de maestría, tesinas).

PANORAMA GENÉRICO DE LA EMIGRACIÓN EN ESPAÑA

MAX ADAM ROMERO

INTRODUCCION

El derecho a la emigración como derecho humano reconocido tanto por las normas internacionales como por las normas internas de España debe aceptarse por razones de equidad, a la vista de las grandes desigualdades entre los pueblos ricos y pobres. Pero es cierto que los Estados pueden poner límites a la movilidad de la población con el fin de defender el bienestar, la estabilidad, la identidad o la cohesión de sus ciudadanos y de hecho la legislación en esta materia se encarga de ello. Esta realidad crea una tensión entre el derecho a buscar otros horizontes distintos a los del nacimiento y la imposibilidad de hacerlo por las barreras existentes, constituyendo uno de los graves conflictos morales de nuestros días.

El Parlamento Español, teniendo en consideración el marco legal internacional y comunitario elaboró la “*Ley Orgánica 4/2000 sobre Derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*”, que vino a reemplazar a la primera normativa específica en la materia de extranjería de 1985, caracterizada por ser una norma restrictiva y anacrónica para complejidad que presenta fenómeno migratorio en la actualidad.

La actual normativa partió de la situación y características de la población extranjera en nuestro país pretendiéndose regular la inmigración como un hecho estructural que ha convertido a España en un país de destino de los flujos migratorios y, por su situación, también en un punto de tránsito hacia otros Estados, cuyos controles fronterizos en las rutas desde el nuestro han sido eliminados o reducidos sustancialmente. Sin embargo esta ley ha supuesto retrocesos en el reconocimiento de los derechos de los extranjeros plasmados por sucesivas reformas que no han hecho otra cosa que crear una cierta incertidumbre en el tema. Si bien esta Ley introduce una lista de derechos de los que gozan los extranjeros, respecto a la anterior, se debe reconocer que en muchos aspectos todavía no se ha logrado su efectiva puesta en práctica.

El pasado mes de febrero entró en vigor el Real Decreto 2393/2004 por el cual se reglamenta la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero con las modifica-

ciones llevadas a cabo por la LO 8/2000, de 22 de diciembre, LO 11/2003, de 29 de septiembre y la LO 14/2003, de 20 de noviembre. El mismo permitió llevar a cabo un proceso de normalización con el se parcheó la situación de miles de extranjeros que trabajaban en la economía sumergida, con las consecuencias negativas que este tipo de contratación ilegal implica y que según el Gobierno surgió *“con un altísimo grado de concertación entre diferentes fuerzas políticas, agentes sociales y organizaciones no gubernamentales. Todos ellos han participado a través de sus aportaciones y, de manera especialmente destacable, sindicatos y empresarios, quienes a través del proceso de negociación han mostrado su conformidad con el conjunto de la regulación laboral de la inmigración contenida en esta norma”*.

Este módulo pretende situarnos en la normativa de extranjería desarrollando especialmente las competencias y funciones administrativas que los entes locales tienen en la materia inmigratoria, no sólo en los ámbitos de las políticas sociales, sino también en los de participación pública de los inmigrantes y en la gestión en los procedimientos administrativos cuando está prevista su intervención.

Por otra parte, la incidencia del fenómeno migratorio dentro de la estructura social, nos lleva a afirmar a estas alturas, la idea de que el fenómeno migratorio no es algo accidental y pasajero, sino un fenómeno permanente que produce un impacto importante en la organización social. España ha pasado de ser un “país de emigrantes” a ser un “sociedad de acogida”. La llegada “ordenada” de flujos de extranjeros tiene grandes ventajas para los países receptores, no sólo económicas en términos de contribución al crecimiento sostenido de la economía, sino que también permitirá frenar el déficit demográfico y el enriquecimiento cultural de la sociedad, en otros beneficios.

Es necesario que se regule la inmigración no sólo en función de las necesidades, económicas o sociales del país de acogida; sino también en miras del respeto a los derechos humanos del inmigrante. Es fundamental que los gobiernos conjuntamente con todos los agentes políticos y sociales implicados en el tema migratorio elaboren normas orientadas a la integración social de los inmigrantes, siendo éste uno de los retos más importantes a los que se deben enfrentar las comunidades autónomas y los ayuntamientos, ya que es a este nivel donde se tiene un contacto más inmediato con la población inmigrante, conociendo su realidad, disponiendo de mayores herramientas para la identificación de los problemas y para adecuar las políticas migratorias a las distintas realidades locales, poniendo de manifiesto las contradicciones que pueda presentar la aplicación de la política migratoria en un contexto territorial determinado.

Cuando se habla de integración social, teniendo en cuenta la complejidad de este proceso, se corre el peligro de caer en reduccionismos culturalistas (sea en forma de asimilación o de interculturalidad) o economicistas (como

inserción laboral). Sin embargo no podemos desconocer que en la actualidad la principal razón que motiva el fenómeno migratorio es la búsqueda de bienestar económico, puesto que la mayor parte de los inmigrantes que llegan a España lo hacen en busca de un trabajo que le permita vivir dignamente a él y a su familia. Esta es la razón por la cual la integración comienza generalmente con su incorporación al mercado de trabajo y a partir de allí se va consolidando su integración a otros niveles de la sociedad.

Nuestra legislación de extranjería siguiendo esta concepción, trata fundamentalmente la figura del *extranjero* como *trabajador* y es alrededor de este concepto que regula sus derechos y deberes. Es por ello que, sin desconocer que la integración del extranjero es un fenómeno complejo y multidisciplinar que excede ampliamente a la inserción laboral del extranjero, nos centraremos en esta unidad en el análisis de los distintos procedimientos que prevé la legislación para la incorporación del inmigrante al mercado de trabajo; haciendo especial referencia al papel que le cabe a las corporaciones locales.

I. BREVE DESCRIPCIÓN DEL MARCO INTERNACIONAL Y COMUNITARIO

La inmigración no puede estudiarse como un fenómeno nacional aislado razón por la cual, dado que el mismo excede el marco interno, se justifica que antes de entrar al análisis de la normativa española en este tema, repasemos la legislación que a nivel internacional y en especial a nivel comunitario existe referida al particular.

Entre las principales normas internacionales debemos citar:

- **DECLARACIÓN DE DERECHOS HUMANOS** de 10 de diciembre de 1948, la que tras establecer en su artículo 2.1 que “*Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*”; declara en su Artículo. 13 el derecho de toda persona “*a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado*” y “*a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país*”.
- **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES**, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966.
- **PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS**, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966.
- **CONVENIO EUROPEO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS LIBERTADES PUBLICAS**, hecho en Roma el 4 de octubre de 1950.

En cuanto a la normativa comunitaria, debemos destacar que la misma tiene por objetivo armonizar las diferentes políticas de los Estados miembros para llegar en esta materia a lograr una política común. Es necesario remarcar en este campo la diferente naturaleza jurídica de las normas emanadas de la Unión Europea (Tratados, Reglamentos, Directivas) lo que incide de diferente forma en la normativa interna, determinándose en algunos casos su aplicación directa. En este sentido, las principales normas a tener en consideración son:

- TRATADO CONSTITUTIVO DE LA COMUNIDAD EUROPEA, de 25 de marzo de 1957.
- TRATADO DE ÁMSTERDAM, por el que modifican el Tratado de la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, de 26 de febrero de 2001.
- TRATADO DE NIZA por el que por el que modifican el Tratado de la Unión Europea y los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, de 26 de febrero de 2001.
- CONVENIO DE APLICACIÓN DEL ACUERDO DE SCHENGEN de 14 de junio de 1985, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (al que España se adhiere por Acuerdo de 25 de junio de 1991).
- Reglamento (CE) 1683/95, de 29 de mayo de 1.995, por el que se establece un modelo uniforme de visado, modificado por Reglamento (CE) 1683/095.
- Reglamento (CE) 1030/2002, de 13 de junio de 2.002, por el que se establece un modelo uniforme de permiso de residencia para nacionales de terceros países.
- Reglamento (CE) 2133/2004, de 13 de diciembre de 2.004, sobre la obligación de los Estados miembros, de proceder al sellado sistemático de los documentos de viaje de los nacionales de terceros países en el momento de cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros y por el que se modifican a tal efecto las disposiciones del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y el Manual común.
- Reglamento (CE) 851/2005, de 2 de junio de 2.005, que modifica el Reglamento (CE) 539/2001 por el que se establece la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación.

Y entre las principales Directivas que afectan al tema en estudio citaremos:

- Directiva 200/43/CE, de 29 de junio de 2.000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

- Directiva 2001/40/CE, de 28 de mayo de 2.001, relativa al reconocimiento mutuo de las Decisiones en materia de expulsión de nacionales de terceros países.
- Directiva 2003/86/CE, de 27 de enero de 2.003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.
- Directiva 2004/82/CE, de 29 de abril de 2.04, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas.

II. NORMATIVA INTERNA

Centrándonos ya en el objeto de este curso entraremos en el desarrollo de la normativa interna, donde el marco de actuación viene determinado por la Constitución Española, en especial por su artículo 13 que establece *los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas* que garantiza el Título I donde se reconocen los derechos y deberes fundamentales, y por su artículo 149.1.2ª, en el que se establece como competencia exclusiva del Estado lo concerniente a *nacionalidad, inmigración, emigración, extranjería y derecho de asilo*.

En función de ello el Estado tiene dictadas diversas normas que regulan estas materias, siendo fundamental para este módulo el estudio de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, las sucesivas reformas de las de ha sido objeto (Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, Ley Orgánica 11/2003, de 29 de septiembre, de medidas concretas en materia de seguridad ciudadana, violencia doméstica e integración social de los extranjeros y Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre) y el Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 enero. Resultado de un acuerdo buscado por el Gobierno entre sindicatos y empresarios, en el contexto de una patente laboralización de la normativa de extranjería y por el cual se introdujo el Proceso de Normalización (Disposición Transitoria 3ra) que se desarrolló entre los pasados 7 de febrero y 7 de mayo de este año y que permitió que a la fecha regularizaran su situación a cientos de miles de trabajadores extranjeros, que vivían en España y que reunían los requisitos previstos por la norma.

Es de destacar que tanto la Ley como su reglamento de desarrollo giran alrededor de la figura del extranjero como TRABAJADOR y es por ello que se encargan de desarrollar básicamente las formas que tienen los extranjeros para incorporarse legalmente al mercado de trabajo español. No obstante dedica parte de su articulado a los demás fines que puede tener la entrada y permanencia en España de los extranjeros (estudios, investigación, apátridas, indocumentados, refugiados y menores).

Siendo objeto de este curso analizar la realidad de la inmigración desde la óptica de los gobiernos locales, es preciso destacar que si bien la Constitución Española atribuye con exclusividad la materia al gobierno central, es destacable el trabajo que desde las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos se desarrolla en temas específicos que tiene que ver con este colectivo sobre todo, en aspectos trascendentes como trabajo, sanidad, educación y asistencia social.

Si bien es cierto que las comunidades autónomas en su conjunto participan en la determinación del contingente (artículo. 39.2), están representadas en el Consejo Superior de la Política de Inmigración (artículo 68) y en el Foro para la Integración Social de los Inmigrantes (artículo 70), estas regulaciones no responden a la realidad de nuestro consolidado estado autonómico, destacándose un marcado centralismo en las políticas que rigen la materia. Sin embargo acciones desarrolladas tanto de los Ayuntamientos como desde las CC.AA. están en el camino de reivindicar el papel que en esta materia les debería corresponder. En este contexto, debemos destacar el I y II Plan Integral para la Inmigración en Andalucía, desarrollado por la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía, y a través de los cuales se pretende la integración de los inmigrantes entendiendo que este proceso se debe dar en dos direcciones: *inmigrante población de acogida*. Planes estratégicos que persiguen establecer políticas de interacción entre la población asentada en la comunidad y la población inmigrante, intentando favorecer el acceso a los recursos públicos de esta última y realizando actuaciones tendentes a disminuir las diferencias en materia educativa y sanitaria.

III. LEY ORGÁNICA 4/2000, DE 11 DE ENERO, SOBRE DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA Y SU INTEGRACIÓN SOCIAL (LOEX)

1) Entrada de extranjeros en España

En concordancia con las normas internacionales citadas, la LOEX prevé en su artículo 5º que los extranjeros que se hallen en territorio español tendrán derecho de circular libremente y a elegir su residencia, no obstante este derecho del que gozan los extranjeros deberá ajustarse a una serie de requisitos fijados tanto para la entrada a España como para permanecer en ella en alguna de las situaciones que prevé la ley.

En cuanto a la entrada el artículo 25 de la LOEX se establece que deberá:

- hacerse por los puestos habilitados al efecto
- provisto de pasaporte o documento de viaje que acredite su identidad
- no estar sujeto a prohibiciones expresas de entrada
- justificar el objeto y las condiciones de estancia

- acreditar medios económicos suficientes
- no suponer un peligro para el orden público.
- visado.

