

[Menú principal](#)[Índice de Biblio 3W](#)

Biblio 3W
**REVISTA BIBLIOGRÁFICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS
SOCIALES**

(Serie documental de *Geo Crítica*)

Universidad de Barcelona

ISSN: 1138-9796.

Depósito Legal: B. 21.742-98

Vol. XI, nº 637, 5 de marzo de 2006

**LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA FAO: UNA REVISIÓN CRÍTICA DE LOS
INFORMES SOBRE
*EL ESTADO MUNDIAL DE LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN***

Francisco Javier Toro Sánchez

Giuliaserena Gagliardini

Universidad de Granada

Resumen

A través de una selección de cuatro informes sobre “El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación”, que elabora la FAO anualmente, se pretende una revisión crítica de éstos a partir de los argumentos empleados, ideas subyacentes y de la metodología utilizada para el tratamiento de los problemas de seguridad alimentaria mundial. Asimismo se abren interrogantes sobre posibles contradicciones entre los informes y en ellos mismos y por soslayar cuestiones decisivas para explicar el fenómeno del hambre crónica.

Palabras clave: informes FAO, seguridad alimentaria, hambre crónica, producción alimentaria, mercado internacional.

Abstract

Through a selection of four FAO reports about “The World State of Agriculture and Food”, this article tries a critical revision of these reports, especially in their arguments, underlying ideas and the methodology used for the treatment of World Hunger’s problems. Moreover, it opens questions about possible contradictions of these reports and between them, and it wonders about the reasons why they get round decisive issues to explain the phenomenon of Chronic Hunger.

Key words: FAO reports, food security, chronic hunger, food production, international market.

Introducción

A la hora de elaborar un estudio indagatorio o una investigación más profunda de una temática específica es preciso acudir necesariamente a todo tipo de fuentes al uso, ya sean documentales, bibliográficas,

estadísticas, etc. Dentro de este amplio abanico, solemos asociar aquellas fuentes que proceden de organismos e instituciones oficiales de reconocido prestigio, con un elevado nivel de rigurosidad, veracidad y objetividad, especialmente cuando la información se expresa en datos. Además si estas instituciones elaboran informes y diagnósticos de forma periódica y presentan un largo bagaje temporal, es más que obligada su consulta¹.

Sin embargo, como fuentes que son, no están exentas de cierta carga ideológica y de una manera parcial de ver la realidad.

Por ello no debemos hacer un uso pasivo de éstas, sino mostrar una actitud crítica ante lo que se nos muestra. Más aún, cuando los problemas y fenómenos que abarcan son de una enorme complejidad, en los que intervienen multitud de factores sociales, económicos, ambientales, políticos, etc. Este es el caso de los informes de la FAO sobre el estado de la agricultura y de la alimentación en el mundo y su pertinencia para estudios de seguridad alimentaria, producción agraria, mercado agrícola y desarrollo rural.

La FAO (*Food and Agriculture Organization*) surge en 1945 como organismo especializado de las Naciones Unidas para asuntos de agricultura y alimentación. Su función decisiva en el plano de la acción es elaborar programas destinados a “mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial”² y se propone como metas “alcanzar la seguridad alimentaria para todos, y asegurar que las personas tengan acceso regular a alimentos de buena calidad que les permitan llevar una vida activa y saludable”³. Pero, igualmente, tiene una labor informativa: ofrece un enorme volumen estadístico sobre nutrición, producción agraria, comercio agrícola, etc; y elabora diferentes tipos de publicaciones, monografías e informes periódicos, de entre los que cabe destacar los informes anuales sobre “El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo” y sobre “El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación” (EMAA).

Los informes sobre el EMAA se elaboran cada año desde 1947, siendo una de las publicaciones más veteranas de la FAO. Están dedicados a analizar la situación de la agricultura y la alimentación a nivel mundial, pero también descendiendo a un análisis por grandes conjuntos regionales. Se ayudan, a su vez, de series estadísticas sobre indicadores macroeconómicos de países, producción agropecuaria, transacciones comerciales, precios, etc. Suelen incorporar proyecciones sobre tendencias, a medio o corto plazo, del comercio mundial agrícola, la producción agraria o los precios internacionales. Es destacable, también, la inclusión de un tema específico, conocido como “tema del año”, y que muestran intereses y preocupaciones de la FAO por alguna problemática o fenómeno decisivo en la agricultura y/o en el mundo rural.

Pero además de esta estructura común, los informes han experimentado una evolución en cuanto a su presentación formal, de manera que se ha tendido de un discurso más explicativo y argumental, a una presentación más puramente estadística y con gran impacto visual. Esto lógicamente guarda relación con los mayores avances informáticos, en cuanto a tratamiento de datos y presentación de gráficos; así como las mayores posibilidades de difusión de los informes, ya que los últimos aparecen incluidos en la *web* de la FAO. Este hecho condiciona que la información sea lo más sintética posible y bastante accesible al lector (por ejemplo agiliza la consulta de información para temas administrativos y burocráticos, para políticos y gobernantes, otras instituciones, etc.). Sin embargo, no queremos rechazar el hecho de que bajo la intención de elaborar un análisis más objetivo, descriptivo y positivo de los hechos, sosteniéndose en un gran volumen de datos, pueda esconderse el interés de soslayar cuestiones embarazosas en relación con el estado de la agricultura y la alimentación mundial.

El presente estudio consiste en una revisión de los informes del EMAA, en su apartado dedicado al “análisis mundial”. Debido al gran número de informes (más de medio siglo de publicaciones), la desigualdad de acceso a todos ellos y lo inadecuado e inoperativo que sería para los objetivos de esta revisión manejar toda

esta información, hemos seleccionado cuatro informes, que analizan la situación de la agricultura y la alimentación de los años 1984 (Informe 1984), 1992 (Informe 1993), 1997 (Informe 1998) y 2003 (Informe 2003-2004). La lógica de esta elección era buscar una cierta distancia temporal entre los informes, para intentar evitar coyunturas económicas y políticas que puedan prolongarse durante dos o tres años y que para la revisión resultarían análisis, a priori, muy similares y redundantes.

Nuestra intención es, en definitiva, la búsqueda de similitudes, diferencias y contradicciones entre los informes y en ellos mismos; con el interés, a su vez, de abrir interrogantes acerca del modo en que se tratan los problemas de seguridad alimentaria mundial, en función de momentos más o menos favorables para la agricultura (tomando como elementos de referencia básicos la población subnutrida, la producción agropecuaria mundial y el comercio agrícola). Igualmente pretendemos abarcar las tres décadas posteriores al reconocimiento por la FAO, en 1974, de un problema de *inseguridad alimentaria crónica* y así recogeríamos, *grosso modo*, cómo ha evolucionado la percepción y el tratamiento de este problema en los informes, algo que no se podría hacer con los informes específicos sobre inseguridad alimentaria, ya que surgieron muy recientemente (en 1999). Los años a los que se refieren los informes seleccionados, vendrían a representar, a modo de “fotogramas”, esta evolución 4.

Hemos centrado este estudio en el apartado de “análisis mundial” por varios motivos.

Queríamos valorar el tratamiento que hacen los informes sobre la seguridad alimentaria y la agricultura desde una perspectiva global.

Las dificultades que planteaba un análisis comparativo por regiones, ya que los criterios utilizados para definir grandes conjuntos regionales difieren de unos años a otros.

Igualmente por razones operativas, se buscaba una mayor agilidad, no sólo en el desarrollo del análisis en cuestión, sino pensando, sobre todo, en su lectura posterior.

La estructura del presente estudio responde a un tratamiento transversal de las ideas extraídas de los informes con el propósito de abarcar el máximo de aspectos relativos a la agricultura y la seguridad alimentaria mundial y la relación entre ellos. Previamente a entrar en el desarrollo del estudio, se recoge un cuadro esquemático con los acontecimientos y hechos más significativos del estado de la agricultura y la alimentación mundial en los años a los que se refieren los informes, incluyendo citas y referencias a éstos.

