

Presentación 9

ESTUDIOS

Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria:
de dónde venimos y hacia dónde vamos, por *George-André Simon* 19

La situación alimentaria mundial: evolución y perspectivas de los hechos
y de los enfoques conceptuales, por *Gérard Azoulay* 47

¿Continuarán muriendo de hambre millones de personas en el siglo XXI?,
por *Víctor Bretón Solo de Zaldívar* 69

Trayectoria reciente de la agricultura y de la alimentación: retos del
futuro, por *Elías Fereres* 111

Agricultura para el desarrollo: el debate en torno al Informe 2008 del
Banco Mundial, por *Eladio Arnalte Alegre* 125

Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros

224
4/2009

Revista
Española
de Estudios
Agrosociales y
Pesqueros

Número Monográfico

«SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y DESARROLLO»

224
4/2009

*Revista Española
de Estudios
Agrosociales y
Pesqueros*

Tercera etapa de la Revista de Estudios Agrosociales

EDITA



MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE Y MEDIO RURAL Y MARINO

Formerly until n.º 169 3/1994 Revista de Estudios Agrosociales

until n.º 183 2/1998 Revista Española de Economía Agraria

Redacción: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros

C/ Alfonso, XII, n.º 56 - 28071 Madrid. España

Tfno.: 91 347 55 48; Fax: 91 347 57 22

E-mail: jpalacio@mapa.es y asierra@mapa.es

ISSN: 1575-1198

NIPO: 770-09-104-7

DEPÓSITO LEGAL: M-850-1958

Diseño: Foro Creativo, S.L.

Imprime: V.A. Impresores, S.A.



Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros

El Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, a través de la Secretaría General Técnica, viene desarrollando desde hace muchos años, al principio como pionero, una cuidada política editorial en el ámbito de las ciencias sociales agrarias. Crea en 1952 la **Revista de Estudios Agrosociales**, que en 1994 entra en una segunda época bajo el nombre **Revista Española de Economía Agraria (REEA)**. Pero en 1976 había ya fundado la revista **Agricultura y Sociedad (AyS)** para dedicar mayor espacio a los aspectos sociológicos e históricos de la realidad agraria. A partir de 1998 se refunden ambas publicaciones bajo la actual cabecera editorial, **Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros (REEAP)**.

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros es una publicación periódica y especializada en temas relativos al medio rural, con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las distintas ciencias sociales agrarias.

Para garantizar la calidad de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros se sigue un riguroso proceso de selección y revisión de los originales recibidos. Estos deben ser admitidos por el Comité de Redacción y posteriormente revisados de forma anónima por dos evaluadores de acreditada solvencia científica. La aceptación de los originales depende en última instancia del Comité de Redacción de la Revista.

La responsabilidad por las opiniones emitidas en los artículos que publica la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros corresponde exclusivamente a los autores.

CORRESPONDENCIA

Toda la correspondencia y originales remitidos a la revista deberán ser dirigidos a: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Alfonso XII, n.º 56, 28071 Madrid, España.

INTERCAMBIOS Y PUBLICIDAD

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros está interesada en establecer intercambios con otras revistas similares nacionales y extranjeras, así como en el de encartes publicitarios. La correspondencia sobre este tema deberá dirigirse a: Redacción de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Alfonso XII, n.º 56, 28071 Madrid, España.

BASE DE DATOS Y REFERENCIAS

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros puede consultarse, a texto completo, en: <http://www.marm.es/publicaciones>

Pueden solicitarse alertas electrónicas sobre los artículos publicados a: DIALNET. Servicio de Alertas Informativas y de acceso a los contenidos de la literatura científica hispana (dialnet.unirioja.es/)

Los textos publicados son referenciados, entre otras, en las siguientes bases de datos on-line:

- ISOC, Índice de Ciencias Sociales y Humanas (CINDOC-CSIC)
- WAERSA, World Agricultural Economics and Rural Sociology Abstracts (CAB Internacional)
- AGECONCD, Agricultural Economics Database (CAB Internacional)
- AGRIS (FAO)

Esta revista se encuentra registrada en el catálogo de LATINDEX de acreditación y certificación de la literatura científica (www.latindex.unam.mx)

CONSEJO EDITORIAL

Presidenta:

ALICIA CAMACHO GARCÍA (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino)

DIRECTOR DE LA REVISTA

ELADIO ARNALTE ALEGRE (Universidad Politécnica de Valencia)

DIRECTORA ADJUNTA

ISABEL BARDAJÍ AZCÁRATE (Universidad Politécnica de Madrid)

SECRETARIO DE REDACCIÓN

JUAN CARLOS PALACIOS LÓPEZ (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino)

COMITÉ DE REDACCIÓN

JOSÉ ABELLÁN GÓMEZ (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino)

JESÚS ARANGO FERNÁNDEZ (Universidad de Oviedo)

INMACULADA ASTORKIZA ICAZURIAGA (Universidad del País Vasco)

LUIS ALFONSO CAMARERO RIOJA (Universidad Nacional de Educación a Distancia)

JESÚS CONTRERAS HERNÁNDEZ (Universidad de Barcelona)

GERARDO GARCÍA FERNÁNDEZ (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino)

RAMÓN GARRABOU SEGURA (Universidad Autónoma de Barcelona)

TOMÁS DE HARO GIMÉNEZ (Universidad de Córdoba)

BELÉN IRÁIZOZ APEZTEGUÍA (Universidad Pública de Navarra)

JUAN FRANCISCO JULIÁ IGUAL (Universidad Politécnica de Valencia)

MANUEL MARTÍN GARCÍA (Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino)

FERNANDO OLIVEIRA BAPTISTA (Universidad Técnica de Lisboa)

UNAI PASCUAL GARCÍA DE AZILU (Universidad de Cambridge)

FRANCISCO SINEIRO GARCÍA (Universidad de Santiago de Compostela)

CONSEJO ASESOR

La Revista cuenta con un Consejo Asesor, constituido por un conjunto de profesionales y académicos de las distintas ciencias sociales que han colaborado con la Revista en diversas etapas y son periódicamente consultados sobre las actividades, línea editorial y desarrollo de la misma. La relación de componentes del Consejo Asesor figura detallada en la página web de la Revista.