2) Visados

El visado representa un necesario modo de control, ya que implica el visto bueno del Estado para el ingreso en su territorio, permitiendo su permanencia en el mismo en la situación para la que se hubiese expedido.

El artículo 25 bis de la LOEX describe distintos tipos de visados, los que son desarrollados reglamentariamente, ellos son:

- visado de tránsito territorial o aeroportuario;
- visado de estancia (colectivos, individuales, múltiples, estudiantiles)
- visado de residencia (sólo autoriza a residir sin ejercer actividad laboral)
- visado de trabajo y residencia (habilita a ejercer una actividad laboral o profesional por cuenta ajena o propia)
- visado de estudios

3) Situaciones en que se pueden encontrar los extranjeros en España

La LOEX, reconoce en su Título II (artículo 29) las diversas situaciones en las que podrán encontrarse los extranjeros en España, distinguiendo entre la situación de **ESTANCIA** y de **RESIDENCIA**.

Así, el artículo 30 describe a la situación de estancia como *“la permanencia en territorio español por un período de tiempo no superior a 90 días.”* Distinguiéndola de la figura de la residencia, definida por la ley como aquella de la que gozan los extranjeros que *“se encuentren en España y sean titulares de una autorización para residir”* (Artículo 30 bis).

Residencia temporal: comporta una autorización inicial que permite radicarse en España sin realizar actividades laborales durante 1 año computable desde la fecha de entrada. La Administración concede esta autorización al extranjero que acredite disponer de medios de vida suficiente para atender sus gastos de manutención y estancia, incluyendo en su caso los de su familia. La ley prevé también otorgar esta autorización en circunstancias excepcionales, como desarrollaremos en el apartado IV.

En el caso de que la autorización de residencia temporal también importe una autorización para trabajar por cuenta propia o por cuenta ajena, el procedimiento para su concesión implicará la intervención de diferentes autoridades cuyos informes se hacen precisos para poder emitir con criterio la resolución que contiene la autorización para trabajar que conlleva la de residencia.

Residencia permanente: es aquella que comporta una autorización para residir con carácter indefinido, y a trabajar en igual de condiciones que los

españoles. Esta situación se adquiere tras una residencia en España legal y continuada superior a 5 años, previa solicitud a la autoridad correspondiente. La permanencia no se verá afectada por ausencia del país por períodos de hasta 6 meses, siempre que la suma de los mismos no supere el total de 1 año dentro de los 5 indicados.

IV. ACCIONES DE INTEGRACIÓN DEL GOBIERNO CENTRAL: FORMAS DE ACCEDER AL MERCADO LABORAL

La Ley de Extranjería exige con carácter general, que para ejercer una actividad remunerada los extranjeros deberán tener una autorización administrativa para trabajar. Autorización de trabajo que se encuentra condicionada a la situación nacional de empleo. La norma prevé básicamente dos procedimientos para que los extranjeros no residentes puedan acceder al mercado laboral español, el contingente y el procedimiento ordinario de ofertas nominales de empleo.

Al margen de estos procedimientos la ley establece una serie de “régimenes especiales” para los cuales o bien no se tendrá en cuenta la situación nacional de empleo (*supuestos específicos*: artículo 40), o no se exigirá autorización administrativa (*excepciones*: artículo 41), o se regirán por un régimen especial (*trabajadores de temporada*: Artículo 42).

Desarrollaremos a continuación las dos modalidades que pueden considerarse como régimen general:

–**CONTINGENTE**: esta modalidad de contratación se caracteriza, por la determinación anualmente de un cupo de trabajadores extranjeros con el propósito de permitir la contratación programada de un colectivo de trabajadores que no se hallan ni residen en España, que serán seleccionados en sus países de origen a partir de las ofertas genéricas presentadas por los empresarios para desempeñar empleos con vocación de estabilidad.

El contingente se aprueba por Acuerdo del Consejo de Ministros, que se encuentra precedido de una consulta previa a la Comisión Laboral Tripartita de Inmigración, que tendrá en cuenta la información sobre la Situación Nacional de Empleo y las propuestas que eleven las Comunidades Autónomas, las solicitudes de las organizaciones empresariales y sindicales.

Los contratos de trabajo que se gestionen por esta modalidad tramitarán conforme los acuerdos que el Gobierno tenga con los respectivos países.¹

–**PROCEDIMIENTO ORDINARIO**: Al margen del cupo de trabajadores extranjeros contratados por la modalidad de contingente, la ley permite

¹ España tiene actualmente firmados acuerdos migratorios bilaterales con los siguientes países: Ecuador (2001), Rep. Dominicana (2002), Colombia (2002), Marruecos (2001), Polonia (2002), Rumania (2002) y Bulgaria (2003).

la presentación de ofertas nominativas independiente del contingente y cuya gestión realizará directamente el empresario.

Este procedimiento exige que se tenga en cuenta la *situación nacional de empleo*. El Reglamento (artículo 50) prevé que a efectos de determinar dicha situación, el Servicio Público de Empleo elaborará trimestralmente un catálogo de ocupaciones de difícil cobertura, para cada provincia así como para Ceuta y Melilla, de acuerdo con la información suministrada por los servicios públicos de empleo autonómicos. La calificación de una ocupación como de “*difícil cobertura*” permitirá al empresario la tramitación de una oferta nominal directamente a un trabajador extranjero para desempeñar esa función.

Al margen de este catálogo, se permitirá la contratación de trabajadores extranjeros en ocupaciones no calificadas como de difícil cobertura cuando el empleador acredite la dificultad de contratación del puesto que pretende cubrirse, mediante la gestión de la oferta de empleo presentada ante el servicio público de empleo concluida con resultado negativo. En estos casos el servicio público de empleo deberá emitir en el plazo máximo de 15 días, una *certificación* en la que se exprese que la insuficiencia de demandantes de empleo para aceptar la oferta.

A la fecha se han publicado los catálogos de ocupaciones de difícil cobertura correspondientes al tercer y cuarto trimestre de 2005, al analizar los puestos que en los mismos se ofertan podemos concluir que se trata en general de puestos de trabajo poco cualificados para los sectores de agricultura, hostelería, construcción y para los servicios personales y domésticos. Sectores que se caracterizan en muchos casos por la flexibilidad, temporalidad e inestabilidad laboral, circunstancias estas que atentan contra una verdadera integración del trabajador inmigrante, que se ve condenado a una alta movilidad laboral y geográfica ya la imposibilidad de progreso por los bajos salarios que recibe y por la propia precariedad de los empleos a los que se tiene acceso².

Estas circunstancias que generan desigualdades tan evidentes y que a largo plazo tienen consecuencias negativas para la sociedad, han sido advertidas por el gobierno, quien intenta paliarlas a través de acciones como el *Plan Estratégico de Integración de Inmigrantes* que elabora la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, a través del cual se pretenden coordinar de las políticas públicas y de promoción de la participación de la sociedad civil. El principal instrumento financiero de ese Plan es el Fondo para la Acogida e Integración de Inmigrantes y el Refuerzo Educativo, dotado en los Presupuestos de 2005 con una partida de 120 millones de euros, que se asigna a las Comunidades Autónomas, que, a su vez, han de destinar el 50 % de lo recibido

² Se acompaña como documentación complementaria Datos sobre afiliación de extranjeros a la Seguridad Social en la Comunidad Autónoma de Andalucía de septiembre de 2005. Donde puede observarse la distribución de trabajadores por país de procedencia y por sector de la economía.

a los Ayuntamientos, para desarrollar programas de integración en el entorno local, más próximo a los inmigrantes.

Las entidades locales son por su posición más cercana al inmigrante las que se encuentran en mejores condiciones para implementar las políticas de integración. Una vez resuelta por el Estado central la regulación del acceso al empleo, son estos entes con competencia en sanidad, educación, asistencia social, y otros muchos aspectos relacionados con la vida de los inmigrantes, quienes actúan directamente para eliminar las barreras que impiden su integración a la sociedad española y su equiparación como sujeto de derechos a los nativos, a través de acciones concretas como pueden ser:

- programas de fomento del acceso al empleo
- cursos de formación que les permitan la promoción profesional
- fomento de la iniciativa empresarial
- el autoempleo de inmigrantes.

V. PROCEDIMIENTOS INTEGRADORES QUE REQUIEREN UNA ESPECIAL INTERVENCIÓN DE LOS ENTES LOCALES

1) Arraigo social y Arraigo laboral:

La LOEX contempla en su artículo 31.3 la residencia por circunstancias excepcionales, concretando su desarrollo en la Sección 3ª del Título IV del su reglamento. A través de esta vía el legislador ha querido abrir una vía de regularización permanente y ordinaria en los casos de arraigo laboral o de integración social; por razones de protección internacional; por razones humanitarias o de colaboración con las autoridades o por razones de interés público o seguridad nacional. Nos centraremos en la autorización de residencia en los casos de arraigo social y laboral, haciendo hincapié en la intervención que le cabe en estos procedimientos a la autoridad local.

ARRAIGO SOCIAL: el reglamento prevé en su artículo 45.2 b) que se podrá otorgar residencia a aquellos extranjeros que acrediten:

- la permanencia continuada en España durante un mínimo de 3 años
- carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen y
- cuenten con un contrato de trabajo

y se encuentren en alguno de los siguientes supuestos:

- cuenten con arraigo por vínculos familiares con extranjeros residentes (cónyuges, descendientes o ascendientes en línea directa) o bien
- presenten un informe que acredite su inserción social emitido por el Ayuntamiento en el que tenga su domicilio social.

Este último supuesto constituye la auténtica novedad del Reglamento y se caracteriza por otorgar un preponderante papel a la Administración más cer-

cana al ciudadano, esto es, a los Ayuntamientos que resultan facultados para emitir un **Informe** que acredite la inserción social de los inmigrantes radicados en sus municipios, y en los que se deberá tener especialmente en cuenta:

- el tiempo de permanencia del interesado en su domicilio;
- medios de vida con los que cuenta;
- grado de conocimiento de las lenguas que se utilicen;
- inserción en las redes sociales de su entorno;
- programas de inserción sociolaboral de instituciones públicas o privadas en los que haya participado
- y cuantos otros extremos puedan servir para determinar su grado de arraigo, incluyendo siempre que sea posible los referidos a la vivienda en la que tiene su domicilio.

El citado informe ha sido desarrollado por las Instrucciones dictadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 22 de junio de 2005, por las que se dispone el modelo en el que deberá hacerse el Informe y en las que se establecen que el citado informe que no tendrá carácter vinculante, deberá ser remitido por el Ayuntamiento a la Delegación o Subdelegación del Gobierno que interviene el procedimiento de Autorización de Residencia.

Asimismo el Reglamento contempla la posibilidad de que el Ayuntamiento recomiende que se exima al extranjero del requisito de contar con un contrato de trabajo, siempre que éste haya acreditado que cuenta con medios de vida suficientes. Dicha recomendación, se hará en oficio de la Autoridad municipal competente dirigido al Delegado o Subdelegado de Gobierno y al igual que en el caso del informe no tendrá carácter vinculante para la Administración General del Estado.

ARRAIGO LABORAL: de esta posibilidad se ocupa el apartado 2.a) del artículo 45 del Reglamento, prevista para aquellos extranjeros que acrediten:

- la permanencia continuada en España durante un mínimo de 2 años;
- carezcan de antecedentes penales en España y en su país de origen y
- que demuestren la existencia de relaciones laborales cuya duración no sea inferior a un año. Se considerará relación laboral, a estos efectos, la que haya tenido lugar de forma continuada o no, con el mismo o diferente empleador, siempre que de forma acreditada su duración no sea, en conjunto, inferior a 1 año.

A través de las Instrucciones dictadas el 3 de agosto de 2005 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales ha precisado la documentación necesaria para acreditar los requisitos exigidos por el Reglamento. En el caso de la permanencia en España por período de 2 años, se requiere la presentación de documentos originales o copias compulsadas que contengan los datos de identificación del interesado, otorgándose preferencia a aquellos emitidos y/o registrados por una Administración Pública. La permanencia continuada se presumirá por

la aportación de un certificado de empadronamiento del Ayuntamiento en que el extranjero tenga su domicilio habitual.

En cuanto a los requisitos previstos para probar la relación laboral, se prevé que la misma sólo será demostrable a través de.

- resolución judicial que la reconozca, o
- resolución administrativa confirmatoria del acta de infracción de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la acredite.

La autorización de residencia que se conceda en virtud de estos procedimientos tendrá una duración de 1 año, llevará aparejada una autorización de trabajo en España durante la vigencia de aquella (salvo que se haya hecho lugar a la recomendación del Ayuntamiento de que se exima de contar con un contrato de trabajo), y estará condicionada a la posterior afiliación y alta del trabajador extranjero en la Seguridad Social en el plazo de 1 mes desde la notificación de su concesión, plazo dentro del cual el trabajador deberá solicitar su tarjeta de identidad de extranjero.