Cuadro 1
Esquema de las ideas básicas de los informes seleccionados

Ejes temáticos	Año 1984 (Informe 1984)	Año 1992 (Informe 1993)	Año 1997 (Informe 1998)	Año 2003 (Informe 2003/2004)
Coyuntura económica	Crecimiento económico mundial (en torno al 4-5 %), con niveles superiores a los años precedentes	Supuso una continuación de la baja económica mundial que se iniciara en 1990. Si bien se produce un crecimiento económico respecto al año anterior (1'7 %). Se prevé un crecimiento mayor para 1993 (2'2 %)	Crisis financiera que afecta a los mercados de Asia oriental y sudoriental, causada por una desmesurada entrada de capital en economías de crecimiento rápido. No obstante, se produce un crecimiento económico mundial del 4'1 %. Se prevé que la crisis se prolongue y se cifra para 1998 un crecimiento del 3 %	Información no disponible

Crisis y emergencias alimentarias	África es la región más afectada, con serios problemas de suministros de alimentos. 21 países africanos fueron afectados por la “peor sequía del siglo” (FAO 1985, p. V) Sin embargo, “aumentaron las existencias de varios alimentos esenciales al mismo tiempo que muchas personas pasaban hambre” (FAO 1985, p. VI)	“África sigue siendo el continente más gravemente afectado por las escaseces de alimentos que requieren una ayuda extraordinaria y/o de urgencia” (FAO 1993, p. 12) Las dificultades de suministro de alimentos se deben a problemas de desplazados, guerras civiles y otros conflictos internos.	Aumentó a lo largo del año el número de países que sufrieron situaciones de emergencia alimentaria, “debido sobre todo a los efectos del fenómeno El Niño” (FAO 1998, p. 17). Para ciertas regiones habría que sumar los problemas de disturbios civiles Los países africanos siguen siendo los principales afectados	"Un gran número de países y personas siguen afectados por emergencias alimentarias" (FAO 2004, p. 129). Se contabilizan en esta ocasión 38 países. Se cargan las tintas más en los problemas derivados de enfrentamientos civiles y el problema de los refugiados: "los conflictos y los problemas económicos se mencionaron como causa principal en más del 35 % de las emergencias alimentarias entre 1992 y 2003" (FAO 2004, p. 129) África sería el continente más afectado, y se apuntan además otras causas como la caída de precios del café en América Central.
Ayuda exterior	Se produce un descenso de la asistencia para el desarrollo y la financiación de las importaciones de alimentos por el FMI que “ha proporcionado una seguridad neta a ciertos países” (FAO 1985, p. VIII)	Los problemas de emergencia alimentaria se inscriben en una coyuntura de descenso de la asistencia exterior y una ligera recesión de los envíos de ayuda alimentaria El África Subsahariana es la región que concentra la mayor parte de estas remesas (en torno al 60 %)	En respuesta a las emergencias alimentarias, aumentaron los envíos de alimentos, aunque se produjo un descenso en productos no cerealísticos Las ayudas al desarrollo agrícola también crecieron respecto al año anterior, si bien el aumento estuvo protagonizado por los destinos a las agroindustrias, descendiendo para la protección ambiental, el desarrollo rural y, sobre todo, el desarrollo regional y fluvial (FAO 1998, p. 26)	La asistencia exterior descendió en 1999, tras haber aumentado los tres años anteriores y para 2000 se prevé un estancamiento. Esto se debe más a los niveles bajos de la asistencia multilateral. Si bien la asistencia en condiciones de favor ha tendido a aumentar. La disminución, medida por trabajador agrícola, ha sido especialmente grave en el África Subsahariana, "donde es sólo una cuarta parte del nivel máximo de 1982" (FAO 2004, p. 149) La principal beneficiaria sería África, sin considerar los envíos excepcionalmente grandes a la Federación de Rusia (FAO 2004, p. 130).
	La producción agropecuaria experimenta una recuperación y se prevé que aumentará	1992 supuso “un mal año agrícola” (FAO 1993, p. 2), ya que la producción agrícola mundial aumenta, “tan sólo”, un 1 % respecto a 1991 Los resultados obtenidos en	La producción agropecuaria mundial creció, según datos de la FAO, “sólo un 1’2 por ciento con respecto al año anterior, lo que representó la tasa de crecimiento más baja desde 1993” (FAO 1998, p. 13), y este hecho es general	Descenso de la producción

Producción agropecuaria	Los países en desarrollo también experimentan un crecimiento, si bien se sitúa por debajo de la media de 1980-1984. La nota positiva es que supera al crecimiento demográfico	producción agrícola para los países en desarrollo se consideran malos (con un crecimiento relativo del 1'7 % respecto al año anterior). Preocupa que los niveles de producción alimentaria <i>per cápita</i> se encuentran estancados o a la baja (FAO 1993, p. 4)	para los países desarrollados y en desarrollo Especialmente se califica de “decepcionante” para los países en desarrollo (FAO 1998, p. 13), con un aumento relativo del 1'8 % respecto al año anterior. Preocupa, sobre todo, que “por primera vez desde 1987, los países en desarrollo en general no consiguieron ninguna mejora en la producción agropecuaria per cápita” (FAO, p. 13)	en los tres últimos años y la tasa de crecimiento en 2002 implica una reducción de la producción per cápita. Esta tendencia es “más claramente discernible en el grupo de países en desarrollo” (FAO 2004, p. 132)
Producción cereales	La producción de cereales alcanza niveles sin precedentes y habrá suficientes reservas para los años futuros inmediatos (FAO 1985, p. 10-11)	La producción de cereales experimenta un crecimiento importante respecto a 1991 (4'2 %), destacando que la mayor parte de la expansión se produjo en los países desarrollados	La producción mundial de cereales, en cambio, “alcanzó una cifra récord..., aun cuando el crecimiento fue de sólo el 1 % con respecto a 1996” (FAO 1998, p. 21) Se garantiza que los suministros mundiales de cereales serán suficientes para atender a la demanda prevista en la temporada posterior, “suponiendo que las condiciones atmosféricas sean normales en el resto de las campañas de ese año” (FAO 1998, p. 22)	Estancamiento de la producción mundial de cereales, contraria a la tendencia del consumo que ha seguido siendo creciente, superando a la producción desde 2000/01. Las previsiones no son nada optimistas, e indican que la producción para la próxima campaña estará por debajo del nivel previsto de consumo y de existencias y “habrá que recurrir de nuevo a las reservas por cuarto año consecutivo” (FAO 2004, p. 138).
Producción pesquera y comercio	Crecimiento de las capturas, a excepción de América Latina, donde hay una disminución por “El Niño” Mantenimiento del comercio pesquero y aumento del valor*	La captura y el cultivo mundial de pescado y marisco se estabilizó en los niveles de 1991, mientras que el valor del pescado comercializado aumenta	La producción pesquera alcanzó un volumen récord en 1996, representando un aumento considerable respecto a 1995. La producción de la acuicultura creció a un ritmo superior al de cualquier alimento Aumento del volumen del comercio, contrarrestado por un descenso de los precios**	Ligera disminución de la producción pesquera mundial de 2000 a 2001, atribuida al fenómeno <i>El Niño</i> (FAO 2004, p. 154). Aumento de la producción acuícola***
Silvicultura	Crecimiento de la producción mundial de todos los productos forestales, estimulada por la recuperación económica de los países desarrollados	Aumento moderado de la producción El valor del comercio de los productos forestales se	Mayor aumento en la producción de madera en los	Crecimiento de la producción mundial de madera en rollo. El 60 % de la producción de

	Aumento del volumen del comercio de los principales productos, mientras que el valor se mantuvo estable*	recuperó. En algunos se produjo una subida de precios por la bajada de producción	los desarrollados	países en desarrollo, con tendencia ascendente
Comercio agrícola y precios	“El comercio de productos agropecuarios creció sólo en un 1 por ciento, cifra inferior a las tasas medias de crecimiento de los años sesenta y setenta” (FAO 1985, p. 17) “El valor de las exportaciones de alimentos en 1983 fue inferior en un 3 por ciento al del año anterior y en un 15 por ciento al de 1981” (FAO 1985, p. 18) “Los países en desarrollo en su conjunto volvieron a ser exportadores netos de productos agropecuarios en 1983, pero sólo por un margen muy pequeño” (FAO 1985, p. 19) “La mejora de las balanzas del comercio agropecuario de los países en desarrollo parecía precaria y de base muy limitada” (FAO 1985, p. 19) “Los precios de	Se prevé un crecimiento ligero del comercio de cereales para el período 1993-1994 Aumentarán las importaciones de los países en desarrollo, resultando un saldo neto favorable	El entorno económico se considera favorable para la producción y el comercio agrícola, aunque con incertidumbres derivadas de la crisis asiática, por la reducción de importaciones de productos básicos, que ha hecho descender sus precios. Otro factor influyente se considera El Niño, aunque su efecto global en el suministro de alimentos y en los precios internacionales ha sido limitado (FAO 1998, p. 65).	Las exportaciones agrícolas mundiales han disminuido en valor entre 1997 y 2001, donde el comercio agrícola pierde cada vez más protagonismo. En América Latina y el Caribe se ha producido una ampliación del excedente comercial agrícola. Al mismo tiempo, Asia y el Pacífico se han convertido en importadores agrícolas netos, mientras que el importante déficit estructural del Cercano Oriente y de África del Norte no ha mostrado signos de disminución.

	los productos no alimentarios y de muchos productos alimentarios exportados por los países en desarrollo aumentaron constantemente durante todo 1983” pero “posteriormente han tendido a disminuir” (FAO 1985, p. 22)			
--	---	--	--	--

* Datos y hechos referidos a 1983 ** Datos y hechos referidos a 1996 *** Datos y hechos referidos a 2002. Elaboración propia a partir de los informes de 1984, 1993, 1998, 2003-2004 de “El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación” de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