Normas para la presentación de originales

Los originales dirigidos a la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros deberán ajustarse a las siguientes normas:

1. De cada trabajo se enviará una copia del documento completo en Word, a la Redacción de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, c/Alfonso XII, 56, 28071 Madrid, o a los correos electrónicos de jpalacio@mapa.es, o a asierra@mapa.es.
2. La Secretaría de Redacción de la Revista acusará recibo de los originales, asignará un número de entrada, número que deberá indicarse en la correspondencia de los autores con la Secretaría de la Revista.
3. El autor o los autores acreditarán, mediante declaración formal, que los trabajos son inéditos y no están presentados o en fase de evaluación en otras publicaciones.
4. Los originales podrán presentarse en español o en inglés. En otro archivo se aportará un resumen de unas 150 palabras, aproximadamente, en ambos idiomas, en el que se incluirá el título, detalle de los objetivos perseguidos, método utilizado, las conclusiones obtenidas, las palabras clave y la clasificación JEL con dos dígitos.
5. La extensión total del texto, incluyendo gráficos y sus tablas, cuadros, notas y bibliografía, está limitada, aproximadamente, en los «Estudios» a 25 páginas y en las «Notas» a 10 páginas, mecanografiadas a doble espacio, con unas 300 palabras por página. El texto y símbolos que quieran incluir cursiva deberán ir en este tipo de letra o subrayados.
6. En archivo aparte, con la referencia del título del artículo, se consignará la siguiente documentación personal: nombre y apellidos, profesión, cargo y centro de trabajo del autor o autores, correo electrónico, dirección postal, teléfono y fax.
7. Las referencias bibliográficas se incluirán en el texto, indicando el nombre del autor o autores (en minúsculas), fecha de publicación (entre paréntesis) y haciendo una distinción con a, b, c, en el caso de que el mismo autor tenga más de una obra citada, en el mismo año. Dichas letras deberán guardar el orden correlativo desde la más antigua a la más reciente obra publicada; páginas; en el caso de libros, la editorial; título de la revista a la que pertenece el artículo (en cursiva o subrayado) y número de la revista. Al final del trabajo se incluirá una referencia bibliográfica que contendrá las obras citadas en el texto, según se indican en los siguientes ejemplos:

Libros: Jovellanos, G. M. de (1820): *Informe en el expediente de Ley Agraria*. Imprenta de I. Sancha. Madrid.

Contreras, J. (1977): «La explotación del Patrimonio del Duque de Osuna». En Miguel Artola (ed.): *El latifundio (propiedad y explotación S.*

XVIII-XX): 63-83. Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, Madrid.

Revistas: Massot Martí, A. (2003): «La reforma de la PAC 2003: hacia un nuevo modelo de apoyo para las explotaciones agrarias». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 199: 11-60.

8. Todos los gráficos y sus tablas, cuadros, diagramas u otras ilustraciones irán numerados en páginas separadas al final del artículo, indicando título y fuente. Citar, en cada caso, el lugar aproximado en que deban insertarse dentro del texto.
9. Admitido el trabajo por el Comité de Redacción, se someterá, de forma anónima, al juicio de, al menos, dos evaluadores externos, elegidos por el Comité en atención a su acreditada solvencia científica –proceso de evaluación doble ciego–. A la vista de sus informes, el Comité decidirá su aceptación o rechazo.
10. Aceptado el trabajo para su publicación, se pedirá a los autores que transfieran a la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros los derechos de autor del artículo. Esta transferencia asegurará la protección mutua de autores y editor. A los autores se les enviarán las primeras pruebas, y el autor dispondrá de diez días para su corrección. Pasado este plazo, se procederá a la publicación del artículo incorporando aquellas otras correcciones editoriales que el Comité estime necesarias para la mejora de la presentación de los trabajos.
11. Una vez publicado el trabajo, el autor recibirá dos ejemplares de la Revista y un pdf de su artículo.

ÍNDICE

Número Monográfico

«SEGURIDAD ALIMENTARIA Y DESARROLLO»

<i>Presentación</i>	9
---------------------------	---

ESTUDIOS

Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos, por George-André Simon	19
La situación alimentaria mundial: evolución y perspectivas de los hechos y de los enfoques conceptuales, por Gérard Azoulay	47
¿Continuarán muriendo de hambre millones de personas en el siglo XXI?, por Víctor Bretón Solo de Zaldívar	69
Trayectoria reciente de la agricultura y de la alimentación: retos del futuro, por Elías Fereres	111
Agricultura para el desarrollo: el debate en torno al Informe 2008 del Banco Mundial, por Eladio Arnalte Alegre	125

CRÍTICA DE LIBROS

Agronomía y agrónomos en la España contemporánea

Cartaña, Jordi: «Agronomía e Ingenieros Agrónomos en la España del siglo XIX»; Pan-Montojo, Juan: «Apostolado, profesión y tecnología. Una historia de los ingenieros agrónomos en España. 1855-2005» y Bernat, Pascual: «Ciència, tècnica i agricultura a la Catalunya de la Il·lustració», por Ramón Garrabou Segura	153
---	-----

– Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 224, 2009 (7-8).

PRESENTACIÓN

Desde los años 90 se han sucedido constataciones, por parte de diversas organizaciones internacionales, de que «el mundo en su conjunto tiene seguridad alimentaria, produciendo alimentos suficientes para satisfacer las necesidades de la población mundial actual» (1). Afirmaciones como ésta del Banco Mundial, referidas al equilibrio entre la capacidad productiva del planeta y las estimaciones de las necesidades alimenticias de la población, no pueden ocultar la realidad de un panorama mucho menos favorable, situación que se hace más nítida cuando se analiza la cuestión alimentaria de forma más desagregada.

Una parte importante de la población mundial –850 millones de personas, según las estimaciones de la FAO para 2002/2003– vive en una situación de subnutrición, con carencias alimentarias graves, una situación persistente y estructural, que no depende solamente de una problemática relación con los mercados. La mayoría de esta población vive en Asia Meridional, Asia Oriental y en el África Subsahariana, región esta última donde la situación es más grave, pues el hambre afecta a una de cada tres personas. Se estima que cerca del 80 por ciento de esta población subnutrida es rural y está relacionada con actividades agrícolas, forestales o pastoriles.

Adicionalmente a esta situación estructural, durante los años 2007-2008 se desencadenó una grave crisis alimentaria como consecuencia de la violenta subida de los precios de los productos agrarios, crisis que hubiera podido ser evitada, o al menos minimizada, con una adecuada regulación internacional del mercado de esos productos. Esta crisis hizo visible otro grupo de población, también de dimensión importante a nivel mundial, cuya situación alimentaria se degrada cuando se acentúan tendencias desfavorables para los consumidores en los mercados alimenticios. La información disponible muestra que la crisis de 2007/2008 afectó con mayor gravedad a las poblaciones urbanas. Añadiendo este grupo al anterior se alcanzan las cifras de más de 1.000 millones de personas «con hambre» en el mundo que dan las estimaciones de la FAO en 2009.