2) Reagrupamiento Familiar

Este derecho reconocido por la LOEX en el artículo 18, para el extranjero que tengan concedida la primera renovación de la autorización de residencia, autoriza a que residan en España al:

- el cónyuge no separado de hecho ni de derecho;
- los hijos del residente o de su cónyuge, menores de 18 años;
- los menores de 18 años o incapaces cuando el reagrupante sea su representante legal y
- los ascendientes del residente o de su cónyuge, cuando estén a su cargo y existan razones que lo justifiquen.

Para acceder a esta autorización el extranjero residente deberá acreditar:

- la existencia de los vínculos familiares con las personas que va a reagrupar;
- la autorización de residencia ya renovada o resguardo de solicitud de renovación;
- recursos suficientes para el sostenimiento de los familiares y
- disponibilidad de vivienda adecuada para él y su familia

A efectos de acreditar este último requisito el artículo 42 del Reglamento establece que deberá presentarse un “*Informe expedido por la Corporación local del lugar de residencia del reagrupante*”, el que deberá ser emitido por el Ayuntamiento dentro del plazo de 15 días desde su solicitud y que será notificado al interesado y simultáneamente y por medios telemáticos cuando fuese posible, a la Administración competente para resolver la solicitud de reagrupamiento.

En el Informe deberá constar la disponibilidad de vivienda del interesado, haciendo especial referencia a:

- título que habilite a la ocupación de la vivienda
- número de habitaciones y uso al que se destina cada una de las dependencias;
- número de personas que la habitan y
- condiciones de habitabilidad y equipamiento.

3) Menores indocumentados

Conforme el artículo 35.2 de la LOEX en los casos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad –y que no se encuentre acompañado por un adulto que pueda hacerse legalmente responsable del mismo–, el menor deberá pasar a quedar bajo la autoridad de la Administración competente en materia de protección de menores.

En virtud de que el artículo 148.1.20 de la Constitución establece la posibilidad de que las CC.AA. puedan asumir competencias en materia de asistencia social, varias Comunidades Autónomas han asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias para legislar sobre asistencia social o servicios sociales en general y, concretamente, sobre protección del menor.

A tales efectos conviene citar el artículo 13, apartados 22 y 23 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, según el cual esta C.A. dispone de competencia exclusiva en materia de servicios sociales e instituciones públicas de protección y tutela de menores. En ejercicio de tales competencias exclusivas el Parlamento de Andalucía aprobó la Ley 1/1988, de 4 de abril, de los Derechos y la Atención al Menor, determinando un catálogo de derechos de los menores así como los principios y pautas de actuación de las autoridades administrativas en su promoción y protección. Y en lo que se refiere específicamente a menores inmigrantes la Disposición Adicional Octava de la Ley establece que se emprenderán acciones dirigidas al fomento, mejora y respeto de los derechos de la infancia, se procurará la adecuada atención e integración social de los menores extranjeros en situación de riesgo o desamparo, procurando su reinserción social y entre otras acciones promoverá la colaboración con la Administración del Estado para que el acogimiento familiar o residencial de menores extranjeros en Andalucía, ya sea de forma individual o mediante programas colectivos.

4) Prestaciones de los servicios locales en funciones de acogida, asistencia información y empadronamiento de la población extranjera

Las políticas de integración que se desarrollan desde los Ayuntamientos giran principalmente en torno a la educación, cultura, sanidad y demás pres-

taciones sociales. En primer lugar los Ayuntamientos sirven de cauce de información y en su caso prestan en forma directa asistencia a los inmigrantes que lo solicitan.

En cuanto a una de las competencias exclusivas que detentan las corporaciones locales con relación a la población en general, y que comprende también a la población inmigrante se encuentra la del empadronamiento. La inscripción en el padrón se encuentra regulada en la Ley de Bases de Régimen Local en los artículos 15 y 16, en la que se exigen un conjunto de datos obligatorios para la inscripción, entre ellos, la residencia habitual dentro del municipio.

Por otra parte la LOEX en su artículo 12.1 señala que *“los extranjeros que se encuentren en España inscritos en el padrón del municipio en el que residen habitualmente, tienen derecho a la asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.*

Se debe resaltar en este tema, que la Ley 4/2000 introdujo la inscripción en el padrón municipal con la intención de conceder a los extranjeros en situación irregular importantes derechos como el de la sanidad, el de ayudas a la vivienda, la asistencia jurídica gratuita en cualquier litigio donde se acreditara la insuficiencia de recursos o la participación política en los entes locales. Sin embargo con la reforma llevada a cabo por la Ley 8/2000 se va a relativizar la importancia de este requisito, pues, en la mayoría de estos derechos, se exige la residencia legal, aunque se mantiene para algún derecho de especial relevancia como la asistencia sanitaria. De esta manera, el padrón sigue siendo importante pero mucho menos que con la anterior Ley.

Debe tenerse en cuenta en razón de lo establecido por la LO 5/199, de 13 de diciembre sobre protección de datos, que los datos incluidos por el Ayuntamiento en el padrón no podrán utilizarse para finalidades distintas de aquellas para las que hubiesen sido recogidos, lo que supone que los datos de los inmigrantes en situación irregular que consten en hospitales, escuelas y ayuntamientos no podrán ser empleados con el objeto de sancionarles ni podrá darse traslado de la misma a la autoridad gubernativa, ya que la finalidad es distinta a la que dio lugar su recepción. No obstante no puede dejar de mencionarse que a través de la Ley 14/2003 se habilitó el acceso al Padrón Municipal a favor de la Dirección General de la Policía con el argumento de mejorar el ejercicio de las competencias legalmente establecidas sobre el control y permanencia de los extranjeros en España.

Debemos destacar el papel fundamental que cumplieron los Ayuntamientos en el proceso de Normalización previsto por la Disposición Transitoria 3ª del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la LOEX. Y en la que se establecía como una de las condiciones para acceder a la normalización: *que el trabajador figure empadronado en un municipio español, al menos, con seis meses de anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento.*

En este caso el requisito era demostrado por un Certificado de Empadronamiento que emitían los Ayuntamientos a los extranjeros que figuraban empadronados. El gran inconveniente se presentó para aquellos extranjeros que residían en España con anterioridad al plazo fijado por la norma, pero que no se habían empadronado, no obstante estaban en condiciones de demostrar su residencia por medios fehacientes. La solución para estos extranjeros que reclamaban su regularización vino de la mano de la resolución conjunta dictada por Presidenta Nacional de Estadística y el Director General de Cooperación Local, quienes por Resolución de 14/04/2005, dictaron instrucciones técnicas a los Ayuntamientos para la expedición de certificaciones padronales acreditativas de la residencia anterior al 08/08/2004, para los extranjeros afectados por el procedimiento de normalización inscritos con posterioridad. En estas instrucciones se establecieron una serie de documentos que acreditarían la residencia en España, y los que tendrían que cumplir los requisitos de: haber sido emitidos y/o registrados por una Administración Pública Española; ser originales o copias debidamente compulsadas; contener los datos de identificación del interesado y estar expedidos, registrados o referidos a actos o documentos de fecha anterior al 8 de agosto de 2004. Fue en virtud de estas instrucciones que los Ayuntamientos expidieron Certificados de empadronamiento por omisión, reconociendo la residencia en el municipio con anterioridad a la citada fecha, fundándose para ello en la documentación aportada en todo caso por el extranjero y permitiéndose así la regularización de miles de extranjeros que se encontraban en esa situación.

Por último debe tenerse en cuenta que la Ley Orgánica 14/2003, de 20 de noviembre, que modificó, entre otros, el artículo 16 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, estableció la renovación periódica cada dos años de las inscripciones en el Padrón de los extranjeros no comunitarios sin autorización de residencia permanente, así como la caducidad de dichas inscripciones en caso de no llevarse a cabo tal renovación. La modificación entró en vigor el 21/12/2003, por lo que las inscripciones padronales de los citados extranjeros efectuadas con anterioridad a esa fecha caducarán si no son renovadas antes del 22/12/2005, razón por la cual los Ayuntamientos han comenzado a notificar a los extranjeros empadronados en sus Ayuntamientos esta circunstancia, acompañando en todo caso un formulario para proceder a la renovación.

VI. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS LABORALES DEL TRABAJADOR INMIGRANTE EN SITUACIÓN IRREGULAR

La reforma efectuada por la Ley 14/2003 a la Ley de Extranjería ha venido a consagrar el reconocimiento pleno al trabajador de su derechos laborales, con independencia de su situación regular o irregular

de residencia. Estas conquistas que ya se habían plasmado jurisprudencialmente, se ven reflejadas en el artículo 36.3 de la LOEX que establece: *“Para la contratación de un extranjero el empleador deberá solicitar la autorización a que se refiere el apartado 1 del presente artículo. La carencia de la correspondiente autorización por parte del empresario, sin perjuicio de las responsabilidades a que dé lugar, incluidas aquellas en materia de seguridad social, no invalidará el contrato de trabajo respecto a los derechos del trabajador extranjero, ni será obstáculo para la obtención de las prestaciones que pudieran corresponderle.* De esta forma se da una respuesta normativa a la protección individual del ejercicio de los derechos de cada trabajador inmigrante en situación irregular, bajo el respeto de los derechos humanos y su dignidad, ya que mantiene todos los derechos laborales y de seguridad social, como si de un contrato válido se tratara, a pesar del incumplimiento empresarial de solicitar la autorización de trabajo antes del inicio de la relación laboral, porque el legislador es consciente de que el mayor damnificado por la ilegal actuación del empresario es el propio trabajador, víctima de situaciones de precariedad jurídica.

Podríamos resumir así los **efectos** de la norma comentada:

- Plena validez del contrato de trabajo realizado por inmigrantes en situación irregular
- Responsabilidad del Fondo de Garantía Salarial, tanto en caso de insolvencia empresarial como de falta de cotización del inmigrante.
- Derecho a ejercitar la acción por despido, obligando bien a la indemnización o bien a la readmisión.
- Derecho a todas las prestaciones de Seguridad Social derivadas de la relación laboral.
- Protección del extranjero en los supuestos de accidentes de trabajo y enfermedad profesional
- Acceso a las prestaciones por desempleo.

Este reconocimiento de derechos favorece la integración de una parte importante de la población inmigrante y facilita el acceso a la regularización de su situación.

VII. RESIDENCIA TEMPORAL EN SUPUESTOS EXCEPCIONALES

La Ley de Extranjería regula una serie de supuestos de hecho que bajo determinadas condiciones de aplicación individual permitan que se obtenga la condición de residente legal y, en su caso, la autorización para trabajar. Con estas medidas se pretende anticipar una situación estructural que se da en los países de acogida de inmigrantes y que provoca la formación de bolsas de trabajadores irregulares, tratando de evitar la marginación legal de estas perso-

nas. Se abre de esta manera, una vía de regularización permanente contempla las siguientes situaciones³:

- Arraigo: laboral o de integración social;⁴
- Por razones de protección internacional;⁵
- Por razones humanitarias;
- Colaboración con autoridades administrativas o judiciales.
- Por razones de interés público o seguridad nacional.

Razones Humanitarias: dentro de este apartado el artículo 45 del Reglamento contempla los siguientes supuestos:

- Extranjeros víctimas de delitos contra los derechos de los trabajadores⁶;
- Víctimas de delitos en los que haya concurrido la circunstancia agravante de comisión por motivos racistas, antisemitas o de otra clase de discriminación;⁷
- Víctimas de delitos por conductas violentas ejercidas en el entorno familiar⁸;
- Extranjeros que acrediten sufrir una enfermedad sobrevenida de carácter grave que requiera asistencia sanitaria especializada, de imposible acceso en el país de origen, y que el hecho de ser interrumpida o de no recibirla suponga un grave riesgo para la salud o la vida.

Colaboración con las autoridades administrativas, policiales, fiscales o judiciales:

Para que se de este supuesto⁹ se deben dar las siguientes situaciones:

- Que el extranjero se encuentre incurso en un procedimiento sancionador¹⁰,
- Que el extranjero denuncie a las autoridades competentes a los autores o cooperadores del delito denunciado o proporcione datos esenciales o testifique en el correspondiente proceso contra aquellos autores.
- Haber quedado exento de responsabilidad por el delito denunciado.

³ Artículo 31.3 de la LOEX, desarrollado reglamentariamente en los artículos 45, 46 y 47 del Real Decreto 2393/2004.

⁴ Tema desarrollado en el Módulo 1- Unidad 1.

⁵ Tema desarrollado en el Módulo 1- Unidad 2.

⁶ Tipificados en los artículos 311 a 314 del Código Penal.

⁷ Tipificados en el artículo 22.4 del Código Penal.

⁸ Previstos en la Ley 27/2003, de 31 de julio reguladora de la Orden de Protección de las Víctimas de Violencia Doméstica.

⁹ Previsto en el artículo 59.1 de la LOEX y desarrollado por el Reglamento en su Artículo. 45.5.