“La dieta del desarrollo”

Para estos informes y otros estudios elaborados por la FAO existiría insuficiencia alimentaria cuando una persona recibe una ingesta media diaria inferior a las 2.200-2.600 calorías⁵. Aunque se deba a razones operativas y de sencillez metodológica, esta es una manera bastante pragmática de dividir el mundo en zonas bien alimentadas y subalimentadas. Si bien, en el informe de 1998 se matiza, de forma acertada, que la insuficiencia alimentaria viene determinada también por la pobre variedad nutritiva de la dieta, resaltando la carencia de proteínas y grasas. Por ello, no es extraño que se vea con buenos ojos, en informes como el de 1984, que parte de la producción cerealística se destine a pienso para el ganado: “el aumento de la utilización de piensos ha mejorado los niveles de nutrición de los países en desarrollo, calculados en función de la ingesta diaria de proteínas de origen animal” (FAO 1985, p. 48). Podríamos completar esta frase, recalando que no sólo ha mejorado los niveles de nutrición en los países en desarrollo, sino que además sustenta buena parte de la dieta de los países desarrollados. Dedicar parte de la producción al cereal de pienso, supone renunciar a producir otros cultivos (sea el caso de productos básicos), y ¡todo esto bajo un contexto de *crisis alimentaria mundial*! (ver cuadro 1, apartado “crisis y emergencias alimentarias”, Informe 1984). A esto hay que unir la peor eficiencia energética de una dieta basada en el consumo de carne. Por tanto, hay una intención, bastante explícita en los informes, de querer normalizar una dieta; hay una búsqueda de un tipo de alimentación universal e ideal, que asegure una óptima nutrición, y que a su vez sea *la dieta del desarrollo*, basada en un pequeño porcentaje de hidratos y una gran proporción relativa de proteínas y grasas animales. Nótese, igualmente, que la definición de subalimentación de los informes es externa a las condiciones y necesidades del individuo, familia y/o sociedad y la cifra adquiere de esta manera una validez universal. Y si de seguridad alimentaria hablamos, ¿no convendría definir, igualmente, un límite superior que nos ilustre sobre los problemas de *sobrealimentación* en los países desarrollados?

Las diferencias en cuanto al acceso de una alimentación sana y equilibrada se deben “a la distinta capacidad de adquirir alimentos —en los países más ricos la gente puede comprar más productos pecuarios y grasas- y a la desigualdad en la disponibilidad de alimentos entre los países” (FAO 1998, p. 5); se añade además que también influyen las condiciones higiénicas de los alimentos y la falta de micronutrientes. Más adelante, en el informe citado y en un apartado dedicado específicamente al abastecimiento urbano en los países en desarrollo, se vuelve a insistir en el nivel de ingresos como el factor más decisivo en el acceso de alimentos

para la población: “Cuando aumentan los ingresos, la gente consume cantidades mayores y tipos distintos de alimentos” (FAO 1998, p. 66). Esta tesis está presente en el resto de los informes y el problema del hambre adquiere, para la FAO, una connotación fundamentalmente pecuniaria, como una simple cuestión de rentas. Desde este enfoque, los afectados por la inseguridad alimentaria son vistos como meros consumidores en un sistema de mercado. Estos problemas se agravarían en épocas de crisis económica, como se señala en el preámbulo del informe de 1984: “la recesión económica (refiriéndose a los años precedentes), la peor conocida en 50 años, redujo la capacidad de comprar los alimentos necesarios, en muchos casos imprescindibles para la simple supervivencia” (FAO 1985, p. VI).

De esta forma, se quiere dar a entender que el hambre es un problema exclusivo de los países en desarrollo (sobre todo localizada en determinadas regiones como África Subsahariana, América Latina y Oriente Medio), que ha desaparecido totalmente de los países desarrollados (aquí la gente sí puede comprar diariamente alimentos) y que la insuficiencia alimentaria es consustancial a la pobreza⁶, recordando igualmente, en algunos de los informes, la existencia de personas subnutridas en las regiones más atrasadas de los países desarrollados, en concreto en Europa Oriental y repúblicas ex soviéticas⁷ (FAO 1985, 1998 y 2004). El acceso a la alimentación, para la FAO, es el acceso al alimento “comercializado”. Si tratamos el problema del hambre en términos de mercado es más que evidente que cuanto más pobre se es (en términos de ingresos), más dificultad existe para nutrirse diariamente, y más dependiente se estará de las fluctuaciones de los precios de los alimentos en el mercado. Ya no estaremos hablando de *necesidades* alimentarias, sino de *demandas* alimentarias. Sin embargo, habrá quienes puedan producir su propio alimento, esto es, campesinos que dedican parte de la producción al consumo familiar, pero ¿por qué los informes no contemplan la posibilidad de la autosuficiencia alimentaria? ¿Por qué sólo ven al afectado como consumidor y no como posible productor-consumidor?

Se deja entrever, pues, en los informes, la relación directa entre desarrollo y seguridad alimentaria, y se entiende el primero como el camino para acabar con el problema del hambre (después veremos las proyecciones muy optimistas que se hacen al respecto y la fe ciega en este modelo de desarrollo). Como apunta Bob Sutcliffe: “esta manera de ver el problema reduce los problemas nutricionales a una simple cuestión del desarrollo en general, y considera que ésta se puede resolver dentro de modelos ya conocidos. Eliminar la desnutrición se reduce a acelerar el desarrollo según el modelo conocido”⁸. De aquí podríamos derivar un debate acerca del concepto de desarrollo, su aparición y diversas interpretaciones, pero desbordarían los objetivos del presente estudio. El lector, sin embargo, puede deducir muy acertadamente que el desarrollo que se preconiza en los informes es el que permitió levantar a las economías actualmente desarrolladas tras la SGM, que hunde sus raíces en el proceso colonial del siglo XIX y basado en la lógica del crecimiento indefinido. Si continuamos con una reflexión crítica del desarrollo, ¿dónde ubicaríamos el modelo de desarrollo capitalista: como solución al problema del hambre, o más bien como causa?

El hambre: ¿fenómeno eventual, crónico o ambas cosas?

De lo anterior se deduce que los informes de la FAO ven en el hambre un problema universal, aunque localizado. Esta idea se asume en 1974, año en el que se celebra la Conferencia Mundial de la Alimentación, que “representó el reconocimiento internacional de una serie de acontecimientos que llegaron a conocerse con el nombre de crisis alimentaria mundial” (FAO 1985, p. 1). Además se entiende el problema de la falta de alimentos no como algo exclusivo de crisis esporádicas y hambrunas eventuales, sino que adquiere un carácter permanente, deviniendo un problema de “inseguridad alimentaria crónica” (FAO 1985), restringido a los países en desarrollo. Sin embargo, los informes seleccionados evitan, en todo momento, entrar en un análisis más profundo sobre las razones de la perdurabilidad de la inseguridad alimentaria en los países en desarrollo. Y cuando se hace, el tratamiento es muy superficial y poco indagatorio.

Así, el informe de 1984 afirma que “la inseguridad alimentaria crónica se debe a factores muy diversos como la insuficiencia de recursos agrícolas, las malas condiciones del tiempo, los desórdenes civiles, las guerras, el deterioro de los mercados de exportación, o las políticas gubernamentales inadecuadas” (FAO 1985). En el informe del 1993, donde se recogen las conclusiones de la Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992, se apuntan como causas primordiales del hambre “la pobreza, la desigualdad social y la falta de educación” (FAO 1993, p. 45). Vemos como ambos informes aluden a razones de distinta envergadura: para el primero son ciertos acontecimientos y coyunturas lo que explicarían los problemas de insuficiencia alimentaria; para el segundo y dentro del marco de la Conferencia, estos problemas son debidos a fenómenos de tipo estructural y que afectan a la calidad de vida de capas sociales. En el primer caso se alude a factores endógenos, propios del entorno en los que se manifiestan las emergencias; en el segundo caso a factores relacionados con el atraso social y económico de los países afectados, incidiendo en la pertenencia exclusiva de las hambrunas eventuales a los países en desarrollo. Cinco años más tarde, en el informe de 1998, se explica que “ciertos países incrementaron el porcentaje de personas desnutridas debido a circunstancias excepcionales” (FAO 1998, p. 6), que se atribuyen, esencialmente, a las crisis climáticas y sus efectos sobre las cosechas.

Existen, por tanto, confusiones a la hora de exponer dos fenómenos similares en cuanto a su resultado (insuficiencia alimentaria), pero de génesis contraria: el de la inseguridad alimentaria y el de la emergencia alimentaria (esta última, sujeta a hechos extraordinarios y coyunturales). No obstante, y aunque no siempre lo consiguen, los informes persiguen esta distinción al dedicar un apartado exclusivo a estas eventualidades: así en el informe de 1984 se habla de situaciones de emergencia en el período 1983/84, achacables a pérdidas de cosechas por la sequía; en el informe de 1993, el contexto bélico explicaría la escasez eventual de alimentos en los países afectados; el informe de 1998 justifica el aumento del número de países con problemas de emergencia alimentaria por las pérdidas ocasionadas por inundaciones y sequías (atribuibles al fenómeno *El Niño*), así como por los conflictos civiles. Para el informe de 2003/2004 cobra fuerza este último factor: “los conflictos y los problemas económicos se mencionaron como causa principal en más del 35 % de las emergencias alimentarias entre 1992 y 2003” (FAO 2004, p. 129).