Es importante relacionar esa situación alimentaria mundial con la situación de los campesinos, muchos ya incluidos en los grupos anteriores, un

(1) Banco Mundial (2007): *Informe 2008 sobre el Desarrollo Mundial. Agricultura para el Desarrollo* (página 78 de la edición en español).

– Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 224, 2009 (9-14).

grupo social que tiene un peso importante en la población del planeta y cuya situación productiva y alimentaria está frecuentemente amenazada por varias razones: la precariedad de sus condiciones de vida, la debilidad de los medios de producción de que disponen, sus dificultades para insertarse en los mercados y las restricciones que en ocasiones les son impuestas para acceder a las tierras que tradicionalmente han utilizado.

El primero de esos factores (las condiciones de vida en las zonas rurales) se agudiza con frecuencia por las prioridades que muchos Estados dan a las inversiones en las ciudades. El segundo queda reflejado en las importantes diferencias entre la productividad obtenida por el trabajo campesino, mal equipado y en pequeñas explotaciones, y la que obtienen los trabajadores de agriculturas «modernas». Esas diferencias de productividad repercuten, lógicamente, en el desigual acceso a los mercados por parte de esas dos agriculturas.

En relación a los problemas del acceso a la tierra del campesinado la situación ha empeorado en los últimos años. Aunque la apropiación de las tierras que cultivan ha sido una constante en la historia de los campesinos, estamos asistiendo en los últimos años –como consecuencia de la actual crisis alimentaria y financiera– a un nuevo ciclo mundial de apropiación de tierras por parte de inversores internacionales. En algunos casos el proceso está promovido por agencias gubernamentales de países con inseguridad alimentaria, que dependen de importaciones para alimentar a su población, pero tienen suficiente potencial financiero para realizar inversiones en tierras fuera del país y asegurar así la producción. En otros casos se trata de corporaciones alimentarias e inversionistas privados que, en medio de la crisis financiera, ven las compras de tierras agrícolas como inversiones seguras y rentables. Los países africanos, Latinoamérica (particularmente Brasil), los países del Este de Europa, algunos asiáticos y Nueva Zelanda han sido los principales receptores de estas inversiones en la compra de tierras. En una investigación en profundidad del proceso de acaparamiento de tierras en el período 2004/09, en cinco países africanos (Etiopía, Ghana, Madagascar, Mali y Sudán), se constata que las transacciones afectaron a cerca de 2,5 millones de hectáreas de tierras, una parte importante de las cuales de alto valor agronómico y ya utilizadas por la población local (2).

Los argumentos hasta aquí apuntados ponen de relieve, en definitiva, que la cuestión alimentaria no puede analizarse únicamente con estimaciones a nivel global. En el debate y en la búsqueda de soluciones deben tenerse en cuenta cuestiones como la situación de «hambre estructural» (no sólo derivada de la situación de los mercados) de muchos millones de personas, el funcionamiento y los problemas de regulación de los mercados de pro-

(2) Cotula, L.; Vermeulen, S.; Leonard, R. y Keeley, J. (2009): *Land Grab or development opportunity? Agricultural investment and International land deals in Africa*, IIED/FAO/IFAD, London/Rome. Sobre este tema ver también la documentación aportada por GRAIN (<http://www.grain.org>).

ductos agrarios, las diferencias de productividad y de competitividad para integrarse en los mercados de las distintas poblaciones agrícolas o las dificultades para el acceso de los campesinos a las tierras que tradicionalmente cultivaban.

Junto a esas dimensiones clave de la cuestión alimentaria, debemos considerar la previsible evolución de algunas variables asociadas a la producción y al consumo alimentarios, en un contexto marcado por las dificultades actuales pero también por el crecimiento de la población mundial. Hoy somos cerca de 6.500 millones de personas y se prevé alcanzar los 9.000 millones en 2050. En el análisis aparecen al menos cinco variables relevantes: las posibilidades y límites del modelo de producción químico-mecánico, ahora predominante en las agriculturas modernizadas; la difusión de modelos alternativos de producción; los efectos de la biotecnología; la competencia de los biocombustibles por el uso del suelo agrícola; la transformación del modelo de consumo alimentario. Como es evidente, no cabe en esta presentación una evaluación pormenorizada de cada una de estas vertientes del tema, pero conviene señalar alguno de sus perfiles.

No se puede negar el éxito de la agricultura modernizada en la producción de alimentos, puesto que ha desarrollado una capacidad productiva suficiente para alimentar la población mundial. Además de que, en el último medio siglo, los incrementos de la productividad y de la producción han permitido incluso una reducción progresiva de los precios de los productos agrícolas. El hambre no es un problema de potencial productivo, sino de cómo éste se ha difundido y se ha utilizado.

Estos éxitos exigen, sin embargo, una reflexión sobre las posibilidades de mantener, o incluso de expandir, el modelo de producción químico-mecánico, modelo cuyo desarrollo ha estado basado en dos hechos bien concretos. Por una parte, la utilización creciente de determinados recursos (tierra/suelo, agua, energía), en un determinado contexto climático. Por otra, un progreso técnico basado en el aumento de la producción a través de la mejora de la relación *outputs/inputs*.

Del estado de cada una de esas bases del modelo puede presentarse un breve balance (3). Tierra/suelo: los incrementos de producción esperables del aumento de superficie cultivada son muy modestos. Agua: no se espera que aumente la disponibilidad de agua para la agricultura, en especial en los países en desarrollo, más bien al contrario, dado que se observan fenómenos de sobreexplotación de recursos hídricos en amplios espacios del planeta. Energía: es previsible el aumento de su precio, con repercusión directa en el precio de los productos agrícolas. Efectos de las alteraciones climáticas: no es evidente su impacto final sobre la producción (ver artículo de Fereres), aunque su incidencia puede ser importante en algunas áreas. Relación *outputs/inputs*: se ha registrado una caída de su tasa de cre-

(3) En el artículo de Elías Fereres incluido en este número se analizan en profundidad varios de estos aspectos.

cimiento. Todo ello abre interrogantes sobre las posibilidades de que este modelo agrario garantice la alimentación de las generaciones futuras.

