

POLÍTICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

¿Cómo afrontar la inseguridad alimentaria? La opción por unas u otras estrategias para luchar contra el hambre y las hambrunas depende, en gran medida, del análisis e interpretación que se haga sobre sus causas. En este sentido, recordemos que podríamos hablar de tres generaciones o enfoques en el campo de la seguridad alimentaria, cada uno de los cuales ha formulado sus propias propuestas políticas.

Un primer enfoque es el de quienes, influidos por Malthus, han atribuido las hambrunas a una disminución de los suministros alimentarios por causas naturales (climáticas y demográficas), y, por extensión, el hambre crónica a una falta habitual de alimentos. De esta visión de los problemas se desprendía, en buena lógica, que las políticas de seguridad alimentaria debían tener como objetivo el garantizar un abastecimiento de alimentos por cápita suficiente y regular en el tiempo, a través de:

(a) El incremento de la producción agrícola nacional, que algunos propugnaron que debía plasmarse incluso en una *autosuficiencia alimentaria* nacional, y que dio lugar por ejemplo a la *Revolución Verde*. La Revolución Verde, de los años 60 y 70, fue un proceso de expansión a diversas regiones del Tercer Mundo de la tecnología agrícola moderna occidental, con el supuesto objetivo de incrementar la producción de alimentos. Aunque esto se consiguió, fue incapaz de acabar con el hambre, precisamente por ignorar que ésta se debe sobre todo a un desigual reparto de los recursos. El argumento de que el incremento de la producción alimentaria permitirá acabar con el hambre está siendo de nuevo utilizado en nuestros días, esta vez por parte de los defensores de los cultivos transgénicos, los cuales, al igual que antaño la tecnología de la Revolución Verde, plantea serios problemas medioambientales. En conclusión, el citado incremento de la producción agrícola resulta necesario, pero no garantizaría por sí una reducción del hambre.

(b) La importación de alimentos, dotándose de las infraestructuras portuarias y las reservas de divisas necesarias para ello;

(c) La creación de reservas alimentarias que permitan cubrir escaseces temporales hasta que lleguen la cosecha, las importaciones o la ayuda internacional (Alamgir y Arora, 1991:7-8).

En definitiva, según esta primera línea de pensamiento en la materia, el objetivo de los gobiernos debía centrarse en incrementar el abastecimiento de recursos alimentarios, sin que este enfoque se planteara la necesidad de medidas redistributivas de los mismos.

La segunda generación explicativa es la de quienes, encabezados por la teoría de las titularidades de Sen, entienden que la hambruna es fruto de una pérdida puntual del acceso al alimento por los sectores pobres, y el hambre consecuencia de una falta habitual de tal acceso. Frente a las causas naturales de los anteriores, estos aducen causas socioeconómicas: la pobreza. Por consiguiente, las políticas de seguridad alimentaria de los gobiernos, así como las intervenciones de la ayuda internacional, tienen que basarse en medidas redistributivas, de bienestar social, de lucha contra la pobreza y de desarrollo de los sectores más vulnerables, especialmente de los

pequeños campesinos¹. Para ello pueden implementarse múltiples tipos de programas y políticas, como los de generación de nuevas fuentes de ingreso y de empleo, microcréditos, reforma agraria, expansión de los servicios de sanidad y educación, etc.

El tercer enfoque es el de los que han investigado las hambrunas africanas de las dos últimas décadas en contextos de guerra civil, con una interpretación eminentemente política (Mark Duffield, David Keen, Alex de Waal, etc.). Las víctimas de tales hambrunas no las sufren necesariamente por ser pobres, sino más bien por ser objeto de prácticas violentas de persecución y conculcación de sus derechos, a veces por parte de sus propios gobiernos. Para afrontar esas crisis humanitarias, por tanto, sin perjuicio que resulte positivo el desarrollo agrícola y la lucha contra la pobreza, resultan insoslayables otros tipos de intervención de carácter más político, desde la denuncia de las violaciones de derechos humanos hasta la presión internacional a los gobiernos implicados para que cumplan éstos, pasando por la protección de colectivos amenazados, el control del tráfico de armas y la prevención o resolución de conflictos.