Pero además de todo esto, cabría añadir una cuestión: ¿son inseparables los fenómenos eventuales de hambrunas de la llamada “inseguridad alimentaria crónica” de los informes? ¿No son más bien unas determinadas condiciones estructurales las que posibilitan una situación perdurable de inseguridad alimentaria, agravada en épocas de crisis? Si seguimos rigurosamente la línea argumental de los informes, podemos pensar que ninguna región o país del mundo está exenta de estas emergencias alimentarias. Pero a los países desarrollados les resultan muy lejanas (en el tiempo y el espacio) las épocas de *vacas flacas*. Hay, por tanto, una diferente *respuesta social, económica y técnica* a las crisis climáticas, que los informes no recogen. Existirán regiones o países que tendrán autonomía alimentaria, aún cuando sufran una caída eventual de la producción o no dispongan de ella. La disponibilidad de alimentos no sólo depende de las cosechas, y menos aún en una economía de mercado. Es erróneo pensar que detrás de un fenómeno de subalimentación crónica se encuentra una irregularidad climática esporádica, por más que se le intente buscar un efecto estructural e irreversible (el fenómeno *El Niño*). Pero, además, esa connotación estructural socio-económica y técnica también serviría para explicar la diferente respuesta social en una misma región o país a las crisis de producción⁹. O es que acaso el hambre afecta a todos. ¿Qué hay de los grandes favorecidos en épocas de hambrunas? Pérez de Armiño señala que “no se conoce ninguna hambruna que haya afectado a toda la población de un país, puesto que los diferentes grupos sociales tienen titularidades o poderes de dominio sobre el alimento muy diferente¹⁰.”

Si los informes pretenden distinguir dos fenómenos, ¿por qué no inciden en explicar las causas del hambre crónica, si lo exponen como algo novedoso de nuestros tiempos? Lo que presentan los informes como dos fenómenos independientes y aislados, hambre crónica y emergencias alimentarias, actúan realmente de forma

sinérgica, de manera que una crisis alimentaria eventual enfatizaría el problema del hambre crónica. Y si no es así, ¿podemos distinguir realmente entre los más de 800 millones de personas con problemas de subalimentación los que corresponden a hambrunas episódicas y los atribuibles al hambre de tipo estructural?

Respecto a los efectos que sobre la seguridad alimentaria tienen los conflictos civiles, no nos queda duda alguna de su acción determinante. Los conflictos armados traen consigo la destrucción de las cosechas, de los medios de almacenaje y el bombardeo y quema de tierras de cultivo; la reducción de los efectivos humanos, que participan en las contiendas, y por tanto, desprovee al campo de mano de obra; y el entorpecimiento de las labores de transporte y suministro de alimentos. A todo esto se unen los desplazados, que quedan privados de sus tierras. Ciertamente es que gran parte de estos conflictos se desarrollan en un contexto de guerra civil que perdura durante años e incluso décadas (sea el caso de gran parte de los países africanos). Por tanto, aquí podrían tener los informes una posible explicación al contexto de inseguridad alimentaria crónica en estas regiones. Pero en la mayoría de los casos el desencadenamiento de estos conflictos viene como consecuencia de problemas de inseguridad alimentaria, de dificultades para acceder a los recursos básicos y bajo lo cual se esconde, precisamente, una *estructura social y económica* repleta de *desigualdades y desequilibrios*. ¿Por qué los informes no tratan, por ejemplo, el problema del régimen de propiedad de la tierra, cuando es una minoría la que concentra la mayor parte de la superficie potencialmente cultivable en gran parte de los países en desarrollo? Y al igual que ocurre con las crisis climáticas, en los conflictos armados hay quienes sacan provecho de la situación, controlando a su antojo la provisión de alimentos en cantidad y precio¹¹. Sin olvidar los intereses creados por las potencias mundiales en estas contiendas (como, por ejemplo, la venta de armas) ¿Deben los informes, centrados en analizar la situación de la agricultura y la alimentación mundial, soslayar estos aspectos, cuando la conexión es más que evidente?

Los informes más recientes empleados para esta revisión (informe de 1998 e informe de 2003-2004) insisten en un factor que obstaculiza los progresos de la lucha contra el hambre en el mundo, el crecimiento demográfico. Esta idea surge como reacción ante el incremento del número de personas subnutridas, aún a pesar del descenso en valores relativos. En informes como el de 1993, no estaba presente tal preocupación porque, según la tendencia experimentada desde 1969-71 hasta 1988-90, el número de personas que sufrían malnutrición había descendido de 941 millones a 786 millones, “aun cuando ha aumentado la población mundial” (FAO 1993, p. 46); como vemos, a pesar de los datos favorables, está presente el referente del crecimiento demográfico. Para el informe de 1998 la reducción de la proporción de personas subnutridas viene contrarrestada por un ligero incremento en número absoluto, aunque las previsiones efectuadas son muy optimistas: “se está ejecutando el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación para reducir a la mitad el número total de personas desnutridas, a más tardar, en 2015” (FAO 1998, p. 4); sin embargo, poco después, en el informe de 2003-2004, los datos recogidos en la última década mostraban otra realidad: si en 1988-90, se contabilizaron 786 millones de personas con problemas de malnutrición crónica, diez años después, aumentaron a 842 millones (FAO 2004, p. 127). En el aumento experimentado contribuyó sobremanera el África Subsahariana. Podría pensarse que el descenso producido desde los 70 hasta los 90 es lineal, y que la cifra última recogida es resultado de una tendencia ascendente desde los 90, pero debemos tomar con precaución estas cifras, porque se refieren a momentos concretos y no a la tendencia general del fenómeno. Hay, pues, una manera *especial* de tratar los datos y que nos hace pensar en que cada vez hay más hambrientos. ¿No es esto una forma bastante explícita de recurrir a la teoría maltusiana? Después volveremos sobre esta idea cuando tratemos la cuestión de la producción agraria.

En todo caso, atribuir el problema del hambre a circunstancias naturales (irregularidades climáticas) y/o a procesos y fenómenos sociales endógenos (crecimiento demográfico y conflictos civiles) sólo es entendible como un intento, por parte de los informes, de *limitar responsabilidades*. Si no fuera así, ¿por qué no se alude en ningún momento a la acción de factores externos a estos países y regiones y que son decisivos para explicar el problema de inseguridad alimentaria permanente?

La asistencia alimentaria y al desarrollo: una ayuda con matices

Los problemas de emergencia alimentaria en los países en desarrollo han suscitado la intervención de los países desarrollados para subsanar estas crisis. Así, se establecen los programas de asistencia exterior y ayuda alimentaria, y la evolución de éstos aparece recogida en los informes de la FAO. En 1975 se crea la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia; el beneficio de la ayuda alimentaria tendría como fin la disminución de los costos en importaciones de alimentos de los países de bajos ingresos cuya situación nutricional es precaria. Antes de entrar a desglosar el tratamiento que hacen los informes acerca de la ayuda alimentaria, es preciso aclarar, a grandes rasgos, los tipos de asistencia ofrecidos. En primer lugar, cabe distinguir entre una ayuda en alimentos, que está constituida fundamentalmente por cereales, y una ayuda al desarrollo, compuesta por donaciones financieras. En segundo lugar, en función del agente donante: podemos distinguir entre multilaterales, cuando el que ofrece la ayuda es un organismo internacional; y bilaterales, ofrecida de un Estado a otro (siendo normalmente un país desarrollado el que la ofrece)