¹⁰ Por encontrarse irregularmente en España o trabajando sin autorización, sin documentación o documentación irregular, por haber sido víctima, perjudicado o testigo de un acto de tráfico ilícito de seres humanos, *inmigración* ilegal, o de tráfico ilícito de mano de obra o de explotación en la prostitución abusando de su situación de necesidad.

Dándose estos presupuestos, la autoridad gubernativa podrá conceder, a elección del extranjero, y con el fin de facilitarle su integración social:

- Autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales, así como autorización para trabajar, o
- El retorno a su país de procedencia

Otra de las medidas que responden a la idea de protección y van encaminadas a la integración en estos casos es la dispuesto por el artículo 117.2 por el que se dispone que *Durante el período de cooperación o colaboración, la Administración competente que corresponda proporcionará al extranjero la atención social y jurídica necesaria.*

Las autorizaciones que se conceden por esta vía tienen vigencia de 1 año, siendo susceptibles de renovación. Cuando la concesión de la autorización de residencia temporal se conceda en los supuestos de arraigo, asilo o por la condición de refugiado, llevará aparejada autorización para trabajar en España durante la vigencia de aquélla. En los demás supuestos, se legitima al extranjero para solicitar la correspondiente autorización para trabajar de forma personal ante los órganos correspondientes, solicitud que podrá presentarse simultáneamente con la de autorización de residencia por circunstancias excepcionales, debiéndose acreditar el cumplimiento de los requisitos del artículo 50 del Reglamento¹¹.

VIII. PROCEDIMIENTOS DE REGULARIZACIÓN

A partir de la década de los 80 los sucesivos gobiernos se han enfrentado a la realidad innegable de la existencia de un porcentaje importante de extranjeros en situación irregular, esto ha llevado a que en el intento de integrar a ésta parte de la población a la normalidad legal se aprobaran, con diversas variantes, procesos de regularización¹².

Sin duda estos procesos de regularización permiten reducir situaciones de marginación de las que se alimenta la economía sumergida, la delincuencia y la xenofobia. Permitiendo que se miles de extranjeros dejen de ser tratados como *ciudadanos de segunda categoría*. Ya su situación irregular supone:

- Una relación con la Administración en condiciones de desigualdad, lo que se hace más evidente en materia sancionadora;
- Vulnerabilidad en su relación con su empleador, ya que los empresarios pueden cubrir sus necesidades a bajo coste.

¹¹ Garantía de actividad continuada; cumplimiento de la empresa de los requisitos de inscripción en el sistema de la Seguridad Social, obligaciones tributarias y solvencia empresarial; oferta de trabajo ajustada a la normativa vigente y titulación homologada o capacitación para el ejercicio de la profesión cuando proceda.

¹² Se han llevado a cabo regularizaciones de extranjeros en los años. 1985-86, 1991, 1996, 2000, 2001 y la última aprobada por la Disposición Transitoria Tercera del Real Decreto 2393/2004 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Extranjería 4/2000.

La experiencia ha demostrado que los sucesivos procesos de regularización no han resuelto las causas estructurales de la inmigración irregular, por lo que confiamos en que la inclusión en la legislación vigente de herramientas que –como se ha visto en la unidad 1– permiten una regularización permanente, conjuntamente con un sistema basado en una adecuada información y condiciones flexibles en consonancia con la demanda real de la situación nacional de empleo, permitirá reducir el número de extranjeros en situación –inicial o sobrevenida– irregular.

DOCUMENTACION COMPLEMENTARIA

ENLACES WEB

www.defensor-and.es - Defensor del Pueblo Andaluz

www.mta.es - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

www.mtas.es/balance/default.htm

www.seg-social.es - Secretaria de Estado de Seguridad Social

www.intermigra.info/extranjeria/ - Web de Extranjería del Colegio de Abogados de Zaragoza

www.icam.es - Web del Colegio de Abogados de Madrid

www.juntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/PoliticMigratorias/ContenidosEspecificos/IIPlanInmigracion?entrada=tematica&tematica=63

- Borrador del II Plan Integral de Inmigración de Andalucía

INFORMES

Informe sobre afiliados extranjeros a la Seguridad Social - Septiembre 2005

http://www.tt.mtas.es/periodico/seguridadsocial/200510/afi_extranj_sept05.pdf

Balance del Proceso de Normalización de Trabajadores Extranjeros - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales 26 de julio de 2005

<http://www.mtas.es/balance/default.htm>

Información sobre el desarrollo del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000 Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el mismo y del Real Decreto 178/2003, de 14 de febrero.

<http://www.intermigra.info/extranjeria/archivos/legislacion/Instrucciones.pdf>

GLOSARIO

APOSTILLA O LEGALIZACIÓN ÚNICA: Convenio entre países por el cual se suprime la exigencia de la legalización de los documentos públicos extranjeros expedidos en los países signatarios del Convenio XII de la

- Conferencia de la Haya de Derecho Internacional Privado, de 5 de octubre de 1961.
- AUTORIZACIÓN DE ENTRADA:** decisión adoptada por los funcionarios responsables del control de las fronteras que permite el acceso a territorio nacional de ciudadanos extranjeros.
- CATALOGO DE OCUPACIONES DE DIFÍCIL COBERTURA:** catálogo que contiene las ocupaciones en las que los Servicios Públicos de Empleo han encontrado dificultad para gestionar las ofertas de empleo que los empleadores les presentan cuando quieren cubrir puestos de trabajo vacantes. (Artículo 50.a) del Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000).
- CONTINGENTE:** resolución a través de la cual el gobierno español da a conocer el número de puestos de trabajo disponibles para los extranjeros por provincias, para la contratación programada de trabajadores que se necesitan en determinados sectores.
- EXTRANJERO:** son aquellos ciudadanos que se hallan en un Estado cuya nacionalidad no les es propia. Así en España, será extranjero todo aquel que no sea natural de allí, esto es, que carezca de nacionalidad española.
- INMIGRACIÓN:** Acción y efecto de la llegada a un país para establecerse en él los naturales de cualquier otro.
- INTEGRACION:** proceso multidimensional encaminado a establecer una relación basada en la igualdad de derechos, deberes y responsabilidades entre autóctonos e inmigrantes.
- INTERCULTURALIDAD:** relación entre varias culturas dentro de un mismo territorio
- MULTICULTURALIDAD:** multicultural se refiere al hecho de que muchos grupos o individuos pertenecientes a diferentes culturas vivan juntos en la misma sociedad, mientras que el término intercultural añade a lo anterior el hecho de que los individuos o grupos diversos se interrelacionan, se enriquecen mutuamente, y son conscientes de su interdependencia.
- PADRÓN MUNICIPAL:** es el registro administrativo donde constan los vecinos de un municipio y cuyos datos constituyen prueba de la residencia en el municipio y del domicilio habitual en el mismo.
- PUESTO HABILITADO O PUESTO FRONTERIZO:** instalación administrativa de control de las fronteras y límites exteriores de un Estado cuyo fin es, a estos efectos, la vigilancia e inspección de los movimientos de personas, especialmente la inmigración.
- REAGRUPAMIENTO FAMILIAR:** procedimiento a través del cual los extranjeros residentes legales en España, podrán solicitar que se reúnan con ellos sus familiares directos: cónyuge, ascendiente (s) y/o descendiente (s).

VISADO: Documento que autoriza a acceder a un extranjero a territorio español a través de un puesto habilitado o a transitar por el mismo o por el territorio nacional hacia otro destino, concedido por el Consulado o Embajada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBRECHT, H.: *Suitability of arable weeds as indicator organisms to evaluate species conservation effects of management in agricultural ecosystems*. 2003, Agriculture, Ecosystems y Environment 98.
- ALDANA, M. J.: *A systematic assessment of how nutrition is addressed in Poverty Reduction Strategy Papers*. 2004, Wageningen University. Division of Human Nutrition, MSc thesis.
- ALSTON, P. y TOMASEVSKI, K. (eds.): *The Right to Food*. 1984, The Hague, Martinus Nijhoff.
- ALSTON, P.: "International law and the human right to food". En *The Right to Food*. 1984, The Hague, Martinus Nijhoff.
- ANAND, S. y SEN, A.: *Human Development and Economic Sustainability*. 2000, World Development 28.
- ANDERSON, K., DIMARAN, B., FRANCOIS, J., HERTEL, T., HOEKMAN, B. y MARTIN, W.: *The costs of rich (and poor) country protection to developing countries*, 2001, Adelaide, CIES discussion paper.
- ARCAND, J.L.: *Undernourishment and economic growth. The efficiency cost of hunger*. 2001, Rome, FAO Economic and Social Development paper No 147.
- ARIAS, J., VALLEJO, S. y TREJOS, R.: *La real contribución de la agricultura a la economía de Ecuador*. 2006, ComuniICA online, cuarta edición. <http://www.iica.int/prensa/comuniica/2005/n4-esp/n4.asp>
- ASHLEY, C. y MAXWELL, S.: *Rethinking rural development*. 2003, Development Policy Review 19 (4).
- ATKINSON, A. B.: *The Distribution of Income in Industrialized Countries. Income Inequality Issues and Policy Options*. 1998, Jackson Hole. Federal Reserve Bank of Kansas City. Symposium. <http://www.kc.frb.org/publicat/sympos/1998/sym-98prg.htm>
- ATKINSON, A.B. y BOURGUIGNON, F. (eds.): *Handbook of Income Distribution*. 2000, Amsterdam, North Holland.

- AYRES, W.S. y MCCALLA, A.: "Rural development, agriculture and food security". *Finance y Development*, 1996, Washington D.C., International Monetary Fund.
- BABU S. y REIDHEAD, W.: *Poverty, food security, and nutrition in Central Asia: a case study of the Kyrgyz Republic*. 2000, Food Policy 25.
- BANCO MUNDIAL: *Alcanzando a los pobres rurales. Nueva estrategia de Desarrollo Rural*. 2002, Washington D.C., Banco Mundial
- BARAHONA, M., SAUMA, P. y TORRES-RIVAS, E.: *Democracia, pobreza y desigualdades en Centroamérica*, 2004, Guatemala, PNUD.
- BARROS, R. P. y FOGUEL, M. N.: "Focalização dos Gastos Públicos Sociais e Erradicação da Pobreza no Brasil". En: HENRIQUES, R. (org.): *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. 2000, Rio de Janeiro, IPEA.
- BEGHIN, J. y AKSOY, A.: *Agricultural Trade and the Doha Round: Lessons from Commodity Studies*, 2003, CARD Briefing Paper 03-BP 42.
- BELIK, W.: *Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición en América Latina*. 2004, Sao Paulo, Ed. Hucitec, FAO-FODEPAL
- BERHMAN, J. R., ALDERMAN, H. y HODDINOTT, J. J.: "Nutrition and hunger". En LOMBORG, B.: (ed.) *Global crisis, global solutions*. 2004, Cambridge, Cambridge University Press.
- BHAGWATI, J., FOGEL, R., FREY, B. y otros: "Ranking the opportunities". En LOMBORG, B.: (ed.) *Global crisis, global solutions*. 2004, Cambridge, Cambridge University Press.
- BICKEL, G. y ANDREWS, M.: "A Evolução do Programa de Cupom Alimentação e a Mensuração da Fome nos Estados Unidos". In: TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W.: *Combate à Fome e à Pobreza Rural*. 2002, São Paulo, Instituto Ciudadanía.
- BID: *Estrategia para la Reducción de la Pobreza Rural*. 1998, Washington DC, Banco Interamericano de Desarrollo.
- BINDRABAN, P. S., AALBERS, H. L., MOLL, H. A. J., BROUWER, I. D., BESSELINK, A. y GRISPEN, V. M. J.: *Biodiversity, agro-biodiversity, international trade and food safety in CCA and PRSP country reports. Major issues of development in the UN System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. 2004. Wageningen University and Research Centre. Plant Research International report 76. http://www.plant.wur.nl/downloads/report_76.pdf
- BINDRABAN, P. S., AALBERS, H. L., MOLL, H. A. J., BROUWER, I. D., VAN DORP, M., HOUTMAN, C. B., BROUWER, M. L., ZUURBIER, M. M. M. y HAGENAARS, E. C. M.: *Focus on food security. A review of the UN System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. 2003, Rome, Italy. Food and Agricultural Organization (FAO) and Wageningen University and Research Centre (Wageningen UR). <http://www.fao.org/DOCREP/006/Y5095E/Y5095E00.HTM>
- BINSWANGER, H. P. y AIYAR, S. S.: *Scaling up Community-driven Development. Theoretical underpinnings and programme design implications*. 2003, Washington D.C., Policy Research Working Paper 3039, World Bank.