De cualquier modo, además de los límites derivados del estado de las bases sobre las que se asienta la agricultura moderna, el debate sobre el modelo químico-mecánico ha de ser planteado en el contexto de sus posibles alternativas (como la agricultura ecológica) y de las vías que se proponen para superar alguno de sus límites (como la expansión de cultivos transgénicos tras los avances de la biotecnología).

La agricultura ecológica, defendida desde hace unas décadas por movimientos sociales y por técnicos y científicos críticos con el modelo de una agricultura industrializada, ha mostrado avances significativos en algunas regiones, como vía para incrementar la productividad y los ingresos con tecnologías apropiadas, de bajo coste y localmente disponibles, reduciendo los impactos ambientales (4). A escala del planeta, en 2006 se cultivaban 31 millones de hectáreas con estos métodos, con una producción que representaba 2 por ciento de la producción alimentaria mundial, dirigida fundamentalmente hacia determinados «huecos de mercado» en los que obtiene precios más elevados.

Los cultivos transgénicos han experimentado una importante expansión en los últimos años, superando ya los 100 millones de hectáreas cultivadas en todo el mundo, aunque bastante concentradas en Estados Unidos, Canadá y algunos países latinoamericanos, como Argentina y Brasil. La investigación sobre los transgénicos ha sido desarrollada, sobre todo, por empresas privadas y se ha aplicado a cultivos extensivos, producidos fundamentalmente en grandes explotaciones, en los que se han logrado importantes avances de competitividad. La iniciativa pública ha estado muy poco implicada en el proceso y también ha sido evidente la débil capacidad de los Estados para regular y fiscalizar la producción y consumo de transgénicos. Aspecto este último que ha contribuido a acentuar la percepción pública del riesgo de las biotecnologías, muy arraigado en bastantes países.

En este breve repaso de factores que están condicionando la cuestión alimentaria, también debemos referirnos a los biocombustibles. Sin entrar en el debate sobre sus posibles ventajas ambientales, lo que es evidente es que el desvío de tierras agrícolas para dedicarlas a su producción implica reducción de la producción de alimentos y puede conducir al alza de su precio.

Por último, otro tema a no olvidar en el análisis es la transformación en curso de los modelos de consumo alimentario, especialmente acusada en algunos países emergentes y densamente poblados, cuya población está incorporando de forma rápida proteínas animales a su dieta (la denominada «carnificación» de las dietas). Lógicamente esta evolución tiene repercusiones en términos de mayores necesidades de producción de

(4) *El Informe de UNCTAD y UNEP (2008): Organic Agriculture and Food Security in Africa*, UN, N.York and Geneve, llega a conclusiones positivas sobre sus posibilidades en diversos países africanos.

grano exigidas para obtener esas proteínas animales. En todo caso, también hay que considerar el efecto en los mercados agrarios de la incorporación a los mismos como demandantes de un volumen de la población mundial que hasta ahora podía ser considerado «fuera del mercado».

En este panorama complejo de la cuestión alimentaria a nivel mundial que hasta aquí hemos esquematizado, es donde se insertan los trabajos que contiene este número monográfico de la Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros (REEAP). Dada la multidisciplinariedad de los autores de los mismos y la diversidad de posiciones que mantienen, consideramos que, en su conjunto, aportan informaciones y argumentos indispensables para enriquecer el debate sobre las opciones tecnológicas, económicas y políticas planteadas para abordar el problema del hambre en el mundo.

El primer trabajo, de **George-André Simon**, se inicia con unas necesarias precisiones en torno al concepto de seguridad alimentaria y a sus dimensiones (disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad), extendiéndose también en detallar las definiciones y formas de medición de la inseguridad y vulnerabilidad alimentaria utilizadas por los organismos internacionales. La segunda parte del artículo traza un detenido panorama de cómo ha evolucionado la percepción del problema del hambre y de cómo se ha organizado la gobernanza internacional de la seguridad alimentaria desde los años 30 del siglo XX hasta nuestros días. Incide también finalmente en las perspectivas futuras sobre cómo organizar la gestión, a nivel internacional, del problema del hambre y cómo dotarse de instrumentos más eficaces para combatirlo.

El artículo de **Gérard Azoulay** incluye una descripción inicial de la situación del hambre en el mundo y un análisis en profundidad de la reciente crisis alimentaria derivada del alza de los precios agrarios, identificando los diversos factores que la han condicionado. En la segunda parte, el artículo apunta algunos elementos básicos de la organización de la economía agraria mundial y entra en la discusión entre los conceptos de seguridad alimentaria (inscrito, según el autor, en la filosofía económica nacida del Consenso de Washington) y de soberanía alimentaria. Reclama, finalmente, una renovación profunda del papel de los Estados en la gestión de los problemas alimentarios y de desarrollo.

El tercer artículo incluido en este monográfico, del que es autor **Víctor Breton Solo de Zaldívar**, inscribe el análisis de la cuestión alimentaria en una revisión de cómo ha evolucionado el pensamiento sobre desarrollo económico y su tratamiento de los «problemas» del Tercer Mundo. El artículo se inicia con una revisión y valoración crítica de la información estadística disponible sobre el problema alimentario mundial. Después hace una detenida revisión de los principales diagnósticos emitidos desde la economía y la sociología del desarrollo sobre el problema del hambre en el mundo y relata los sucesivos fracasos de las líneas de intervención planteadas para abordarlo. Destaca, finalmente, cómo siguen presentes en el *sistema mundo* una serie de factores estructurales que explican la permanencia de la pobreza

y del hambre y apunta, como alternativa, algunas reflexiones encaminadas a una modificación progresiva de las reglas de juego mundiales.

El artículo de **Elías Fereres** presenta una revisión del «estado de la cuestión» acerca de las posibilidades y límites de la agricultura en su tarea de alimentar a la población mundial. Parte de una ilustrativa síntesis de la trayectoria de la agricultura a lo largo del siglo XX, reseña las modificaciones de tendencias observadas en las últimas décadas y plantea las posibilidades abiertas en el marco de los nuevos escenarios ambientales (climáticos en particular) y tecnológicos. Cabe subrayar la precisa explicación (accesible para los lectores procedentes de las ciencias sociales) que hace de algunos aspectos tecnológicos claves en el análisis.