Año tras año se han producido irregularidades en el ofrecimiento de dicha ayuda, en función de diversas eventualidades, y siendo variable, además, el tipo de ayuda otorgada. Los informes analizados no pasan por alto este problema y, así, en el informe de 1984 se recoge que en 1983 la asistencia externa a la agricultura experimenta una disminución en los niveles de los compromisos (multilaterales y bilaterales), “reflejando las limitaciones presupuestarias existentes en los principales países donantes” y que “muchas instituciones de crédito en condiciones de favor se han visto obligadas a reducir sus programa de financiación” (FAO 1985, pp. 26-27); aunque en ayuda alimentaria se envía una de las mayores cantidades de cereales en los últimos años. También en 1992, las ayudas bajaron, según el informe de 1993, aumentado sólo los compromisos bilaterales (y esto a pesar del número creciente de países en situación de emergencia alimentaria). En el informe de 1998, y para 1997, se recoge, en cambio, un ligero aumento, teniendo a Japón como principal donante en compromisos bilaterales y al Banco Mundial en los multilaterales; si bien, el destino sectorial principal de las ayudas fueron las agroindustrias; en cuanto a la ayuda alimentaria, aumentaron los envíos de cereales, con respecto a 1996, justificado por “el mayor número de emergencias alimentarias,... y en respuesta a la crisis financiera de Asia” (p. 27). Nótese, en las citas recogidas, que las donaciones en forma de financiación al desarrollo suelen experimentar descensos e irregularidades, y no todos los sectores son gratificados; en cambio para el envío de alimentos, los obstáculos son menores (no nos ha de extrañar, ya que los países desarrollados cuentan año tras año con un gran volumen de excedentes agrícolas). De alguna forma, las partidas de alimentos son una forma de asistencia más “interesante” para los países y organismos donantes. El informe 2003/04 se hace eco del descenso de la asistencia multilateral y especialmente la disminución de la ayuda (medida por trabajador agrícola) siendo más grave en el África Subsahariana, “donde es sólo una cuarta parte del nivel máximo de 1982” (p. 149); además, en este informe encontramos conclusiones sorprendentes, completando lo anterior: “la asistencia exterior a la agricultura no suele llegar a los países más necesitados desde el punto de vista de la prevalencia de la subnutrición” (p. 149). En cambio, en cuanto a ayuda en alimentos, África Subsahariana está relativamente bien atendida, aun a pesar del descenso de los envíos. Esto nos anticipa algo sobre cómo funciona realmente el sistema de ayudas. Si la *necesidad* no es la motivación esencial que mueve al ofrecimiento de las ayudas, ¿a qué tipo de *demandas* o *intereses* está atendiendo y por qué no los contemplan los informes?

Producción insuficiente *versus* abundancia de cereales

El índice de producción agropecuaria es uno de los indicadores que emplea la FAO para analizar la situación de la agricultura y la alimentación mundial de cada año. Según la tendencia general de las últimas cuatro décadas, el volumen de producción mundial mantiene una línea ascendente, si bien con períodos de altibajos,

sujetos a fenómenos coyunturales. El análisis que sobre la producción mundial elaboran los informes suele olvidar esta tendencia general y se centra en la evolución reciente de los niveles de producción en períodos cortos. Las valoraciones extraídas de los datos anuales estarán, por tanto, fuertemente supeditadas a esta peculiaridad metodológica. No obstante, sea cual sea el nivel de producción alcanzado, solemos encontrar un tono pesimista en la valoración de estos datos, especialmente para las economías poco desarrolladas, bien porque los niveles de crecimiento son inferiores a años anteriores, bien por una caída eventual de la producción. Así, según el informe de 1984, “la producción agropecuaria de los países en desarrollo aumentó en un 2’9 por ciento, o sea, menos del promedio de los últimos cinco años (1980-1984)” (FAO 1985, p. 10); para el informe de 1993, el año precedente fue “un mal año agrícola... ya que sólo aumentó un 1 por ciento” (FAO 1993, p. 2), incidiendo especialmente en el bajo nivel alcanzado en los países en desarrollo; para el de 1998, y en relación a los países en desarrollo, “la producción agropecuaria de la campaña de 1997 fue decepcionante”, con el crecimiento relativo más bajo desde 1979 (FAO 1998, p. 13); y en el de 2003/04, la producción experimenta un descenso en los tres años precedentes y la tasa de crecimiento en 2002 implica una reducción de la producción *per cápita*, además de que esta tendencia es “más claramente discernible en el grupo de países en desarrollo” (FAO 2004, p. 132). En este último informe, incluso se hacen comparaciones bastante ilógicas y exageradas: “El crecimiento de la producción mundial en cada uno de los tres años de 2000-2002 fue inferior al promedio de cada uno de los tres decenios anteriores” (p. 132). Vemos bastante claro ese desajuste metodológico entre los distintos informes: la valoración de los niveles de producción se hace con respecto a una tendencia más prolongada (informe de 1984 y de 2003/2004); o bien respecto al año precedente (informe de 1993 y 1998). ¿No es acaso esto una forma de distorsionar y hacer un manejo bastante peculiar de los datos? No es extraño, por tanto, que las conclusiones puedan ser siempre negativas.

El pesimismo radica en que los índices de producción se encuentran por debajo del ritmo creciente de la población, pudiendo amenazar la provisión de alimentos para todos: para el informe de 1984 se concluye que “(la) mejora de la alimentación se debe, a que, por lo general, los suministros de alimentos han superado ligeramente al crecimiento demográfico, pero este fenómeno no ha sido universal” (FAO 1985, p. 45); según el informe de 1993, la producción agropecuaria por habitante en los países en desarrollo también fue de nivel bajo; el año de 1997 fue, para el informe de 1998, la primera vez desde 1987 que “no consiguieron (los países en desarrollo) ninguna mejora en la producción agropecuaria *per cápita*” (FAO 1998, p. 13); y para el informe de 2003/04, el retroceso en los niveles de producción implicó también una reducción de la producción *per cápita*. El informe de 1984 también recoge la evolución de la producción en el período 1974-83, en el que a pesar de existir un aumento del 10 % en la producción de alimentos por habitante para los países en desarrollo, volvemos a encontrar un *pero*: “... aunque la mayoría de estos países no han alcanzado las metas indicativas mínimas de aumento de producción de alimentos examinadas por la Conferencia Mundial de Alimentación” (FAO 1985). Por tanto, ya no nos deben quedar dudas de ese neomaltusianismo que anticipábamos en anteriores apartados, y el problema de la seguridad alimentaria, en los informes, queda de esta forma muy fácil de sintetizar: pocos alimentos en los países en desarrollo para una población creciente. Sólo basta con que en un año los índices de producción no alcancen a los del crecimiento de la población para que los redactores de los informes se echen las manos a la cabeza y dibujen panoramas apocalípticos. No negamos la existencia de desequilibrios entre producción y población pero, a nuestro entender, este planteamiento sólo es defendible en espacios y territorios concretos, nunca como un fenómeno extensible a todos los países en desarrollo¹². Mucho menos defendible es la ecuación que se deducen de los planteamientos de los informes: *caída de la producción (fenómeno cíclico) + crecimiento demográfico (fenómeno prolongado) = inseguridad alimentaria crónica*.

Sin embargo, esta idea aparece contradicha en alguno de los informes: en las primeras páginas del Informe de 1998 se señala que “las disponibilidades totales de alimentos no son suficientes para atender a todos” (FAO 1998 p 12); pero por otro lado se llega a la conclusión tras un análisis de indicadores de que “la

mayoría de los países..., donde mayor es la prevalencia de la desnutrición, incrementaron su producción de alimentos básicos durante el decenio en examen (1985-95)” (FAO 1998, p. 12). En este caso ya tenemos un periodo prolongado (periodo decenal), con lo cual la preocupación quedaría justificada no por la producción, sino más bien por la disponibilidad de alimentos, que depende de otros factores no contemplados en el desarrollo de los informes (como la titularidad sobre los alimentos¹³). Y si el problema fuera de la producción interna de ciertas regiones y teniendo en cuenta la evolución creciente de los niveles mundiales, en un contexto de intercambio mundial, lo que se plantea es un *problema de accesibilidad* y nunca de insuficiencia de alimentos.

En cambio, el tono de preocupación desaparece cuando se procede al análisis de la producción cerealística. Aquí, al contrario de lo que ocurre con la producción total agroganadera, la visión de los informes es más optimista e incluso se aventuran proyecciones halagüeñas acerca de la disponibilidad de reservas para años posteriores. En 1983, según el informe 1984, se afirma que “la producción de cereales ha alcanzado un nivel sin precedentes” (FAO 1985, p. 10) y “se prevé que las existencias mundiales... aumenten considerablemente” (FAO 1995, p. 13); en 1992 se produce un aumento en la producción de cereales (sobre todo para los países desarrollados) y se estima que la cantidad de los remanentes mundiales es suficiente para cubrir la contracción prevista de la producción (FAO 1993, p. 14); según el informe de 1998, en el año 1997 la producción mundial alcanzó “una cifra récord” (FAO 1998, p. 21), y más adelante, se lanzan atrevidas conjeturas: “si se confirman los pronósticos actuales, los suministros de cereales serían suficientes para atender la demanda prevista en 1998/99 y permitir una nueva reposición de las reservas mundiales” (FAO 1998, p. 22). Tan sólo, el informe de 2003/04 recoge un escenario opuesto, reflejando un estancamiento de la producción mundial de cereales, e incluso las previsiones no son nada favorables: se anticipa que la producción de la campaña próxima estará por debajo del nivel previsto de utilización y de existencias y “habrá que recurrir de nuevo a las reservas por cuarto año consecutivo” (FAO 2004, p. 138).