- BOBBIO, N.: *Derecha e izquierda*. 1998, Madrid, Taurus.
- BOJÖ, J. y REDDY, R. C.: *Poverty Reduction Strategies and Environment. A Review of 38 Interim and Full PRSPs. World Bank Africa Region*. 2001, Environment and Social Development Unit. Retrieved July 2004 from http://www.eurodad.org/uploadstore/cms/docs/PRSPs_environment.doc
- BORGHI, M. et POSTIGLIONE, L. (eds.): *For an effective right to adequate food*, 2002.
- BOURGUIGNON, F.; FERREIRA, F. H. G. y MENÉNDEZ, M.: *Inequality of Outcomes and Inequality of Opportunities in Brazil*. 2003, World Bank Working Paper 3174.
- BROWN Y HADDAD: *Time Allocation Pat terns and Time Burdens: A Gendered Analysis of Seven Countries*. 1990, Washington D.C., World Bank, Technical Paper No. 114.
- CABALLERO, A.: *Un triángulo muy viciado: consumo, pobreza y deterioro ambiental*, 1997, Madrid, Folletos informativos de Manos Unidas n.º 2.
- CAC: *Seguridad Alimentaria en Centroamerica, Nota estrategica*. 2002, Costa Rica, Consejo Agropecuario Centroamericano.
- CARLSON, J.: *Hunger, agricultural trade liberalization and soft international law: addressing the legal dimension of a political problem*. 1985, *Iowa Law Review*, vol. 70.
- CCA [Common Country Assessment]: *Guidelines*. 1999, United Nations Development Group Office.
- CEPAL: *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. 2005, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL: *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. 2004
- CEPAL: *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2005*. 2005, Santiago de Chile, CEPAL.
- CEPAL-PMA: *Erradicando el hambre en Centroamérica: trabajando juntos para alcanzar la meta de hambre del milenio*. 2003, Panamá.
- CHEN, S. y RAVALLION, M.: *Household Welfare Impacts of China's Accession to the World Trade Organization*. 2003, World Bank Policy Research Working Paper 3040.
- CIDB [Convención Internacional sobre Diversidad Biológica], 2003. <http://www.bio-div.org/>
- COHEN, M. J. y ASHBY-BROWN, M.: *Access to justice and the right to adequate food: implementing Millennium Development Goal One*. 2005, Sustainable Development Law y Policy 6(1).
- COMMONWEALTH SECRETARIAT: *Gender mainstreaming in Agriculture and Rural Development*, 2001, United Kingdom
- CONSEA: *II Conferência de Segurança Alimentar e Nutricional. Relatório Final*. 2004, Brasilia.
- CORNIA, G. A.: *Inequality, Growth, and Poverty in An Era of Liberalization and Globalization*. 2004, Oxford, Oxford University Press.

- CRAIG, D. y PORTER, D.: *Poverty Reduction Strategy Papers: A New Convergence*. 2003, World Development 31.
- DAC NETWORK ON POVERTY REDUCTION: *Enabling Pro-Poor Growth through Agriculture*, 2006. Draft Report by the Agriculture Task Team.
- DE CLEMENTI, L. y VIVERO, J. L.: "La nueva Seguridad Alimentaria en América Latina y la lucha contra el hambre en Guatemala". En: TRUEBA, I. (ed.): *El fin del hambre en el 2025: un desafío para nuestra generación*. 2006, Cátedra Alfonso Martín Escudero, Universidad Politécnica de Madrid.
- DE FERRANTI, D., PERRY, G. E., FERREIRA, F. H. G. y WALTON, M.: *Inequality in Latin America: Breaking with History?* 2004, Washington, DC., World Bank Latin American y Caribbean Studies.
- DE FERRANTI, D., PERRY, G. E., LEDERMAN, D., FOSTER, W. y VALDES, A.: *Más allá de la ciudad: el aporte del campo al desarrollo*. 2005, Washington, DC., Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe.
- DE JANVRY, A. y SADOULET, E.: *Rural poverty in Latin America. Determinants and exit paths*. 2000, Food Policy 25.
- DE LA DEHESA, G.: *Globalización, desigualdad y pobreza*. 2003, Madrid, Alianza Editorial.
- DE SOYSA, I. y GLEDITSCH, N. P.: *To cultivate peace: agriculture in a world of conflict*. 1999, Oslo, PRIO Report 1. International Peace Research Institute.
- DEAN, H.; SIQUEIRA, J.: *The Poverty of the State: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty*. 2005, Clacso-Crop Series.
- DEDECCA, C. S.: *Os Estudos Recentes sobre Pobreza e as Novas Diretrizes Metodológicas: uma reflexão a partir das famílias e domicílios rurais pobres*. Texto presentado en el Workshop Internacional "Estratégias de Combate à Pobreza Rural no Brasil: situação atual e perspectivas". Campinas: IE/Unicamp, 21 a 23 de novembro, 2005.
- DEDECCA, C.S. y BARBIERI, C.V.: *Fome Zero e Pilotos para a Política Social*. 2003, Unicamp/IE. (mimeo).
- DEL GROSSI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J.; TAKAGI, M. *Evolução da Pobreza no Brasil, 1995/99*. 2001, Texto para Discussão IE/UNICAMP n. 104.
- DELGADO GUTIERREZ, J. A.: *Gestión solidaria del planeta. Seguridad alimentaria*. Madrid, Folleto informativo de Manos Unidas n.º 15.
- DELGADO, G. y CARDOSO, J. C.: *A universalização de direitos sociais no Brasil: a previdência rural nos anos 90*, 1990, Brasília, IPEA.
- DELGADO, G. C.; CONCEIÇÃO, J. C. P. R. da; OLIVEIRA, J. J. de: *Avaliação do Programa de Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar (PAA)*. 2005, IPEA, Texto para Discussão n. 1145, dezembro.
- DESTA, M. G.: *Food security and international trade law. An appraisal of the World Trade Organization approach*. 2001, Journal of World Trade, vol. 35
- DFID: *Agriculture and poverty reduction: unlocking the potential*. 2003, London, UK, DFID Policy Paper. Department for International Development.

- DIÁZ-BONILLA, E., THOMAS, M., y ROBINSON, S.: *Trade liberalization, Wto and food security*. 2002, Washington, International Food Policy Research Institute, TMD Discussion Paper n.º 82.
- DIETZ, G. y PÉREZ, B. (eds.): *Procesos de Globalización y Localización en América Latina*. 2002, Granada, Universidad de Granada.
- DIRVEN, M.: *El empleo rural no agrícola y la diversidad rural en América Latina*. 2004, Revista de la CEPAL 83.
- DORWARD, A., FAN, S., KYDD, J., LOFGREN, H., MORRISON, J., POULTON, C., RAO, N., SMITH, L., TCHALE, H., THORAT, S., UREY, I. y WOBST, P.: *Rethinking Agricultural Policies for Pro-Poor Growth*. 2004, London, Natural Resource Perspectives n.º 94.
- DUNCAN T.: *Intra-Household Resource Allocation: An Inferential Approach*, 1990, Journal of Human Resources, Vol. 25, No. 4.
- EFA GLOBAL MONITORING REPORT TEAM: *Gender and Education for all: The Leap to equality*. 2003, Summary report, UNESCO.
- EIDE, A., OSHANG, A. y BARTH E.: "Food security and the right to food in international law and development". En *Transnational Law and Contemporary problems*, 1991, vol. I.
- EKINS, P., FOLKE, C. y COSTANZA, R.: *Trade, environment and development: the issues in perspective*. 1994, Ecological Economics 9.
- ELLIS, F.: *Agricultural Policies in Developing Countries*. 1992, Cambridge, Cambridge University Press.
- ESQUINAS-ALCÁZAR, J.: *Protecting crop genetic diversity for food security: political, ethical and technical challenges*. Nature reviews. Vol 6 n.º 12. December 2005.
- EUROPEAN COMMISSION: *Fighting rural poverty. EC policy and approach to rural development*. 2001, Brussels, European Commission.
- FAO: *Eradicating hunger. Moving from Pilot Projects to National Programmes*. 2004, Roma, TCOS Food and Agriculture Organization.
- FAO: *Estrategia para extender el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en América Central 2005-2009*. 2004, Tegucigalpa, FAO.
- FAO/BID/BIRD/Equipe de Transición: *Relatório Final del Grupo de Trabajo Conjunto para el Proyecto Hambre Cero (Fome Zero)*, 2002. (Mimeografiado.)
- FAO: "Committee on World Food Security. Twenty-fourth Session". *Guidelines for National Food Insecurity and Vulnerability Information Mapping Systems (FIVIMS), Background and Principles*. 1998, Rome.
- FAO: *Agricultura, Comercio y Seguridad Alimentaria*. 2000, Roma, FAO. Informe y documentos del simposio de la FAO celebrado en Ginebra el 23 y 24 de septiembre de 1999.
- FAO: *América Latina sin Hambre 2025: aportes para un marco de acción*. Documento técnico de trabajo presentado y aprobado en la 29 Conferencia Regional de FAO para América Latina y el Caribe. 2006, Caracas, Venezuela.
- FAO: *El enfoque de género en los PESA de Centroamérica*. 2005, Honduras, FAO.
- FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. 2005, Roma, FAO.

- FAO: *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*. 2004, Roma, FAO.
- FAO: *Estrategia para extender a escala nacional el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en América Central 2005-2009*. 2005, Tegucigalpa, Honduras, PESA Centroamérica.
- FAO: *Focus on Food Insecurity and Vulnerability: a review of the UN System Common Country Assessments and World Bank Poverty Reduction Strategy Papers*. 2003, Rome and Wageningen University, The Netherlands, FAO.
- FAO: *La mujer y la Seguridad Alimentaria* en <http://www.fao.org/FOCUS/S/Women/Sustin-s.htm>
- FAO: *Programa de Lucha contra el Hambre. Enfoque de doble componente para reducción del hambre: prioridades para actuación a nivel nacional e internacional*. 2003, Roma, FAO.
- FAO: *Regional Special Programme for Food Security (RSPFS) In Member Countries Of The Caribbean Community (Caricom) Cariforum*. 2002.
- FAO: *Rome Declaration, in the World Food Security and World Food Summit Plan of Action*, 1996. Ver http://www.fao.org/wfs/index_en.htm
- FAO: *Seguridad Alimentaria en Centroamérica: Del manejo de crisis en el corto plazo, al manejo de riesgos y reducción de la vulnerabilidad en el largo plazo. Nota Estratégica*. 2002
- FAO: *Seguridad Alimentaria en los Países Andinos: Hacia una estrategia de desarrollo rural integral y lucha contra la pobreza. Nota Estratégica*. 2002.
- FAO-BANCO MUNDIAL: *La nueva ruralidad en Europa y su interés para América Latina*. 2003, Roma, FAO.
- FARB, P. y ARMELAGOS G.: *Antropologie des coutumes alimentaires*. 1985, París, Denöel.
- FERREIRA, F. H. G.: "Os Determinantes da Desigualdade de Renda no Brasil: luta de classes ou heterogeneidade educacional?" En HENRIQUES, R. (org.): *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. 2000, Rio de Janeiro. IPEA.
- FIELDHOUSE, P.: *Food, nutrition, custom and culture*. 1986, Londres, Croom Helm.
- FIREBAUGH, G.: *The New Geography of Global Income Inequality*. 2003, Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- FORD RUNGE, C., SENAUER, B., PARDEY, P. G. y ROSEGRANT, M.: *Ending Hunger by 2050. Crucial investments and policies*. 2003, Washington, DC., IFPRI and John Hopkins University Press.
- FOUCAULT, M.: *El nacimiento de la Clínica. Una arqueología de la mirada médica*. 1989, México, Siglo XXI.
- FRANCOIS, J., VAN MEIJL, H. y VAN TONGEREN, F.: *Economic Benefits of the Doha Round for The Netherlands*, 2003, The Hague, LEI.
- FRITZEN, S.: *Growth, inequality and the future of poverty reduction in Vietnam*. 2002, Journal of Asian Economics 13.
- FUENTES, M. R., VAN ETTEN, J., ORTEGA, A. y VIVERO, J. L.: *Maíz para Guatemala. Propuesta para la reactivación de la cadena agroalimentaria del maíz blanco y amarillo*. 2005, Guatemala, FAO Guatemala.