El último artículo, de **Eladio Arnalte**, revisa el debate suscitado en torno al Informe 2008 del Banco Mundial dedicado específicamente al tema «Agricultura para el Desarrollo». El Informe ha tenido considerables repercusiones políticas, contribuyendo a situar la atención a la agricultura en el centro de la agenda de desarrollo internacional, y ha abierto un intenso debate teórico sobre la dinámica de la agricultura en los países en desarrollo y sus posibilidades como vía de salida de la pobreza. El artículo concluye con dos interrogantes abiertos, uno sobre la consistencia de los modelos de crecimiento «desde la agricultura» propuestos por el Banco para los países más desfavorecidos, otro sobre si —en esos países— existen o no vías de transformación social alternativas al clásico proceso de transformación del campesinado que el Informe, de forma indirecta, reconoce e incorpora a su discurso.

Consideramos que este conjunto de trabajos puede aportar elementos de reflexión y de análisis útiles en el debate sobre la cuestión alimentaria a nivel mundial. El tema, por su relevancia, concentra cada vez más la atención académica desde muy diversos posicionamientos y disciplinas. Y también avanza posiciones en la agenda política, dada la ineludible necesidad de intervenciones públicas, a diversos niveles, para afrontar este grave problema mundial.

Los coordinadores del número monográfico.

Fernando OLIVEIRA BAPTISTA
Ramón GARRABOU SEGURA
Eladio ARNALTE ALEGRE

NÚMERO MONOGRÁFICO

«Seguridad alimentaria y desarrollo»

ESTUDIOS

Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos

GEORGE-ANDRÉ SIMON (*)

1. INTRODUCCIÓN

El término «seguridad alimentaria» se utiliza a menudo en publicaciones, artículos, declaraciones y medios de comunicación. No obstante, el significado que se le da varía considerablemente: para muchos, los conceptos en relación con el hambre, la hambruna y la seguridad alimentaria son imprecisos y no es extraño usarlos indistintamente.

El presente documento trata de aclarar el concepto de seguridad alimentaria. Para ello, parte de la definición aprobada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 y pretende explicar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria, al tiempo que determina las carencias hasta ahora observadas en el uso de la definición de seguridad alimentaria.

A continuación, el documento presenta los conceptos relativos a la inseguridad alimentaria, una situación que probablemente puede medirse mejor que la propia seguridad alimentaria, y también repasa la noción conexas de vulnerabilidad.

Para ofrecer una perspectiva dinámica del concepto, el documento repasa a continuación el cambio en la percepción de la seguridad alimentaria en los últimos 75 años y analiza la evolución que se ha producido, basándose en tres tipos de factores:

(*) *Università di Roma Tre.*

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 224, 2009 (19-45).

- la situación mundial y la percepción de la escasez de alimentos y de la inseguridad alimentaria;
- las acciones, las recomendaciones y los programas aprobados y ejecutados por organizaciones nacionales, internacionales y no gubernamentales;
- la investigación práctica y teórica realizada sobre la base de la experiencia y los estudios de casos o situaciones reales.

Al examinar las herramientas empleadas para reducir la inseguridad alimentaria, el documento reconoce que una de las de uso más frecuente en los últimos cincuenta años ha sido la ayuda alimentaria. Por consiguiente, al repasar los 75 años de historia de la seguridad alimentaria, a menudo se hace referencia a situaciones, instituciones y hechos relativos tanto a la seguridad alimentaria como a la ayuda alimentaria. A continuación, en el documento se debate la gobernanza de la seguridad alimentaria y se repasan las principales instituciones que desempeñan un papel en este sentido, intentando clarificar sus respectivas competencias e importancia (1).

Al mirar al futuro de la seguridad alimentaria, el documento analiza las posibilidades de mejorar los instrumentos y normativas existentes, de reducir las contradicciones y de involucrar más a las personas en una gestión nueva de la seguridad alimentaria; y, por último, informa sobre los debates en curso relativos al futuro de la gobernanza de la seguridad alimentaria. El artículo concluye haciendo referencia a los futuros desafíos a los que se enfrenta la seguridad alimentaria.

2. SEGURIDAD ALIMENTARIA

¿Es necesario recordar que, en 1798, Thomas Malthus predijo que el crecimiento de la población superaría inevitablemente a la producción de alimentos? ¿Es necesario recordar que, hace unos cuarenta años, algunos de nosotros estábamos trabajando con el «Club de Roma» sobre los «límites del crecimiento», dirigidos por el eminente Dr. Aurelio Peccei, y previmos el final de los recursos naturales, incluidos los necesarios para la alimentación humana?

Aun así, en los últimos decenios, la producción agraria mundial ha crecido con más rapidez que la población, y ahora hay más alimentos que nunca, al menos en lo que a macronutrientes se refiere, para

(1) A este respecto, el autor desea expresar su agradecimiento a su respetado amigo y ex compañero, el Dr. D. John Shaw que ha proporcionado información exhaustiva con respecto a los aspectos institucionales de la seguridad y la ayuda alimentarias en su libro *World Food Security: A History since 1945*.

alimentar a la población mundial y hasta al doble de la población mundial actual.

A pesar de ello, se sabe que el número de personas que sufren inseguridad alimentaria está aumentando y, desde hace algunos años, ocurre lo mismo con la proporción del conjunto de la población que adolece de falta de alimentos suficientes.

La distinción entre el número total de personas que sufren hambre y la proporción de la población total con inseguridad alimentaria tiene su origen en las diferencias entre los compromisos adoptados por la comunidad internacional, por un lado, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación que se celebró en Roma en 1996 y, por otro, en la reunión extraordinaria de 2000 de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la que se aprobaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Por tanto, es el momento de revisar el viejo modelo de gestión del hambre, las herramientas disponibles para tal fin, aprender del pasado y tratar de imaginar lo que se necesita en el futuro.

2.1. Definiciones de seguridad alimentaria

Aunque Gentilini identificó 205 definiciones de seguridad alimentaria y Smith, Pointing y Maxwell contaron unas doscientas definiciones distintas, haremos referencia a la más aceptada comúnmente que se aprobó en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 (WFS) y continúa siendo uno de los éxitos importantes de la reunión (Gentilini, 2002), (Smith *et al.*, 1993).

«La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades dietéticas y sus preferencias alimentarias para desarrollar una vida activa y sana» (FAO, 1996).

El Programa Mundial de Alimentos (PMA) ofrece la siguiente definición: «Situación que se produce cuando ninguna persona corre peligro de padecer hambre en ningún momento» (WFP, 2009).

Aunque el PMA utiliza una definición que parece mucho más sencilla, nos referiremos a la definición original de la WFS, ya que contiene numerosos elementos importantes para el análisis.