Resulta llamativo que este tratamiento diferencial entre los niveles de producción agroganadera y los de la producción cerealística no se ajusta siempre a la realidad de los datos: en el informe de 1998, por ejemplo, se califica de “decepcionante” un incremento del 1’8 % de la producción agropecuaria en los países en desarrollo con respecto al año anterior, y se habla de niveles “récord” para la producción cerealística, cuando su incremento ha sido de tan sólo el 1 %. Algo similar ocurre en el informe de 1993, que indica un incremento de la producción cerealística en 1992 de un 2’3 % en los países en desarrollo y el incremento de la producción agroganadera de estos países, aún a pesar de ser menor, se aproxime bastante, con un 1’7 %. El trato favorable de los cereales con respecto al resto de productos agrícolas debe tener una explicación, porque los datos no justificarían tal optimismo. También es reseñable que la preocupación sólo existe para los países en desarrollo y exclusivamente en la producción agroganadera, algo lógico por otra parte, porque los países desarrollados presentan un problema de excedentes (principalmente de cereales). Igualmente conviene advertir que estamos ante datos muy generales y habría que cuestionar qué países son los que ubican los informes dentro del grupo “en desarrollo”. Muchos de éstos presentarán autonomía alimentaria, aún a pesar de las caídas de la producción (sea el caso de los países exportadores de petróleo que generan los suficientes ingresos para importar alimentos). Aunque más que autonomía, deberíamos hablar de *dependencia*, ya que se encuentran subordinados a las fluctuaciones de los precios del mercado internacional. Volvemos, pues, a la cuestión de la disponibilidad de alimentos, que no sólo depende de la producción agraria interna, sino además de la concurrencia de un sinnúmero de factores sociales, económicos, políticos, etc.

“Mal de África”

Los informes de la FAO exponen con más preocupación que los problemas del hambre y la caída de la

producción son más notables en ciertas regiones del mundo, en especial, en el África Subsahariana. Así se señala, por ejemplo, en el último informe de 2003/04, que el aumento en números absolutos del número de personas subnutridas, se debe fundamentalmente a la contribución del África Subsahariana. Los problemas de emergencia alimentaria son también más graves en esta región, debido a causas coincidentes para todos los informes, las crisis climáticas y conflictos civiles: en el informe de 1984 se habla de una situación alimentaria grave en muchos países de África, por las cosechas perdidas por la sequía (FAO 1985, pags. 10, 16, 32-40); para el informe de 1993, “África sigue siendo el continente más gravemente afectado por la escasez de alimentos que requieren una ayuda extraordinaria o de urgencia” (FAO 1993, p. 12); muchos de sus países se encontrarían en una situación de guerra civil. Este último factor incidiría en los problemas de emergencia alimentaria para el continente africano en 1997, según el informe de 1998. Los enfrentamientos civiles también cobrarían gran importancia para explicar el problema de las emergencias alimentarias en el mundo, según el informe 2003/04, pero especialmente en África. Si las interpretaciones para la producción agroalimentaria mundial son pesimistas, en general, para las regiones en desarrollo, más aún lo son si cabe para los niveles registrados en África: según el informe de 1984, se habría producido la recuperación de la producción agroganadera, a excepción de los países del África meridional y oriental por la sequía (FAO 1985, p. 10); el mal año agrícola de 1992, fue aún peor, para el informe de 1993, en el continente africano; los peores registros de producción agropecuaria de 1997 se registraron en el Cercano Oriente y África del Norte, debido a la sequía, y en el África Subsahariana cayó la producción un 1 %, por las condiciones atmosféricas. En el 2003/04 se hace un resumen de la tendencia experimentada en las últimas décadas, y se concluye que para el África Subsahariana no se han producido aumentos en la producción. Está claro que algo ocurre en el continente africano.

Como vimos en el apartado de la asistencia alimentaria, la mayor parte de los envíos tienen como destino el África Subsahariana. Y a pesar de esto se sigue recordando e insistiendo año tras año que donde se produce el mayor aumento de hambrientos es en este “rincón” del Planeta. Resultaría extraño aceptar que las crisis climáticas sólo tengan efectos devastadores en África, y que se atribuya la responsabilidad del hambre sólo a éstas y a los conflictos civiles. Todos los informes seleccionados señalan los mismos argumentos para el África Subsahariana: ¿es una simple coincidencia o hay algo más? Se ignora, de nuevo, la respuesta social, económica y técnica. Los aspectos estructurales aparecen una vez más olvidados y desconectados del énfasis de los informes en la coyuntura y la eventualidad.

Pesca y silvicultura

Ante la carencia de proteínas en la dieta de los países pobres, la FAO ha considerado fundamental la ingesta de pescado, para contrapesar de esta forma el exceso de hidratos procedentes de los alimentos del campo. Sin embargo, este hecho no siempre consta cuando los informes tocan el tema de la producción: así, si para el Informe de 1984 la producción pesquera supone un complemento proteínico fundamental para los países pobres (informe 1984), en cambio, para el Informe de 1998, el sector pesquero, a través de las exportaciones, se entiende más como una fuente importante de divisas para estos países (p. 39, informe 1998). También aquí los fenómenos climáticos adquieren protagonismo como causa de la caída de la producción pesquera: en 1983, según el informe de 1984, se produce un “crecimiento de las capturas, a excepción de América Latina, donde hay una disminución por *El Niño*” (FAO 1985); o en el informe de 2003/04, según el cual “la mayoría de las fluctuaciones de la producción pesquera de los últimos años se han debido... a las condiciones climáticas (El Niño)” (FAO 2004, p. 154). Esto contribuye a reforzar el planteamiento simple de la FAO, reflejado en el primer apartado cuando resume el problema del hambre en una cuestión de rentas: las fluctuaciones de la producción pesquera hacen peligrar el abastecimiento alimentario de la población, especialmente para aquélla que no puede pagar alimentos a precios elevados.

Igualmente, los informes de la FAO se hacen eco del peligro de la sobreexplotación de los recursos pesqueros, aunque las formas para hacer frente al problema evolucionan de un informe a otro: por ejemplo, en el informe de 1993, se reconoce la necesidad de asegurar mecanismos de gestión acordados internacionalmente para una explotación racional de los recursos de alta mar (FAO 1993, p. 57); mientras que en el informe de 1998 se aboga por las acuiculturas. Para la producción forestal encontramos también estas contradicciones en cuanto a racionalización de los recursos: en el informe de 1984 renace el interés por los combustibles tradicionales, ante la crisis energética de los 70; en el informe de 1993, se mantienen las preocupaciones ecológicas con la necesidad de racionalizar la producción maderera (reciclaje y recuperación de residuos forestales, explotación forestal sostenible, “sobre todo en los países desarrollados”). Sin embargo en los informes más actuales, no se cuestionan los niveles crecientes de explotación maderera mundial, provenientes fundamentalmente de los países pobres. ¿Qué conexión podemos encontrar entre la necesidad de políticas de explotación sostenible de recursos forestales en países desarrollados y los niveles crecientes de producción maderera en los países en desarrollo? ¿Por qué los informes no enlazan ambos procesos?

¿Un mercado *necesariamente* desequilibrado?

Los informes de la FAO vuelven a aproximarse al problema de la seguridad alimentaria en los países en desarrollo como una cuestión de mercado, en esta ocasión planteada a escala de transacciones comerciales internacionales: “la dependencia de la agricultura de la economía de un país es un factor significativo en la seguridad alimentaria” (FAO 1998, p. 10). En el informe de 1984, donde se examina la tendencia general de la agricultura y la alimentación desde la crisis alimentaria mundial de comienzos de los 70, se señala que las mejoras en materia de nutrición no son equiparables a todos los países en desarrollo y ello se debe a “una compleja interrelación de factores de la oferta y la demanda” (FAO 1985, p. 45). Es decir, el problema de la seguridad alimentaria se plantea, una vez más, en clave de mercado. Se indica que existe un grupo de países que han incrementado sustancialmente los niveles medios de suministro de energía alimentaria (SEA); en cambio en otro grupo, no sólo no se ha producido una mejora, sino incluso un empeoramiento. A priori, ello se atribuye a una evolución diferencial de la producción interna, ya que el primer grupo presenta índices positivos (0'3 % anual) en el período analizado (1969-71 a 1979-81), mientras que el otro grupo experimenta un descenso anual considerable (1 % por año). Pero, con posterioridad, se concluye que la influencia de la producción interna no es tan decisiva (lo cual sirve para hacer más frágil el argumento de la caída de la producción como causante de la inseguridad alimentaria), y tiene que ver más con la capacidad de estos países para afrontar los costos de importación de alimentos (sujetos a la contingencia de los precios en el mercado). En realidad lo que hacen los informes es ignorar la autosuficiencia e indicar como única forma de abastecimiento la importación de alimentos; por otro lado, consideran que a través de los ingresos procedentes de las exportaciones agrícolas, varios de estos países podrían financiar sus programas de desarrollo (una cita en el párrafo posterior recoge este aspecto). Lo que se planteaba a una escala local como la necesidad de obtener suficientes rentas para comprar alimentos, ahora se aplica a escala de las relaciones comerciales internacionales. Basar la seguridad alimentaria en la dependencia de importaciones de alimentos sólo es posible si el país en cuestión genera los suficientes ingresos netos en su balanza comercial. Los países que han podido solventar sus necesidades alimentarias por la vía de las importaciones han experimentado un crecimiento alto del PIB por habitante, lo “que incluye a muchos países exportadores de petróleo y países de reciente industrialización” (FAO 1985, p. 48). Es de suponer que el grupo de países con empeoramiento de los niveles del SEA sustenta sus exportaciones en sectores que generan rentas comparativamente menores (sector agrícola y ganadero).