- GALEANO, E.: "El derecho al delirio", artículo publicado en periódicos de diversos países con motivo del cambio de milenio; 2000, ALANDAR.
- GANUZA, E. y TAYLOR, L.: *Macroeconomic Policy, Poverty, and Equality in Latin America and the Caribbean*. 1998, CEPA Working Paper, 6.
- GARCÍA, M. L. T. y MARTÍN, J. M.: *Una nueva forma de ordenar la inmigración en España*. Estudio de la Ley Orgánica 14/2003 y su reglamento de desarrollo. 2005, Lex Nova.
- GARRETT, J. L.: *Desafíos para la Visión 2020 En América Latina: La Alimentación Y La Agricultura Desde 1970*. 1997, Washington, DC., IFPRI, Documento de trabajo n.º 21. Serie Visión 2020.
- GIARRACA, N.: (comp.) *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. 2001, Buenos Aires, CLACSO.
- GOMES, A.: *Salvem os Comitês Gestores*. 2003 (Mimeografiado)
- GÓMEZ SERRANO, P. J.: *Educación para la solidaridad en un mundo roto*. 1999, Madrid, ed. FERRE., Cuadernos para el desarrollo n.º 9
- GONZÁLEZ TURMO, I.: "Comida de pobre. Pobre comida". En GRACIA, M. (ed.): *Somos lo que comemos. Estudios de alimentación y cultura en España*. 2002, Barcelona, Ariel.
- GONZÁLEZ, G.: *Population ageing, sustainable development and food security in rural areas of Bolivia and Chile*. 2005, Rome, Paper prepared for Population and Development Service, Sustainable Development Division, FAO. http://www.fao.org/sd/dim_pe3/pe3_050901_en.htm
- GOOD, B. J.: *Medicina, racionalidad y experiencia. Una perspectiva antropológica*. 2003, Barcelona, Ed. Bellaterra.
- GORDILLO DE ANDA, G.: *Seguridad Alimentaria y agricultura familiar*. 2004, Revista de la CEPAL, 83.
- GOVERNO FEDERAL: *Fome Zero - balanço dos programas e ações*. 2005.
- GRACIA, M. (ed.): *Somos lo que comemos. Estudios de alimentación y cultura en España*. 2002, Barcelona, Ariel.
- GRAZIANO DA SILVA, J.; BELIK, W y TAKAGI, M.: *Questões para a Formulação de uma Política de Segurança Alimentar na América Latina*. 2004, Mimeografiado FAO/ FODEPAL.
- GUIMARÃES, O.: *Arroz, feijão e leite são insuficientes para tanta gente*. 2003, São Paulo, Valor Econômico.
- GUZMÁN, J. M.: *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*. 2002, Santiago de Chile, CEPAL/CELADE, Serie Población y Desarrollo No 28.
- HAMMER, K., GLADIS, T. H. y DIEDERICHSEN, A.: *In situ and on-farm management of plant genetic resources*. 2003, European Journal of Agronomy 19.
- HAMMOND, A. L. y PRAHALAD, C. K.: *Selling to the poor*. 2004, Washington, D.C., Foreign Policy May/June.
- HANAK, E., BOUTRIF, P. y PINEIRO, M. (eds.): *Food safety management in Developing countries*. Proceedings of the International Workshop, CIRAD-FAO, 11-13 December 2000, 2002, Montpellier, France. CIRAD-FAO.

- HAZELL, P. B. R. y ROELL, A.: *Rural Growth Linkages: Household expenditure patterns in Malaysia and Nigeria*. 1983, Washington, DC. IFPRI Report no. 41, International Food Policy Research Institute.
- HENSON, S. y LOADOR, R.: *Barriers to agricultural exports from developing countries: the role of sanitary and phytosanitary requirements*. 2001, World Development 29.
- HENRIQUES, R. (org.): *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. 2000, Rio de Janeiro. IPEA.
- HERRERA, J., RAZAFINDRAKOTO, M. y ROUBAUD, F.: *Governance, democracy and poverty reduction: lessons drawn from household surveys in Sub-Saharan Africa and Latin America*. 2005, Paris, Document de travail. DIAL.
- HERVIEU, B.: *Du droit des peuples à se nourrir eux-mêmes*, 1996, Paris, ed. Flammarion.
- HOFFMAN, R.: *Pobreza, insegurança alimentar e desnutrição no Brasil*. 1995, Estudos Avançados, v.9 n. 24.
- HORTON, S. y ROSS, J.: *The economics of iron deficiency*. 2003, Food Policy. <http://www.fao.org/DOCREP/MEETING/007/J0492S.HTM>
- HUIJUN, G., PADOCH, C., COFFEY, K. AIGUO, C. y YONGNENG, F.: *Economic development, land use and biodiversity change in the tropical mountains of Xishuangbanna*. 2002, Yunnan, Southwest China. Environmental Science y Policy 5.
- HUNT, J. M.: *The potential impact of reducing global malnutrition on poverty reduction and economic development*. 2005, Asia Pac. J. Clin. Nutr. 14.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA: *Pesquisa de orçamentos Familiares 2002-2003*. 2004. IGBE
- ICES: *Claves de la economía mundial*, 2006, Madrid.
- IFAD [International Fund for Agricultural Development]: *Rural Poverty Report 2001. The Challenge of Ending Rural Poverty*. 2001, Rome, IFAD.
- IFPRI: *Achieving sustainable food security for all by 2020. Priorities and Responsibilities*. 2002, Washington D.C., International Food Policy Research Institute.
- IFPRI: *Feeding the World to 2020: What role will women play*, 1995.
- SKOUFIAS, E. *PROGRESA and Its Impacts on the Welfare of Rural Households in Mexico*. 2005, Washington, DC., Research Report 139, IFPRI.
- IFPRI: *Women, still the key to food security*, 2005.
- COADY, D.: *Choosing Social Safety Net Programmes and Targeting Methods in LDCs*. 2003. IFPRI.
- IICA: *Nueva Ruralidad. El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*. 2000, Panamá, Serie Documentos Conceptuales, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- ILO: *Module package on Gender, Poverty and Employment*, en <http://www.ilo.org/public/english/employment/skills/informal/gpe>
- ILO: *Special Services of Rural Workers Organizations*. 1990, Geneva, ILO.

- INSTITUTO CIDADANIA: *Fome Zero - Uma proposta de política de segurança alimentar para o Brasil*. 2001, São Paulo.
- INSTITUTO CIDADANIA: *Projeto Fome Zero - Uma Proposta de Política de Segurança Alimentar para o Brasil*. 2001, São Paulo, Instituto Cidadania.
- INTERMON-OXFAM: *Cambiar las reglas. Comercio, globalización y lucha contra la pobreza*. 2002, Barcelona.
- JEFFREY S.: *El fin de la pobreza*. Debate, 2005.
- JENKINS, R.: *Trade liberalisation in Latin America: the Bolivian case*. 1997, Bull. Latin Am. Res. 16.
- JOHNSTON, B. F. y MELLOR, J. W.: *The role of agriculture in economic development*. 1961, American Economic Review 51.
- KATES, R. W.; MILLMAN, S.: "On Ending Hunger: The Lessons of History" En NEWMAN, L. y CROSGROVE, W. (eds.): *Hunger in History: food shortage, poverty and deprivation*. 1990, Cambridge Mess, USA, Blackwell.
- KEMPF, I.: *Pobreza y pueblos indígenas: más allá de las necesidades*. 2003, Madrid, CIP, Fundación Hogar del Empleado.
- KENNEDY, G., NANTEL G., y SHETTY, P.: *The scourge of "hidden hunger": global dimensions of micronutrient deficiencies*. 2003, Rome, FAO.
- KHAN, M. H.: *La pobreza rural en los países en desarrollo. Su relación con la política pública*. 2001, Washington DC., Temas de Economía 26. Fondo Monetario Internacional.
- KONANDREAS, P., y SHARMA, R.: "Net food-importing developing countries: role and perspectives". En *Negotiating the future of agricultural policies: agricultural trade and the millenium wto round*. 2001, The Hague, ed. Kluwer law International.
- KONING, N.: *Should Africa Protect its Farmers to Revitalize Its Economy?*, 2002, International Institute for Environment and Development. Gatekeeper Series no. 105.
- KONING, N.: *The Failure of Agrarian Capitalism: Agrarian Politics in the UK, Germany, The Netherlands, and the USA, 1846-1919*. 1994, London and New York, Routledge.
- KONING, N. B. J., BINDRABAN, P. S., y ESSERS, A. J. A.: (eds.) *Wageningen views on food security*. 2002, The Netherlands, Wageningen UR, Plant Research International.
- LATEVEER, L., NIESSEN, L. W. y YAZBECK, A. S.: *Pro-poor health policies in poverty reduction strategies*. 2003, Health Policy Plan; 18.
- LEISA: "Asumiendo el reto de la agricultura". Vol. 28, No. 4, Marzo 2003: *Las mujeres asumen el cambio* en <http://www.leisa-al.org.pe/antiores/184/04.html>
- LEWIN, P.: "América Latina: hambre y alimentos en abundancia". En PÉREZ, E. y FARAH, M.A. (eds): *Desarrollo rural y nueva ruralidad en América Latina y la Unión Europea*. 2005, Bogotá, Pontificia Universidad Javerina y CIRAD.
- LÓPEZ GARCÍA, J. y METZ E.: "Primero Dios. Etnografía y Cambio Social entre los Mayas C'horti's del oriente de Guatemala". 2002, Guatemala, FLACSO.

- LÓPEZ GARCÍA, J. 2001. "Aquí es otro modo. Los ch'orti' y la capacitación en derechos humanos", en PITARCH, P. y LÓPEZ GARCÍA, J.: *Los derechos humanos en Tierras Mayas. Política Representaciones y moralidad*. Sociedad Española de Estudios Mayas. Madrid.
- LÓPEZ GARCÍA, J. 2002: "Exotismo y vivencia del hambre en Guatemala", en DIE-TZ, G. y PÉREZ, B.: (eds.) *Procesos de Globalización y Localización en América Latina*, Universidad de Granada, Granada.
- LÓPEZ GARCÍA, J.: "*La tortilla de maíz en el oriente de Guatemala: estética y orden moral*". 2000, México, Anuario del Instituto Chiapaneco, Universidad de Chiapas.
- LÓPEZ GARCÍA, J.: *Símbolos en la comida indígena guatemalteca. Una etnografía de la culinaria maya-ch'orti'*. 2003, Quito, Abya-Yala.
- LUSTOSA, T. Q. O. y FIGUEIREDO, J. B.: *Pobreza no Brasil: métodos de análise e resultados*. 1990, Rio de Janeiro, Pesquisa e Planejamento Econômico, vol. 20, n.2.
- MACMILLAN, A.: *Eradicating hunger: moving from pilot projects to national programmes*, 2004, Roma, FAO.
- MACMILLAN, A.: *Eradicating Hunger: moving from pilot projects to national programmes to meet the World Food Summit Goal*. 2004
- MADDISON, A.: *Monitoring the World Economy, 1820-1992*, 1995, Paris, OECD Development Centre Studies.
- MADDISON, A.: *The World Economy: Historical Statistics*, 2003, Paris, OECD Development Centre Studies.
- MADELEY, J.: *Hungry for trade*, 2000, London, ed. Zed books.
- MAEC: *Plan Director de la cooperación española 2005-2008*. 2005, Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.
- MALUF, R.: "O Novo contexto internacional do abastecimento e da segurança alimentar". En BELIK, W y MALUF, R.: *Abastecimento e Segurança Alimentar*. 2000, Campinas. Unicamp
- MAPA: *Directrices voluntarias para el derecho a la alimentación*. 2005, Prosalus, Cáritas española y Veterinarios sin Fronteras. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España.
- MAPA: *Un Derecho Vulnerado*. 2006, Prosalus, Cáritas española y Veterinarios sin Fronteras. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España.
- MARÍA I SERRANO, J. F. : *La globalización*. 2000, Barcelona, Cuadernos Cristianismo i Justicia n.º 103.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, A.: *Economía Política de la Globalización*, 2000, Madrid, Ariel.
- MARTÍNEZ OSES, P.: *Objetivos del Milenio*, 2005, Madrid, PPC.
- MAXWELL, S. y SLATER, R.: *Food policy old and new*. 2003, London, UK, Overseas Development Institute. Briefing paper November.
- MAXWELL, S.: *Food security: a post-modern perspective*. 1996, Food Policy vol. 21, n.º 2.