2.2. Las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria incluye cuatro aspectos denominados las «cuatro dimensiones» de la seguridad alimentaria. Estas cuatro dimensiones son fáciles de extraer de la definición de la WFS y, en

conjunto, son igualmente útiles como herramienta para el análisis de la seguridad alimentaria.

2.2.1. Disponibilidad

La primera dimensión es la **disponibilidad**. En la definición de la WFS, equivale al término «**suficiente**». El PMA la define como la «cantidad de alimentos que está presente en un país o región gracias a cualquier forma de producción interna, importaciones, reservas de alimentos o ayuda alimentaria» (WFP, 2009). La definición se refiere claramente a las importaciones comerciales netas, una vez deducidas las exportaciones comerciales y de otro tipo; además, la definición no sólo se aplica a los países o zonas, sino también a los pueblos y hogares. Una definición previa facilitada por el PMA también hacía referencia a las «importaciones comerciales incluido el tráfico transfronterizo» y aún es parte de su manual de procedimiento.

Aunque la declaración final adoptada por la Conferencia Fundacional de la FAO señaló que «la pobreza es la primera causa de la malnutrición y el hambre», durante mucho tiempo se ha considerado que la seguridad alimentaria era sinónimo de la disponibilidad de alimentos (Shaw, 2007, p. 4). La mayor parte de las acciones emprendidas por investigadores, profesionales y profesores en los tres últimos decenios consisten en demostrar e intentar convencer de que la seguridad alimentaria no es sólo una cuestión de disponibilidad de alimentos.

La convicción de que la seguridad alimentaria consiste en la disponibilidad de productos alimenticios suele propiciar la creencia de que un aumento de la producción de alimentos incrementará la seguridad alimentaria. Sin embargo, durante los últimos cincuenta años, aproximadamente, la producción agraria ha aumentado de manera constante y con mayor rapidez que la población, la cantidad de productos alimenticios disponibles en la tierra (al menos en lo que a macronutrientes se refiere) es más que suficiente para alimentar al doble de la población mundial y, a pesar de ello, hay personas que aún no tienen acceso a los alimentos.

2.2.2. Acceso

La segunda dimensión de la seguridad alimentaria es el **acceso**. En la definición de la WFS, ésta hace referencia a «**tener acceso físico, económico y social**». Aunque el concepto de acceso a los alimentos fue

presentado por primera vez por Amartya Sen a principios de la década de 1980, sigue sin ser del todo común referirse a él como un elemento importante de la seguridad alimentaria. Además, desde la crisis alimentaria de Níger en 2005 y la crisis mundial de los precios de los alimentos en 2008, muchos se ven tentados a limitar la dimensión del acceso de la seguridad alimentaria a sus aspectos económicos o financieros.

Por ejemplo, el PMA define el acceso a los alimentos como la «capacidad de un hogar para adquirir con regularidad cantidades suficientes de alimentos mediante una combinación de compras, trueques, préstamos, ayuda alimentaria o donaciones» (WFP, 2009).

De hecho, existen tres elementos en el acceso a los alimentos: físico, financiero y sociocultural.

- El aspecto físico es, realmente, casi una dimensión logística. Un ejemplo podría ser una situación en la que los alimentos se produjesen en el país o zona en cuestión, pero en otra región con infraestructuras de transporte limitadas o inexistentes entre ambas regiones y falta de información. En una situación de seguridad alimentaria, los alimentos están disponibles en el lugar en que las personas (hogares, etc.) los necesitan realmente.
- El aspecto económico del acceso a los alimentos puede definirse como lo hace el PMA. Así, en una situación de seguridad alimentaria, los productos alimenticios están disponibles donde las personas los necesitan y las familias tienen la capacidad financiera de adquirir con regularidad cantidades suficientes de alimentos para satisfacer sus necesidades.

La noción de que los productos alimenticios disponibles pero no asequibles para las personas determinarían una situación de inseguridad alimentaria sigue siendo reciente en la historia de la seguridad alimentaria. En los últimos años, sin embargo, ésto se admite cada vez más. En consecuencia, se podría señalar la manifestación de un interés repentino hacia el mercado por parte de analistas y profesionales de la seguridad alimentaria.

De hecho, durante muchos años, los problemas de la seguridad alimentaria se habían considerado como propios de la población rural que vive en una autarquía casi total y que, a veces, por razones climáticas y de otro tipo, no produce suficientes alimentos para satisfacer sus propias necesidades y, por lo tanto, padece hambrunas y malnutrición.

En la actualidad, muchos analistas comparten la observación siguiente de OXFAM: «Hasta en zonas rurales, la mayoría de la

gente y, especialmente las personas desfavorecidas, cuenta con los sistemas de mercado para proporcionarse alimentos así como bienes y servicios básicos, pero también para vender sus productos» (OXFAM, 2007).

Puede ser útil recordar que, durante muchos años, datos como los recogidos por el «SIM» (Sistema de Información de los Mercados), sobre todo en la región del Sahel, no se han utilizado realmente para analizar la seguridad alimentaria.

- Finalmente, el último elemento del acceso a los alimentos, según la definición de la WFS, es el acceso «social» o sociocultural a la alimentación. Esto hace referencia al hecho de que los productos alimenticios pueden estar disponibles, cercanos físicamente al consumidor que incluso puede disponer de los recursos necesarios para adquirirlos, pero pueden existir barreras socioculturales que limitan el acceso a aquéllos, en especial a ciertos grupos de la población, por ejemplo, por razones sociales o de género. Parece tratarse de uno de los campos en los que, hasta ahora, hay menos investigación, aunque algunos investigadores están llevando a cabo proyectos, como el de la Dra. Mariame Maiga, de la Universidad de Wageningen, que trabaja en las dimensiones culturales de la vulnerabilidad relacionadas con el VIH/SIDA y la seguridad alimentaria desde una perspectiva de género (Maiga, 2009).

Pero hay espacio para proseguir las investigaciones en este campo que, hasta ahora, ha demostrado ser menos popular que otros aspectos de la seguridad alimentaria.

2.2.3. *La dimensión de uso*

La tercera dimensión de la seguridad alimentaria es el uso de los alimentos. En la definición de la WFS se refiere a los «alimentos **inocuos** y **nutritivos** que satisfagan sus **necesidades dietéticas**».

No basta con que los alimentos estén disponibles y sean accesibles a las familias para garantizar que las personas tengan una dieta «segura y nutritiva». Algunos elementos intervienen aquí, como: la selección de los productos alimenticios, su conservación y preparación, así como la absorción de los nutrientes. Los alimentos tienen que ser seguros y de buena calidad.