Los países en desarrollo que basan sus economías en la exportación de productos agrícolas, se ven amenazados, además, por la pérdida de importancia del sector agrícola en las transacciones comerciales

internacionales. El informe de 1984 no pasa por alto el problema, y recoge que “a pesar del rápido incremento de las exportaciones agrícolas mundiales (desde 1970 a 1981), la participación de la agricultura en el comercio total de mercaderías descendió del 21 al 15 por ciento” (FAO 1985, p. 60). Esto ha llevado a un “cambio de posición de los países en desarrollo que de exportadores netos pasaron a ser en 1981 importadores netos de productos agropecuarios”. A corto plazo, refiriéndose a los resultados de 1983, en este mismo informe se indica que “si bien el volumen de manufacturas aumentó en más del 4 por ciento en 1983, el comercio de productos agropecuarios creció sólo en un 1 por ciento, cifra inferior a las tasas medias de crecimiento de los años sesenta y setenta” (FAO 1985, p. 17). Pero lo más preocupante son los valores de las transacciones agrícolas que son proporcionalmente inferiores a los de las manufacturas, y la tendencia es hacia una mayor divergencia. Como solución al problema se insta a las economías en desarrollo a incrementar las exportaciones de productos agrícolas: “los países en desarrollo necesitan aumentar sus exportaciones no sólo para atender el servicio de la deuda sino también para adquirir las divisas que necesitan para importar bienes de capital e insumos de producción. Por consiguiente, es de suma importancia garantizar el acceso de sus productos básicos de exportación y otros productos a los mercados de los países desarrollados, si se quiere que aprovechen la recuperación económica mundial y contribuyan a ella. Sin duda alguna, la liberalización del comercio es un factor importante del crecimiento y el progreso de los países desarrollados y en desarrollo. Los esfuerzos que se hacen para frenar el proteccionismo y eliminar otras deformaciones y restricciones del comercio podrían incrementar el comercio agrícola y crear condiciones favorables para un crecimiento económico sostenido y dinámico” (FAO 1985, p. 9). Vemos que se aconseja a los países en desarrollo que aumenten sus exportaciones (¡aún a pesar del contexto de crisis y hambrunas existente en ese momento en varios países!), con el fin de generar las suficientes rentas para financiar las importaciones de productos manufacturados, procedentes de los países desarrollados, y hacer frente a la deuda *estructural*. Se defiende, pues, un mercado libre y carente de proteccionismo, con ausencia de trabas aduaneras, y el mecanismo de las exportaciones como la única forma de alcanzar el desarrollo (que es igual a crecimiento económico) en los países menos avanzados. Pero ¿por qué no se cuestiona el modelo de intercambio, de bajos precios de productos primarios y elevados para las manufacturas? ¿Y qué hay de los intermediarios, que influyen en el precio final del producto? ¿No serían éstos los grandes beneficiarios del “hambre crónica”?

El informe de 1993 insiste en las mismas ideas, alude igualmente a la existencia de un mercado desequilibrado, que es perdurable en el tiempo, pero que sólo es posible compensarlo con un aumento de la producción con fines exportadores: “durante al menos una década los precios de los productos agrícolas han tendido a la baja en los mercados internacionales, mientras que los de las manufacturas han mostrado una tendencia alcista”, lo cual ha desencadenado distintas reacciones por parte de las economías en desarrollo: “algunos países han logrado avances de productividad suficientes para compensar la baja de los precios reales pero, para muchos, esa baja ha reducido su ingresos por hectárea de tierra cultivada” (FAO 1993, pp. 51-52). Por tanto, para los informes, la agricultura en los países en desarrollo sólo puede ser entendida como una agricultura comercial, de exportación y, entonces, ¿cómo conseguirían satisfacer sus necesidades alimentarias, según lo que proponen los informes? No quedaría otra opción que importar alimentos, lo cual sería más que contradictorio para países cuyas exportaciones se sostienen en productos agrícolas.

Si antes hemos visto que se aboga por el libre comercio, la existencia de políticas proteccionistas por parte de ciertos países son, sorprendentemente, “justificables”: el informe de 1984 habla de un aumento del proteccionismo en los mercados agropecuarios, en crisis como las de 1974-75 y la de 1980-82, si bien deja claro que el proteccionismo “había llegado a ser una característica permanente del comercio de productos agrícolas...en las principales zonas comerciales” y/o “países con un comercio importante” (FAO 1985, p. 7). Se continúa diciendo que “la experiencia ha demostrado también que, una vez adoptadas las medidas proteccionistas, por ejemplo las subvenciones a las exportaciones y las restricciones a la importación, no pueden abandonarse fácilmente” (FAO 1985 p 7) Lo cual viene a decir que esta situación es difícilmente

modificable y que necesariamente debe ser así. Llama la atención la conclusión final: “frente al proteccionismo agrícola, los perdedores no han sido sólo los países en desarrollo con buenas posibilidades de exportaciones agrícolas” sino también “los países desarrollados que son exportadores tradicionales” (FAO 1985, pp. 7-8). Y esta queja final se debe a que los principales exportadores agrarios no son los países en desarrollo, sino, curiosamente, los desarrollados. Pero, ¿cuál sería el destino principal de estas exportaciones? Siguiendo la línea argumental de los informes, que insisten en el aumento de exportaciones agrícolas en los países en desarrollo, y en no reflejar el autoabastecimiento, podemos y debemos pensar que el destino de las exportaciones agrícolas de los países desarrollados sean, precisamente, los países en desarrollo. Y que además estos últimos den facilidades para la entrada de alimentos, tanto básicos como elaborados (estos últimos a precios más elevados). *Proteccionismo sí, pero sólo en los países desarrollados*, viene a ser el lema implícito en los informes. Y ¿no es esta situación, la de un mercado desequilibrado y desigual, además que moralmente injusto, lo que está detrás de la llamada *inseguridad alimentaria crónica*? ¿Por qué los informes no conectan ambos fenómenos? A estas alturas del análisis de los informes, ¿podemos dudar de la parcialidad de sus argumentos, fundamentados en un discurso *occidentalista*?

El desequilibrio en valor de las transacciones comerciales explicaría algunas realidades como, por ejemplo, la deuda externa estructural de los países en desarrollo que basan sus economías en la agricultura de exportación, problema que siempre tiene un hueco en los informes de la FAO, aunque su tratamiento es muy superficial y limitándose a ofrecer un gran número de cifras. Sólo “arriesgan” con afirmaciones del tipo siguiente: “los problemas de la deuda dominan el panorama económico y financiero internacional y las relaciones económicas entre el norte y el sur” (FAO 1984). Todos los informes analizados que tratan el tema hablan de un aumento cada vez mayor de la deuda externa, y siempre se promete que se adoptarán medidas desde organismos oficiales, eso sí, facilitando los pagos (no se contempla, pues, la condonación): “se conciertan programas de escalonamiento de la deuda y de reajuste económico para los países deudores” (FAO 1984), aunque se advierte que “el excesivo endeudamiento de estos países (países en desarrollo) impide hacer en gran escala nuevos préstamos en condiciones comerciales” (FAO 1985, p. 9); “en 1996, el BM y el FMI establecieron conjuntamente un programa para aliviar la deuda a aquellos países pobres muy endeudados que estaban adoptando políticas racionales” (FAO 1998, p. 54). ¿A qué se refiere con “políticas racionales”? Es obvio que a los “ajustes estructurales” *dictados* por estos organismos.