- MCGEE, R., LEVENE, J. y HUDGES, A.: *Assessing participation in Poverty Reduction Strategy Papers: a desk-based synthesis of experience in sub-Saharan Africa*. 2002, Brighton, UK., Institute of Development Studies, Research Report No. 52.
- MECHLEM, K.: *Food security and the right to food in the discourse of the United Nations*, European Law Journal, 2004, vol. X.
- MERCURE, P. F.: *L'obligation alimentaire des pays en développement à l'égard de leurs populations: la normativité du mécanisme de développement durable*, Canadian Yearbook of International Law, 2002.
- MESSER, E., COHEN, M. J. y D'COSTA, J.: *Los Alimentos como fruto de la paz: Ruptura de los vínculos entre el conflicto y el hambre*. 1998, Washington, DC., IFPRI, Documento de trabajo n 24. Serie Visión 2020.
- MILANOVIC, B.: *Worlds Apart. Measuring International and Global Inequality*. 2005, Princeton, N. J., Princeton University Press.
- MONTEIRO, C. A.: *A dimensão da pobreza, da fome e da desnutrição no Brasil*. 1995, São Paulo, *Estudos Avançados*, v.9, n.24.
- MONTEIRO, C. A.: *A Dimensão da Pobreza, da Desnutrição e da Fome no Brasil: implicações para políticas públicas*. 2003
- MOORE LAPPÉ, F., COLLINS, J., ROSSET, P. y ESPARZA, L.: *Doce Mitos sobre El Hambre*. 2005, Icaria Editorial.
- MORA, J. y SUMPISI, J. M.: *Desarrollo Rural: nuevos enfoques y perspectivas*. 2004, Santiago de Chile, FAO-FODEPAL.
- MURPHY, S.: *Food security and the WTO*. 2001, Glasgow, ed. Scottish Catholic International Aid Fund.
- NOVÁS GARCÍA, A.: *El hambre en el mundo y los alimentos transgénicos*. 2005, Madrid, Los libros de la Catarata.
- OAKLEY, P. y CLAYTON, A.: *Monitoramento e Avaliação do Empoderamento*. 2003, São Paulo, Instituto Polis.
- ODI: *Options for rural poverty reduction in Central America*, 2003, Londres, ODI Briefing Paper, Enero.
- OECD [Organisation for Economic Co-operation and Development]: *Agricultural Trade and Poverty: Making Policy Analysis Count.*, 2003, Paris.
- OECD: *Organization for Economic and Co-operation Development*, 2005, Paris, OECD Economic Survey Brazil.
- OLIVERES, A.: *Contra el hambre y la guerra*, 2005, Barcelona, Angle.
- OTSUKI, T., WILSON, J. S. y SEWADEH, M.: *Saving two in a billion: quantifying the trade effect of European food safety standards on African exports*. 2001, Food Policy 26.
- PRAHALAD, C. K.: *The fortune at the bottom of the pyramid: Eradicating poverty through profits*. 2004, Wharton School Publishing, University of Pennsylvania.
- PEJIC, J.: *The right to food in situation of armed conflict: the legal framework*, International Review of the Red Cross, 2001, vol. 83, n.º 844.

- PELLETIER, D. L., FRONGILLO, E. A., SCHOEDER, D. G. y HABICHT, J. P.: *A methodology for estimating the contribution of malnutrition to child mortality in developing countries*. 1994, J. Nutr. 124.
- PEREZ DE ARMIÑO, K.: *Población, alimentación y pobreza en las primeras décadas del siglo XXI*. 1998, Cuadernos de HEGOA n.º 22.
- PEREZ DE ARMIÑO, K.: *Ayuda alimentaria y desarrollo. Modalidades, criterios y tendencias*. 2000, Hegoa.
- PERRY, G. E., ARIAS, O. S., LÓPEZ, J. H., MALONEY, W. F. y SERVÉN, L.: *Poverty reduction and growth: virtuous and vicious circles*. 2006, Washington, DC., World Bank Latin American y Caribbean Studies.
- PESSANHA, L. D. R.: *Pobreza, Segurança Alimentar e Políticas Públicas: Contribuição ao Debate Brasileiro*. (texto presentado no Seminário “Sistemas Locais de Segurança Alimentar” realizado no Instituto de Economia da Unicamp em novembro de 2002).
- PHILLIPS, W.: *Food Security: a first step toward a more fair trade*. 2000, Canadá, ed. World Vision.
- PITARCH, P. y LÓPEZ GARCÍA, J.: *Los derechos humanos en Tierras Mayas. Política Representaciones y moralidad*. 2001, Madrid, Sociedad Española de Estudios Mayas.
- PNUD: *Informe sobre el desarrollo humano 2005*. 2005, Ediciones Mundi-Prensa.
- PNUD: *Millennium Project Task Force on Hunger. Background Paper of the Millennium Task Force on Hunger*. 2003, Nueva Cork. PNUD
- POGGE, T. W.: *The first UN Millennium Development Goal: a cause for celebration?*. 2004, Journal of Human Development 5 (3).
- PORTO, G. G.: *Trade Reforms, Market Access, and Poverty in Argentina*. 2002, World Bank. (Mineografiado)
- PRAHALAD, C. K.: *The fortune at the bottom of the pyramid: Eradicating poverty through profits*. 2004, Wharton School Publishing, University of Pennsylvania.
- PROYECTO DEL MILENIO: *Datos básicos: las caras de la pobreza*, www.unmillenniumproject.org. 17 enero 2005.
- QUISUMBING, A.; BROWN, L. R.; FELDSTEIN, H. S.; HADDAD, L. and PEÑA, C.: *Women: the Key to Food Security*, 1995, IFPRI, Food Policy Statement no. 21
- RAMOS, L. y VIEIRA, M. L.: “Determinantes da Desigualdade de Rendimentos no Brasil nos Anos 90: discriminação, segmentação e heterogeneidade dos trabalhadores”. En: HENRIQUES, R. (org.): *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. 2000, Rio de Janeiro, IPEA.
- REARDON, T., BERDEGUÉ, J. y FARRINGTON, J.: *Supermarkets and farming in Latin America: pointing directions for elsewhere?*. 2002, London, UK, Natural Resource Perspectives 81, December. ODI.
- RICHARDS, M.: *Hacia un mayor entendimiento de la pobreza rural en América Central: lecciones de la literatura en desarrollo rural*. 2004, San José, Documento de trabajo 10. RUTA, ODI, DFID, FIDA.

- RITCHIE, M. y DAWKINS, K.: *WTO, food and agriculture rules: sustainable agriculture and the human right to food*, Minnesota Journal of Global Trade, 2000, vol. 9.
- RØPKE, I.: *Trade, development and sustainability — a critical assessment of the “free trade dogma”*. 1994, Ecological Economics 9.
- ROBINSON, M.: *The human right to food and nutrition*. 1999. Standing Committee on Nutrition News 18: 17-18.
- SACHS, J. D. y MCARTHUR, J. W.: *The Millenium Project: a plan for meeting the Millennium Development Goals*. 2005, Lancet 365.
- SACHS, J. D.: *The End of Poverty: Economic Possibilities for Our Time*. 2005, NY., Penguin Book.
- SAUMA, P.: *La pobreza en Centroamérica en los noventa*. 2004, San José, Documento de trabajo 11. RUTA, ODI, DFID, FIDA.
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ, J.: “Desarrollo Territorial Rural”. En ECHEVERRÍA, R.: (ed.) *Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe*. 2003, Washington, DC., BID.
- SCHEPER-HUGHES, N.: *La muerte sin llanto. Violencia y vida cotidiana en Brasil*. 1997, Barcelona, Ariel.
- SCHNEIDER, B.: *El Escándalo y la vergüenza de la pobreza y el subdesarrollo. Informe al Club de Roma*. 1995, Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.
- SCHNEIDER, S.; SILVA, M. K.; y MARQUES, P. E. M.: *Políticas Públicas e Participação Social no Brasil Rural*. 2004, Porto Alegre, Editora da UFRGS.
- SEN, A.: *Desarrollo y Libertad*. 2000, Planeta.
- SEN, A.: *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Depression*. 1981, Oxford, Oxford University Press.
- SILVA, J. P. da.: *Basic Income and Citizenship Theory: comments on a recent Brazilian law*. Texto presentado en el Seminario “From the World Modernity to Multiple Modernities: Social Theory in the Context of Global Transformations”, em Berlim, 28-30 Abril, 2004.
- SINGER, P.: *Un solo mundo. La ética de la globalización*. 2003, Barcelona, Piados.
- SNU: *Situación de la seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala*. 2003, Guatemala, Grupo de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Sistema de Naciones Unidas.
- STIGLITZ, J.: *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid, 2003.
- TAKAGI, M. A.: *Implantação da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil: seus limites e desafios*. 2006, Unicamp/IE. Tesis de doctorado.
- TAKAGI, M., GRAZIANO DA SILVA J. y DEL GROSSI, M.: *Pobreza e Fome: em busca de uma metodologia para quantificação do problema no Brasil*. 2001, Campinas, Texto para Discussão, IE/UNICAMP n. 101.
- TAKAGI, M.; GRAZIANO DA SILVA, J. y BELIK, W.: *Combate à Fome e à Pobreza Rural*. 2002, São Paulo, Instituto Cidadania.
- TAUSSIG, M.: *Un gigante en convulsiones: La reificación y la conciencia del paciente*. 1995, Barcelona, Gedisa.

- TGIFM: *Action against hunger and poverty*. 2004, Brasilia, Technical Group on Innovative Financing Mechanism. www.mre.gov.br/espanhol/politica_externa/temas/acfp/index.asp
- THE WORLD BANK: *World Development Indicators 2005*. 2005
- TIMMER, C. P.: "The agricultural transformation". En CHENERY, H. y SRINIVASAN, N. T.: (eds.) *Handbook of development economics*, vol. I. 1988, Amsterdam.
- TREJOS, R.; ARIAS, J.; SEGURA, O. y VARGAS, E.: *Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía*. 2004, San José (Costa Rica), IICA.
- TURNER, M. R.: *Nutrition and Lifestyles*. 1980, Londres, Applied Science Publish.
- UN HTF: *Invirtiendo en el desarrollo: un plan practico para conseguir los objetivos de desarrollo del Milenio*. 2005, Nueva York, UN Hunger Task Force, Millennium Project, PNUD.
- UN: *Common Country Assessment (CCA) and UN Development Assistance Framework (UNDAF)*. 2003, UN Resident Coordinator System Network. UN Development Group Office (UNDGO) (<http://www.undg.org/content.cfm?id=408>)
- UN: *Halving hunger: it can be done. Achieving the Millennium Development Goals*. 2005, New York, UN Hunger Task Force.
- UNICAMP-DMPS: *Acompanhamento e Validação da Segurança Alimentar de Famílias Brasileiras: Validação de metodologia e de instrumento de coleta de informação*. 2004, Universidade Estadual de Campinas - Faculdade de Ciências Médicas, (Relatório Técnico - Versão Preliminar), (Mimeografía).
- UNICEF [United Nations Children's Fund]: *Strategy for improved nutrition of children and women in developing countries*. 1990, New York, UNICEF.
- UVIN, P., JAIN, P. S. y BROWN, L. D.: *Think large and act small: toward a new paradigm for NGO scaling up*. 2000. World Development vol. 28, n.º 8.
- VALDEZ, J. F.: *El ocaso de un liderazgo. Las elites empresariales tras un nuevo protagonismo*. 2003, Guatemala, FLACSO.
- VIVERO, J. L. y DE LOMA-OSSORIO FRIEND, E.: *Propuesta de actuación para la lucha contra el hambre en Centroamerica: enfoque nacional-regional y enfoque territorial-rural*. 2005. Revista Española de desarrollo y cooperacion, N.º 15
- VON BRAUN, J.: *The world food situation: an overview*. 2005, Washington DC., Paper prepared for the CGIAR Annual General Meeting, Marakech, Morocco, December 6, 2005. IFPRI.
- WANG, X. y TANIGUCHI, K.: "Does better nutrition enhance economic growth? The economic cost of hunger". En TANIGUCHI, K. y WANG, X.: (eds.) *Nutrition intake and economic growth. Studies on the cost of hunger*. 2003, Rome, FAO.
- WINDFUHR M. y JONSÉN J.: *Food sovereignty towards democracy in localized food systems*. 2005, FIAN International, ITDG.
- WORLD BANK y IFPRI: *Agriculture and achieving the Millenium Development Goals*. 2006, Washington, DC., Agriculture and Rural Development Department, World Bank and International Food Policy Research Institute.

- WORLD BANK: *Poverty reduction strategies and PRSPs*. 2003 (<http://www.world-bank.org/poverty/strategies>)
- WORLD BANK: *Repositioning nutrition as central to development. A strategy for large-scale action*. 2006, Washington, DC., World Bank.
- WORLD ECONOMIC FORUM: *Harnessing private sector capabilities to meet public needs: The potential of partnerships to advance progress on hunger, malaria and basic education*. 2006, Geneva, Switzerland, World Economic Forum.
- YUNUS, M.: *Banker to the poor. Micro-lending and the battle against world poverty*. 1999, Public Affaire.
- ZIEGLER, Jean: *Le Droit à l'alimentation*. 2003, Paris, ed. Mille et une nuits.

RELACIÓN DE AUTORES

ADAM ROMERO, Max

Abogado y Experto en Procesos Migratorios. Coordinador del Servicio de Asistencia y Orientación Jurídica a Inmigrantes (SAOJI) del Colegio de Abogados de Sevilla. Miembro de la Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía y del Consejo Asesor de Inmigración de la Oficina del defensor del Pueblo Andaluz.

ALFONSO GALLEGOS, Ana

Ingeniera Agrónoma e Investigadora del Departamento de Proyectos y Desarrollo Rural de la UPM. Ha participado en la elaboración de programas en el campo de Seguridad Alimentaria en Países en Desarrollo y en la Evaluación de Medidas de Política Agraria Comunitaria para la Comisión Europea.