No debe darse por hecho que todas las personas, incluso en las sociedades denominadas tradicionales, saben cómo utilizar mejor los productos alimenticios, por no mencionar la cuestión de que los hábitos alimenticios cambian rápidamente, incluso en dichas sociedades. La

situación es aún más cierta para los desplazados y refugiados, así como para las personas que han sido víctimas de una crisis que pueda haber modificado las cadenas de valor de los productos.

Puede necesitarse formación para ayudar a las personas a optimizar el uso de los alimentos que estén disponibles y a los que tengan acceso. De hecho, se han formulado una serie de observaciones, incluidas las del PMA, sobre la población que vive donde los alimentos están disponibles, con pleno acceso a ellos y que aún padece malnutrición debido principalmente a un uso incorrecto de los productos alimenticios (Conte *et al.*, 2002).

La utilización de los alimentos también está relacionada con el agua potable, las condiciones higiénicas y la asistencia sanitaria. Así, esta dimensión no sólo se refiere a la nutrición, sino también a otros elementos relativos al uso, la conservación, el tratamiento y la preparación de los productos alimenticios.

Todo ello muestra la estrecha relación entre la nutrición y la seguridad alimentaria y, por tanto, confirma que es una repetición inútil hablar de la seguridad alimentaria y de la nutrición, como si pudiera haber seguridad alimentaria sin una nutrición adecuada.

Asimismo, llama la atención sobre la problemática de la inocuidad de los alimentos que, por desgracia, se ha tratado sobre todo en el contexto de los países desarrollados y ha de ser plenamente reconocida como una parte esencial de la seguridad alimentaria en general. A este respecto, la Dra. Ilaria Proietti, la Dra. Rossella Pulcrino y el Dr. Afenyo Joy Selasi, de la Universidad Roma Tre, están realizando algunos estudios para desarrollar vínculos entre la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria, e introducir algunos elementos relacionados con la primera en la caja de herramientas de los profesionales de la seguridad alimentaria (Proietti, 2009). Cabe señalar asimismo que ha habido cierta confusión entre ambos términos como consecuencia de problemas lingüísticos, dado que en francés e italiano, a diferencia del inglés, no existe ninguna distinción entre la inocuidad de los alimentos («*food safety*») y la seguridad alimentaria («*food security*»), expresadas respectivamente como «Sécurité alimentaire» y «Sicurezza alimentare» (2).

(2) Nota del traductor: en español también existe el mismo problema, utilizando frecuentemente el término «seguridad alimentaria» para referirse tanto a «*food security*» como a «*food safety*». En este texto hemos reservado el término «seguridad alimentaria» para traducir exclusivamente «*food security*» y hemos traducido «*food safety*» por «inocuidad de los alimentos», siguiendo la pauta que utiliza actualmente la FAO en las traducciones de sus textos al castellano. La expresión «*safe food*» la hemos traducido, según el contexto, por alimentos inocuos, seguros o sanos.

2.2.4. *La estabilidad*

La cuarta dimensión de la seguridad alimentaria es la estabilidad. En la definición de la WFS utiliza la expresión: «**en todo momento**». Dicha estabilidad se aplica en primera instancia a las tres dimensiones de la seguridad alimentaria mencionadas anteriormente. La seguridad alimentaria es «una situación» que no tiene que darse sólo en un momento, un día o una estación, sino con carácter permanente y sostenible.

Basándose en la dimensión de la estabilidad de la seguridad alimentaria, se habla de la inseguridad alimentaria crónica y transitoria:

- La inseguridad alimentaria crónica es la incapacidad a largo plazo o persistente para satisfacer las necesidades de alimentación mínimas.
- La inseguridad alimentaria transitoria es un déficit alimentario a corto plazo o temporal.

Existe asimismo la inseguridad alimentaria cíclica, con estacionalidad (Devereux, 2006).

2.2.5. *Lo que las cuatro dimensiones no cubren*

Siguiendo la definición de seguridad alimentaria dada en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, los elementos que no se incluyen en las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria descritas hasta aquí son las «**preferencias alimentarias para una vida sana y activa**». Los elementos relacionados con las «preferencias alimentarias» podrían ser objeto de alguna reflexión e investigación complementarias que, a nivel de los hogares, podría equivaler a lo que la soberanía alimentaria significa a escala nacional.

3. INSEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria es difícil de medir y, por tanto, lo que generalmente se mide, evalúa o analiza es la inseguridad alimentaria, con el objetivo de determinar los factores que han podido provocar esta situación o pueden causarla en el futuro y decidir las medidas correctoras.

3.1. Definición

La FAO define la inseguridad alimentaria como una situación en la que algunas personas no tienen acceso a cantidades suficientes de comida segura y nutritiva y, por tanto, no consumen los alimentos

que necesitan para crecer normalmente y llevar una vida activa y saludable.

La inseguridad alimentaria puede deberse a:

- falta de alimentos: no disponibilidad.
- falta de recursos: no accesibilidad.
- uso indebido: utilización incorrecta.
- Cambios en el tiempo: inestabilidad.

Tanto la seguridad como la inseguridad alimentarias son situaciones. Para cambiar de una a otra se necesita una modificación de esas situaciones. Al analizar la seguridad alimentaria, se considerará este cambio y también la probabilidad de que se produzca.

3.2. Vulnerabilidad

La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria se refiere a una amplia gama de factores que sitúan a las personas en riesgo de padecer inseguridad alimentaria. El grado de vulnerabilidad de los individuos, hogares o grupos de personas viene determinado por su exposición a factores de riesgo y por su capacidad para afrontar o resistir situaciones tensas.

La seguridad alimentaria y la pobreza se utilizan para describir el bienestar de las personas en el presente. La vulnerabilidad complementa esta imagen estática con una perspectiva dinámica, «que mira hacia delante», utilizada para predecir el modo en que el bienestar de las personas y de los hogares puede cambiar en el futuro como consecuencia de no ser capaces de hacer frente a los acontecimientos adversos que puedan ocurrirles.

La vulnerabilidad puede ampliarse para captar una relación más compleja entre los *riesgos* que afectan a la seguridad alimentaria y la *capacidad para hacerles frente* (*acciones emprendidas antes, durante y después de las crisis*). Cuando se contempla en relación con la probabilidad de padecer una pérdida de bienestar causada por acontecimientos inciertos, también depende de la capacidad para reducir los riesgos previamente, antes de que se produzca una crisis (de forma proactiva) y responder eficazmente durante y después de que ocurra (de forma reactiva).