Es interesante resaltar que en los análisis que elaboran los informes sobre la situación del comercio mundial de productos agrícolas se suelen hacer previsiones sobre su evolución a corto y/o medio plazo, extrapoladas a partir de resultados anuales. De esta manera, en el informe de 1984 se recoge una mejora del comercio agropecuario de los países en desarrollo, aunque “precaria y de base muy limitada” y concentrada en pocos países (FAO 1985, p. 19); pero “los beneficios del alza de los precios reales de exportación de los productos agropecuarios... complementados con los mayores volúmenes de exportaciones” mejorarían las balanzas comerciales y por tanto la relación de intercambio (FAO 1985, p. 25). En el informe de 1992, se recogen los pronósticos elaborados por el proyecto LINK a corto plazo (el horizonte temporal se sitúa en el período 1993-94) para dos grupos de países, “economías fuertemente dependientes de las exportaciones agrícolas” y “países de ingresos bajos y déficit de alimentos con capacidad mínima para financiar las importaciones de alimentos”. Para los primeros, se prevé un ligero aumento del PIB, un fuerte crecimiento de las exportaciones, la mejora de las relaciones de intercambio, incrementos en el poder adquisitivo de las exportaciones y un rápido incremento de las importaciones de mercancías que llevarán a un déficit comercial, aunque “el superávit del comercio agrícola aumentaría considerablemente y se aliviaría la difícil situación financiera” (FAO 1993, p. 42). Para los segundos, también se prevé un crecimiento del PIB, pero a mayor ritmo; un fuerte crecimiento de las importaciones de mercancías, incluidas las agrícolas, quedando rezagadas las exportaciones de este sector y siendo bastante menores en valor que las importaciones; “sin embargo, las transferencias sin contrapartida (en gran parte la asistencia técnica y a proyectos de carácter oficial que

beneficia especialmente a los países africanos) contribuiría a hacer disminuir el déficit por cuenta corriente” (FAO 1993, p. 40-42). En definitiva, las previsiones efectuadas vuelven a insistir en las exportaciones como instrumento para obtener ingresos y financiar las importaciones, sin considerar el autoconsumo. ¿No es acaso esto una forma de mantener vigente el mismo modelo, sin cuestionarlo?

También bajo el proyecto LINK, en el informe de 1998 se efectúan previsiones del comercio agrícola en los países en desarrollo, si bien se amplía el horizonte temporal (en este caso el período 1998-2002): se estima un crecimiento de la producción agrícola a un ritmo superior que la tendencia a largo plazo (décadas precedentes). Esto resulta realmente curioso, pues a la hora de tratar de la producción agrícola, la valoración inmediata de los informes suele ser pesimista. Los ingresos procedentes de las exportaciones descenderán (por la caída de los precios), pero se prevé una posterior recuperación; los niveles de exportaciones e importaciones se igualarían y se destaca que “el África al sur del Sahara reforzará algo su situación excedentaria” (FAO 1998, p. 58), lo que no deja de sorprender, cuando en ese mismo informe se señala el aumento de casos de emergencia alimentaria en esta región debido a la caída de la producción. Y las relaciones de intercambio empeorarán sensiblemente, aunque posteriormente se estabilizarán en lo que respecta a intercambios agrícolas (FAO 1998, p. 58).

A modo de conclusiones

De manera sintética podemos concluir que los informes de la FAO se acercan a la problemática de la inseguridad alimentaria de manera superficial y en clave de mercado. El acceso a una alimentación adecuada sólo es posible, según los informes, si se dispone de las rentas suficientes para hacer frente a la compra de alimentos. De esta manera, no se contempla el autoconsumo que, por otra parte, ha supuesto la práctica tradicional de las regiones en desarrollo (e incluso, hasta no hace tanto, de gran parte de la población de países desarrollados). Estableciendo un paralelismo a otro nivel, la seguridad alimentaria de un país se explica, igualmente, por tener garantizado el acceso al mercado de los alimentos. Para los países en desarrollo los informes aconsejan (tanto de forma explícita como deducida de la argumentación) el aumento de las exportaciones con el fin de obtener fondos para financiar el desarrollo. Dado que muchos de estos países se sustentan aún en actividades primarias, las exportaciones son de productos agrícolas, lo cual significa dedicar la producción agraria del país a un oligopolio de cultivos comerciales, quedando desplazados, sustituidos y marginados los cultivos tradicionales de subsistencia. Por esta y otras razones los países en desarrollo han de incardinarse *necesariamente*, según los informes, en el juego del mercado internacional, debiendo hacer frente a importaciones de alimentos, lo que supone dedicarles una parte importante de los ingresos netos comerciales. Muchos de ellos, como aseguran los informes, no generan este beneficio y se encuentran en una situación deficitaria y de deuda permanente. Lo curioso de exponer esta problemática es que en ningún momento aparece cuestionado este sistema desequilibrado e incluso existen atisbos, ilustrados claramente con las proyecciones de mercado, de un necesario mantenimiento. Ante un fenómeno de un hambre crónica no se alude como causa decisiva a la acción de un sistema de intercambios generador de profundas desigualdades, tanto globales, como dentro de los países afectados. Se prefiere recurrir a una supuesta repetición de crisis y hechos eventuales, a modo de fatalidades, que merman progresivamente la capacidad de estos países para abastecerse de alimentos. Para justificar la acción de estas eventualidades como algo perdurable se recurre a un tratamiento peculiar de los datos, conjugando interesadamente la coyuntura corta o muy corta con el plazo más largo, los niveles de producción anuales con tendencias más o menos prolongadas, extrayendo, de esta manera, valoraciones supuestamente objetivas. Esto propicia que de unos a otros informes y en el desarrollo específico de los mismos se caiga en profundas contradicciones. Por tanto, el tratamiento que se hace del estado de la alimentación y la agricultura en el mundo y de los problemas de seguridad alimentaria se aleja de una pretendida asepsia y queda impregnado de un discurso parcial de tipo *occidentalista*, bajo la idea del *statu quo* del sistema económico

dominante y de sus contradicciones.

Bibliografía

FAO 1985. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. 1984*. Roma, 1985.

FAO 1993. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. 1993*. Roma, 1993.

FAO 1998. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. 1998*. Roma, 1998.

FAO 2004. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. 2003-2004*. Roma, 2004.

Illich, Ivan. Necesidades. In SACHS, I. *Diccionario del Desarrollo: una Guía del Conocimiento como Poder*. PRATEC-CAI, Cochabamba (Bolivia), 1997.

PÉREZ de ARMIÑO, Karlos. Causas del hambre y teoría de la “titularidad” al alimento de Amartya Sen. In SUTCLIFFE, Bob (coord.). *El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo*. Icaria. Barcelona, 1996, p. 95-109.

SUTCLIFFE, Bob. La dieta desarrollada y sus consecuencias. In SUTCLIFFE, Bob (coord.). *El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo*. Icaria, Barcelona, 1996. p. 265-272.

VILAR, Pierre. Reflexiones sobre la “crisis de tipo antiguo”, “desigualdad de las cosechas” y “subdesarrollo”. In *Economía, Derecho e Historia: Conceptos y realidades*. Ariel Editorial. Barcelona, 1983, p. 13-42.

Notas

1 Este estudio se incluye en el marco de una propuesta de trabajo para el Curso “Población y Sociedad: Problemas Teóricos y Metodológicos” del Programa de Doctorado “El Análisis Geográfico en la Ordenación del Territorio” de los Departamentos de Geografía Física y Geografía Humana de la Universidad de Granada y tutorizado por Aron Cohen, profesor titular de Geografía Humana de dicha universidad.

2 www.fao.org.

3 *Id.*

4 Es pertinente decir que en el informe de 1984 se recoge un resumen de la evolución experimentada por la agricultura y la alimentación en el mundo en la segunda mitad de los años 70.

5 Cifra oscilante según qué año, informe o estudio.

6 Si entendemos esta última como “umbral económico” (Ivan Illich, 1997)

7 Conviene subrayar que el fenómeno de la inseguridad alimentaria en los países de la ex URSS y de Europa Oriental está ligado a un período de transición (desde principios de los 90 y aún no finalizado) y ajuste estructural de una economía centralizada a una economía de libre mercado, que conllevó un deterioro social y de calidad de vida generalizado (aumento de desempleo, privatización de los servicios sociales, venta de explotaciones agrarias, etc.)

8 Sutcliffe 1996, p. 265.

9 Como así ha dejado constancia Labrousse con su modelo de crisis de tipo antiguo para las sociedades agrarias europeas del Antiguo Régimen (Vilar 1983, p. 13-14)

10 Pérez de Armiño 1996, p. 101.

11 Sólo tenemos que ejercitar un poco nuestra memoria histórica para recordar el *estraperlo* en nuestro país.

12 Responsabilizar el aumento de hambrientos al crecimiento demográfico es un argumento cada vez más débil, más aún, cuando las tendencias demográficas en muchos de los países en desarrollo están registrando año tras año niveles progresivamente más bajos en el crecimiento de la población.

13 A lo que se refiere Amartya Sen, con su teoría de la “titularidad” (Pérez de Armiño 1996, pp. 95-109).

© Francisco Javier Toro Sánchez, Giuliaserena Gagliardini, 2006

© Copyright: *Biblio3W*, 2006

Ficha bibliográfica

TORO SÁNCHEZ, Francisco Javier, GAGLIARDINI, Giuliaserena. La Seguridad alimentaria y la FAO: una revisión crítica sobre "El estado mundial de la agricultura y la alimentación". *Biblio 3W Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. XI, n° 637, 5 de marzo de 2006. [<http://www.ub.es/geocrit/b3w-637.htm>]. [ISSN 1138-9796].

[Volver al índice de Biblio 3W](#)



[Volver al menú principal](#)