Por supuesto, aunque estos debates se han formulado principalmente en relación a las causas y las soluciones de las hambrunas, en gran medida son aplicables también al hambre crónica.

Tres enfoques de la Seguridad Alimentaria y sus propuestas políticas

	Explicación de hambre y hambrunas	Políticas de seguridad alimentaria
Seguridad Alimentaria Nacional	1. Factores naturales Alto crecimiento demográfico y calamidades naturales generan una falta de suministros alimentarios per cápita: -Hambre endémica: por insuficiencia habitual de suministros -Hambruna: por disminución repentina de suministros	Mejora de la disponibilidad alimentaria per cápita nacional, mediante: -Aumento de producción alimentaria -Creación de reservas alimentarias -Mejora de capacidad de importación Ha promovido debates sobre: -Autosuficiencia alimentaria nacional -Sustitución de cultivos comerciales por cultivos alimentarios -Revolución verde
Seguridad Alimentaria Familiar	2. Factores socioeconómicos: Amartya Sen (1981):	Políticas contra pobreza y

¹ En efecto, el desarrollo de la agricultura familiar de los pequeños campesinos merece una atención prioritaria. En primer lugar, porque el 70% de las personas en situación de pobreza extrema y de inseguridad alimentaria viven en zonas rurales. En segundo lugar, porque en los países pobres ése es el sector económico con más posibilidades de proporcionar empleo e ingresos a la mayoría de la población, y, con ello, un modelo de desarrollo humano y equitativo.

	Pobreza genera una falta de acceso (titularidades) al alimento entre sectores desfavorecidos: -Hambre endémica: por falta habitual de recursos. -Hambruna: por pérdida repentina de recursos. Otros factores socioeconómicos apuntados posteriormente: -Inseguridad del medio de sustento. -Fracaso de estrategias de afrontamiento. -Enfermedad, -Falta de cuidado (maternoinfantil) -Discriminación de género. 3. Factores políticos (conflicto armado, violación masiva de derechos humanos) -Hambre por negligencia política de gobiernos hacia su población. -Hambruna deliberadamente provocada como arma de guerra y medio para incrementar poder político y económico.	vulnerabilidad: -Incremento y diversificación de ingresos -Desarrollo agricultura familiar -Subsidios alimentos básicos -Programas de empleo -Diversificación y consolidación de ingresos -Apoyo a estrategias de afrontamiento -Servicios de educación, salud, agua y saneamientos -Políticas de género Junto a lo anterior, intervenciones de carácter político como: -Denuncia de gobiernos represivos y de violaciones de derechos humanos -Protección de víctimas -Prevención de conflictos
--	---	---

Del avance teórico que hemos visto se pueden desprender algunas conclusiones básicas. En primer lugar, el hambre no es causada por factores naturales, sino por estructuras y actividades humanas, y, por lo tanto, es perfectamente evitable. Además, hoy se conocen perfectamente las medidas con las que el problema podría atajarse, muchas de las cuales han sido implementadas ya en diferentes países con cierto éxito. A nivel internacional, por ejemplo, tendrían un evidente impacto positivo la condonación de la deuda de los países más pobres, el incremento de una cooperación orientada realmente a la reducción de la pobreza, o las iniciativas para la prevención de conflictos. A escala de cada país, los gobiernos deberían promover el desarrollo socioeconómico de los grupos más vulnerables, garantizando su acceso a los ingresos y servicios básicos. Como han subrayado autores como Drèze y Sen (1990), y ha demostrado la experiencia de varios países, la reducción del hambre requiere necesariamente ese tipo de *acción pública*, no pudiéndose confiar en que el mero crecimiento económico traerá la solución al problema.

En un plano teórico, académico, las soluciones están claramente formuladas. Sin embargo ¿cuál es la realidad en nuestros días? Lo que está ocurriendo en las últimas décadas en buena medida camina en dirección opuesta a lo que sería conveniente. En el Sur, muchos Estados vienen sufriendo un proceso de fuerte debilitamiento (algunos, como Somalia, han llegado a quebrar), por lo que tienen menos capacidad institucional y recursos para ejecutar políticas públicas, como las de desarrollo y seguridad

alimentaria. Tal debilitamiento tiene que ver con problemas como la deuda externa, los programas de ajuste estructural y sus reformas neoliberales de la economía, las dificultades de competir en una economía globalizada y el auge de las confrontaciones étnicas y religiosas.