BELIK, Walter

Administrador de Empresas, Magíster en Economía, Doctor en Economía y “Libre Docente” en Economía. Es Profesor Asociado de Economía Agraria en el Instituto de Economía de la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), Sao Paulo, Brasil y ha sido coordinador del Programa “Hambre Cero” (Fome Zero). Profesor de cursos a distancia de FAO - FODEPAL y autor de libros y artículos sobre Seguridad Alimentaria y Nutrición. Miembro del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Brasil.

BINDRABAN, Prem

Dr. Ir. P.S. Bindraban (MBA) Jefe de equipo en el uso eficiente de recursos naturales y jefe del programa Cooperación Internacional de la Universidad de Wageningen, Holanda.

BOTRÁN Andrés

Es Ingeniero en Manufactura, secretario de Estado de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala.

BROUWER, Inge D.

Dr. Ir. Inge Brouwer - Grupo de Alimentación humana y Epidemiología. Universidad de Wageningen, Holanda.

CLEMENTE MUÑOZ, Margarita África

Doctora en Ingeniería Superior Agronómica por la Universidad Politécnica de Madrid. Catedrática de Botánica Agrícola. Departamento de Ciencias y Recursos Agrícolas y Forestales. Universidad de Córdoba (España).

DE LOMA-OSSORIO FRIEND, Enrique

Ingeniero Agrónomo (Univ. de Córdoba) y postgrado en Cooperación para el Desarrollo. Fue funcionario del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y co-director del Proyecto para el Fortalecimiento de las Organizaciones del Sector Agroalimentario en Latinoamérica; ha sido funcionario de la FAO y Coordinador del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) para Centroamérica, con sede en Honduras. Actualmente es consultor de FAO para el PESA en Angola, con acciones puntuales de consultoría en otros PESA. También es coordinador de la Estrategia de Lucha contra el hambre de la Cooperación Española.

DEL GROSSI, Mauro Eduardo

Ingeniero Agrónomo y Doctor en Economía por la Universidad de Campinas. Ha sido asesor del Ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Brasil en 2003, y de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio del Desarrollo Social en 2004. Actualmente es asesor de la Presidencia de la República y profesor de la Universidad de Brasilia.

ESQUINAS ALCÁZAR, José T.

Doctor Ingeniero Agrónomo por la Universidad Politécnica de Madrid y Doctor (Ph. D.) en Genética por la Universidad de California, EE. UU. En la actualidad ocupa el cargo de Secretario de la Comisión Intergubernamental de Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura así como Presidente del Subcomité de Ética en la Agricultura y la Alimentación de la FAO. Es además Director de la Cátedra de Estudios sobre Hambre y Pobreza.

GÓMEZ SERRANO, Pedro José

Doctor en Economía, Profesor y Secretario Académico del Departamento de Economía Aplicada I de la Universidad Complutense de Madrid. Imparte materias de introducción a la Economía Mundial, a las relaciones económicas Norte-Sur y a la Cooperación al Desarrollo. Director del Curso de Experto en Desigualdad, Cooperación y Desarrollo, título propio de la UCM. Colaborador habitual en cursos de formación para profesores y cooperantes internacionales organizados por distintas ONGs (UNICEF, Manos Unidas, Entreculturas, Interred, Setem, Intermon, etc.).

GRAZIANO DA SILVA, José

Prof. Titular de la Unicamp (Brasil), Coordinador ejecutivo del Proyecto Hambre Cero del Instituto Ciudadanía. Ha sido Ministro de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Brasil en 2003, asesor especial de la Presidencia de la República en lucha contra el hambre y actualmente Director-General de la FAO para América Latina y Caribe.

HIDALGO NUCHERA, Antonio

Doctor Ingeniero Industrial y Master en Comunidades Europeas por la Universidad Politécnica de Madrid. Desde el año 1995 es Profesor Titular de Organización de Empresas en la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de la Universidad Politécnica de Madrid. Ha participado en el desarrollo de proyectos en el ámbito de la gestión de la tecnología financiados por diferentes organismos internacionales (CE, AECI y BID) sobre innovación tecnológica, transferencia de tecnología y desarrollo de políticas tecnológicas en Argentina, Chile, Cuba, Perú y Rumania. Es autor de varios libros y artículos relativos a la gestión de la innovación tecnológica, políticas tecnológicas, transferencia de tecnología y modelos de vinculación tecnológica.

LAHOZ, Carmen

Licenciada en Ciencias Biológicas por la Universidad Autónoma de Madrid, Master en Desarrollo Social Rural por la Reading University (UK). Con más de 15 años de experiencia en las áreas de seguridad alimentaria y asistencia humanitaria en países en desarrollo: Africa (Mozambique, Angola, Malawi y Namibia) y América Latina (Perú, Colombia y Centroamérica). Ha trabajado para las Naciones Unidas (PNUD, FAO, OCHA), la Comunidad Europea, la AECI y diversas ONGs y consultoras en emergencia, rehabilitación y desarrollo. Actualmente trabaja como consultora independiente.

LÓPEZ GARCÍA, Julián

Doctor en Antropología de América, Profesor Titular de Antropología Social de la Universidad de Córdoba

MARIANO JUÁREZ, Lorenzo

Licenciado en Antropología Social (Universidad de Extremadura) y Diploma de Estudios Avanzados (Universidad Complutense de Madrid). Alumno Colaborador Honorario de la Universidad de Córdoba

MARTÍN LÓPEZ, Miguel Ángel

Doctor en Derecho Internacional, Licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas. Técnico de Cooperación Internacional de la Diputación de Córdoba, y en la actualidad Jefe del Departamento. Miembro del grupo de investigación sobre Organización Mundial de la Paz de la Universitat Oberta de Catalunya.

MEDINA REY, José María

Licenciado en Derecho por la Universidad de Córdoba y Postgrado en diseño, gestión y evaluación de proyectos sociales con participación comunitaria por la Universidad Autónoma de Santo Domingo, así como en Función Gerencial de ONG por ESADE. Es Director de Prosalus (organización que coordina la Campaña «Derecho a la alimentación. Urgente»). Desde 2004 es vocal del Consejo de Cooperación y en la actualidad ocupa la presidencia de la Coordinadora de ONG de Desarrollo de España (CONGDE).

MOLL, Henk A. J.

Grupo de Economía del Desarrollo, Departamento de Ciencias Sociales. Universidad de Wageningen, Holanda.

MUELAS, Pablo

Licenciado en Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales. Actualmente ocupa el puesto de Jefe del Área de Ayuda Alimentaria y de Emergencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

PORRAS, Carmen

Licenciada en antropología social y cultural por la Universidad de Sevilla y Diplomada en trabajo social por la Universidad de Málaga. Consultora de Seguridad Alimentaria y VIH/SIDA e investigadora asociada de la Cátedra de Estudios de Hambre y Pobreza de la Universidad de Córdoba.

PÉREZ ALCALÁ, Gabriel M.

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad de Córdoba. Profesor Titular de Política Económica, facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (ESEA) de la Universidad de Córdoba.

RAPALLO, Ricardo

Ingeniero Agrónomo e Investigador del Departamento de Proyectos y Desarrollo Rural de la Universidad Politécnica de Madrid. Especialista en Tecnologías de Información y Comunicación para el desarrollo. Experiencia profesional en organismos internacionales en países en desarrollo en el ámbito de la Seguridad Alimentaria y el Desarrollo Rural.

TAKAGI, Maya

Doctora en Economía Aplicada en la Unicamp en el área de concentración de desarrollo económico, espacio y medio ambiente. Colaboró en la elaboración del Proyecto Hambre Cero del Instituto Ciudadanía y ha sido asesora de lo Ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Brasil en 2003. Actualmente es investigadora de la EMBRAPA a disposición de la Presidencia de la República.

TRUEBA, Ignacio

Catedrático de Proyectos y Planificación Rural de la Universidad Politécnica de Madrid. Director de la CFAME-UPM de Seguridad Alimentaria y Desarrollo Sostenible. Director del Departamento de Proyectos y Desarrollo Rural de la UPM. Fellow en Política de Inversiones y Evaluación de Proyectos por el Economic Development Institute (EDI) del Banco Mundial.

VIVERO POL, José Luis

Ingeniero Agrónomo (Universidad de Córdoba, España) con diplomas en Gestión de Espacios Naturales (Universidad Internacional de Andalucía) y en Cooperación al Desarrollo. Estuvo vinculado a la investigación como botánico, y desde hace siete años trabaja en Seguridad Alimentaria. Ha trabajado en Georgia (Acción Contra el Hambre), Etiopía (Unión Europea), Kenia (Cruz Roja Española) y Guatemala (FAO). Actualmente es Oficial de Seguridad Alimentaria en FAO Roma, vinculado al Programa Especial para la Seguridad Alimentaria.

ÍNDICE

PRÓLOGO, <i>José Antonio Albañir Albalá</i>	7
INTRODUCCIÓN, <i>José Esquinas Torres, José Luis Vivero, Miguel Ángel Martín López, Carmen Porras</i>	11
EXILIO POLÍTICO POR HAMBRE, <i>Luis Enrique Monterroso</i>	23
CAPÍTULO I.	
EL HAMBRE Y LA POBREZA EN UN MUNDO GLOBAL	25
a) Hambre y globalización. Situación actual y cooperación internacional, <i>José T. Esquinas Alcázar</i>	27
b) El problema del hambre en la Era de la Globalización, <i>Pedro José Gómez Serrano</i>	37
c) Efectos de la globalización sobre la distribución personal de la renta. Una aproximación teórica, <i>Gabriel M. Pérez Alcalá</i>	49
Capítulo II.	
ASPECTOS POLÍTICOS, ESTRATÉGICOS, SOCIALES Y LEGALES DE LA LUCHA CONTRA EL HAMBRE	59
a) Hacia las estrategias nacionales de seguridad alimentaria y reducción de la pobreza: La necesidad de la capacidad de desarrollo y atención internacional, <i>Prem S. Bindraban, Inge D. Brouwer y Henk A. J. Moll</i>	61
b) América Latina y Caribe sin hambre en el 2005: un desafío alcanzable a través de políticas públicas que incorporen la nueva ruralidad, <i>José Luis Vivero y Carmen Porras</i>	87

- c) El papel clave de las mujeres en la seguridad alimentaria,
Carmen Lahoz. 117
- d) Reflexiones sobre el contenido del derecho a la alimentación,
Miguel Ángel Martín López. 131
- e) La lucha contra el hambre desde el enfoque de los derechos
económicos, sociales y culturales, *José María Medina Rey*. 139

Capítulo III.

EL POSICIONAMIENTO DEL HAMBRE COMO TEMA POLÍTICO: BRASIL, GUATEMALA Y ESPAÑA	157
BRASIL	159
a) Políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Brasil: avances y discontinuidades, <i>Walter Belik</i>	161
b) La política de seguridad alimentaria y nutricional de Brasil a partir del programa “Hambre Cero”, <i>José Graziano da Silva</i> , <i>Maya Takagi</i> y <i>Mauro Eduardo del Grossi</i>	181
GUATEMALA.	207
a) Generación de compromiso y apoyo político para la seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala, <i>José Andrés Botrán</i>	209
b) Hambre, intervención solidaria y contexto cultural en la región Ch’orti’ del oriente de Guatemala, <i>Julián López García</i> y <i>Lorenzo Mariano Juárez</i>	215
ESPAÑA	229
a) Elementos conceptuales y metodológicos para una estrategia de lucha contra el hambre de la Cooperación Española, <i>Enrique de la Loma-Ossorio Friend</i>	231
b) La ayuda alimentaria y de emergencia de la Agencia Española de Cooperación Internacional, <i>Pablo Muelas García</i>	247

Capítulo IV.

APROXIMACIÓN AL HAMBRE DESDE LA BIODIVERSIDAD, LA AYUDA AL DESARROLLO, LA CIENCIA Y EL FENÓMENO MIGRATORIO	253
a) Utilización de la biodiversidad en la lucha contra el hambre. Dimensión política y reglamentación internacional, <i>Margarita África Clemente Muñoz</i>	255

b) Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Sistemas de Naciones Unidas, <i>Ignacio Trueba Jainaga, Ana Alfonso Gallegos, Ricardo Rapallo Fernández</i>	263
c) La cooperación científico-tecnológica en Iberoamérica a través del programa CYTED, <i>Antonio Hidalgo Nuchera</i>	283
d) Panorama genérico de la emigración en España, <i>Max Adam Romero</i>	287
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	309
RELACIÓN DE AUTORES	325

El hilo conductor de este libro es una interpretación del hambre y la desnutrición como anomalías sociales con profundas raíces políticas, asociadas a los fallos de los sistemas económicos de producción, distribución y acceso al alimento. A lo largo de los diversos trabajos, distintos autores, políticos, investigadores, funcionarios y profesionales internacionales, muestran que el hambre no es sólo un problema de “ellos”, sino también de “nosotros”. La triste paradoja es que en un mundo con excedentes de comida, el acceso global a los alimentos no esté garantizado.



Servicio de Publicaciones
UNIVERSIDAD DE CORDOBA

ISBN 84-7801-846-8