A nivel internacional, por su parte, el auge y predominio del neoliberalismo ha reducido el compromiso internacional contra el hambre. Esa ideología, al ignorar la validez jurídica de los derechos humanos socioeconómicos, entre los que figura el derecho a la alimentación, desconsidera la existencia de una cierta obligación de la comunidad internacional para solucionar el problema. Esto es, ha impulsado un retroceso de la idea de justicia, para situar la respuesta en el ámbito de la caridad individual y voluntaria. Esta perspectiva, en gran medida, ayuda a explicar la disminución, desde principios de los años 90, de los fondos destinados a cooperación internacional al desarrollo, entre los cuales los dedicados a la seguridad alimentaria y al desarrollo rural han salido particularmente afectados.

En definitiva, podemos afirmar que la pervivencia del hambre se debe a que falta la voluntad política suficiente para erradicarla. Nunca como hoy ha existido una comprensión teórica del problema tan certera, ni tanta experiencia acumulada sobre políticas y programas efectivos con los que combatirlo, pero sin embargo los objetivos establecidos por la comunidad internacional son sistemáticamente incumplidos. En la Cumbre de la Alimentación de Roma de 1996, los 186 gobiernos reunidos se comprometieron a una meta sumamente moderada: reducir el hambre a la mitad en un plazo de 20 años, alcanzando en el año 2015 los 408 millones de afectados. Las estimaciones realizadas por la FAO en el año 2001 indicaban que, al ritmo presente en ese momento, tal objetivo tardaría 60 años en conseguirse, y que en el 2015 la cifra de hambrientos habrá descendido sólo hasta los 690 millones de personas. Como hemos visto anteriormente, los datos ofrecidos por esa entidad posteriormente, en 2003 y 2004, son aún más preocupantes, pues indican que desde la segunda mitad de los noventa el hambre no sólo no ha disminuido, siquiera ligeramente, sino que incluso se ha incrementado.

Dicha Cumbre tuvo alguna contribución positiva, en particular su mención al derecho humano a la alimentación. Sin embargo, entre sus sombras destacan que tal reconocimiento fue básicamente retórico, y que no se establecieron compromisos financieros e institucionales específicos para materializar las metas fijadas. Es más, debido a la insistencia del gobierno norteamericano, el Plan de Acción hizo fuerte hincapié en que la liberalización comercial y la aplicación de la Ronda de Uruguay deberían ser piezas claves para la seguridad alimentaria. En definitiva, entendemos que gran parte del fracaso de la lucha contra el hambre radica en que hoy se confía excesivamente en el mercado y en el crecimiento económico como las soluciones esenciales, algo ilusorio cuando la experiencia dice que los grupos más vulnerables están quedando marginados tanto de uno como de otro².

En definitiva, es innegable que existe una cierta resignación ante el hambre, sobre todo la de tipo crónico, un problema poco relevante en la agenda internacional. La

² A este respecto, un reciente estudio del Banco Mundial (Alderman *et al.*, 2000) ha demostrado que el crecimiento económico por sí no permitiría conseguir el objetivo internacional de reducir a la mitad la malnutrición de los niños menores de cinco años para el año 2020. Incluso con un crecimiento anual en el ingreso per cápita del 5%, a todas luces muy optimista, y asumiendo que el mismo se tradujera en mejoras en las infraestructuras, tal malnutrición no disminuiría más que el 30%. Esto demuestra la necesidad de adoptar medidas específicas para tal fin, como son los programas nutricionales.

explicación seguramente tiene que ver con el hecho de que las personas hambrientas y vulnerables no lo son sólo por ser pobres, sino también por carecer del suficiente poder político. Sin él, no pueden hacer valer sus derechos, ni convertirse en una clientela política relevante, ni tan siquiera constituir una amenaza para los *intereses nacionales* de las elites que les gobiernan o de los países ricos.