La FAO define la vulnerabilidad como la presencia de factores que sitúan a las personas ante el riesgo de sufrir inseguridad alimentaria o malnutrición, incluidos los factores que afectan a su capacidad de hacerles frente. Mientras que el PMA mantiene la siguiente definición: «La vul-

nerabilidad a la inseguridad alimentaria se compone de todos los factores que suponen para las personas el riesgo de padecer inseguridad alimentaria, incluidos los factores que afectan a su capacidad para hacer frente a las dificultades que puedan encontrar. En otras palabras, la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria está relacionada con situaciones en las que existe el riesgo –en determinadas circunstancias o tras algunos acontecimientos o crisis (sequía, enfermedad, desorden público, etc.)– de que la ingesta de alimentos futura sea inadecuada», así como ésta otra, más sencilla: «Factores que incrementan la susceptibilidad de un hogar a las repercusiones de una contingencia. Dependen de la exposición del hogar a los riesgos y de su capacidad para enfrentarse a ellos y atenuar sus efectos» (WFP, 2009).

La vulnerabilidad, que es un riesgo y, por tanto, una probabilidad, puede medirse, pero en términos relativos. Puesto que no hay un indicador único para medir las tres dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso y utilización, tampoco hay un indicador único para medir la vulnerabilidad.

4. DE DÓNDE VENIMOS: EVOLUCIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

En el presente capítulo no se pretende ofrecer una visión exhaustiva de las preocupaciones por la seguridad alimentaria en toda la historia de la humanidad, sino más bien mostrar una perspectiva que contribuya a destacar algunos pasos importantes en la evolución de los conceptos y hechos relacionados con el hambre, la malnutrición y la inseguridad alimentaria, así como las acciones emprendidas para limitar sus efectos.

En aras de la simplicidad, se dividen los últimos 75 años en cuatro períodos basándose principalmente en la situación alimentaria del mundo. Sólo se trata de contribuir a exponer los eventos en orden cronológico e intentar poner de relieve vínculos ocultos con la esperanza de que contribuyan a una mejor comprensión de los enfoques actuales y futuros de la seguridad alimentaria. El hecho de que el presente capítulo comience con la identificación de la primera preocupación relativa a la seguridad alimentaria a escala mundial en el marco de la Sociedad de Naciones, no pretende ocultar que el hambre y la malnutrición han sido siempre el principal motivo de inquietud de las poblaciones humanas.

4.1. 1930-1945: Período posterior a la I Guerra Mundial y Sociedad de Naciones

Este repaso de la historia comienza en el momento y el lugar en que la «seguridad alimentaria» empieza a ser una preocupación a escala

mundial, en vez de sólo a escala nacional, provincial, local o de los hogares. En los años treinta y tras la I Guerra Mundial, la Sociedad de Naciones abordaba las cuestiones globales.

En su «Seguridad alimentaria mundial», John Shaw se refiere a los escritos de Sir John Boyd Orr relativos a lo que puede considerarse como el origen de la seguridad alimentaria moderna. «A principios de la década de 1930, Yugoslavia [como miembro de la Sociedad de Naciones] propuso que, dada la importancia de los alimentos para la salud, la División de Salud de la Sociedad de Naciones difundiese información sobre la situación alimentaria en países representativos del mundo. Su informe fue la primera introducción al problema alimentario mundial en el ámbito político internacional» (Shaw, 2007, p. 6).

El informe sobre «Nutrición y Salud Pública», presentado en 1935, puso de relieve un déficit alimentario grave en los países pobres y constituyó la primera consideración sobre el alcance del hambre y la malnutrición en el mundo. El informe generó debates sobre nutrición y políticas de nutrición, así como acerca de la necesidad de coordinar las políticas de nutrición. La fuerte, por no decir exclusiva, implicación de la División de Salud y de expertos en nutrición en este primer estudio del hambre y la malnutrición mundiales puede contribuir a explicar las presentes relaciones, en cierto modo complejas, entre la nutrición y la seguridad alimentaria.

En conjunto, al ser la seguridad alimentaria multidisciplinar en esencia, no existe ninguna dificultad para incluir la nutrición en la problemática de la seguridad alimentaria y, al menos en una perspectiva de desarrollo, no tendría mucho sentido separar la nutrición de las otras disciplinas que contribuyen a analizar la seguridad alimentaria.

Mientras que, por un lado, tras las acciones emprendidas por nutricionistas y médicos, científicos, funcionarios públicos internacionales y diplomáticos nacionales, se celebraban debates en la Sociedad de Naciones sobre los problemas de la malnutrición, por otro, siempre dentro de la Sociedad de Naciones, otros profesionales y funcionarios públicos internacionales debatían con los mismos diplomáticos nacionales acerca del comercio internacional de productos básicos, de las barreras arancelarias y de si una reducción de la producción de alimentos contribuiría a la subida de los precios que habían disminuido drásticamente a raíz de la crisis económica. Estos últimos debates generaron mucho más interés que los anteriores en el ámbito de la producción de alimentos, su procesamiento y su comercio, y en particular entre las organizaciones de productores, algunas de las cuales se convirtieron desde entonces en auténticos grupos de pre-

sión políticos con poca inquietud por la malnutrición y la inseguridad alimentaria.

No obstante, la Sociedad de Naciones coincidió finalmente en que el aumento de la producción de alimentos para satisfacer las necesidades humanas traería prosperidad a la agricultura, que repercutiría en la industria y aportaría la necesaria expansión de la economía mundial mediante lo que se describe como el «matrimonio de la salud y la agricultura» (Boyd, 1966, p. 119) y (Shaw, 2007, p. 7).

Este matrimonio representa probablemente las premisas de la historia de la seguridad alimentaria moderna nacida de las relaciones difíciles y desiguales entre la salud y la agricultura, en donde la primera no tuvo probablemente la sensación de dirigir la historia.

Este caso también recuerda las innumerables veces que el propósito de satisfacer las necesidades humanas relativas a los alimentos se ha presentado como un objetivo político importante mientras que, de hecho, los gobiernos trataban «simplemente» de abordar las dificultades políticas relacionadas con el sector agrario y resolver problemas económicos.

Por consiguiente, cuando se analiza la evolución de los enfoques más relevantes para la seguridad alimentaria, deberemos referirnos, sobre todo, a los hechos y decisiones que guardan una relación más estrecha con la política en general y con las políticas agraria y económica. Al menos, por poner una nota positiva en la historia, hasta que el aspecto multidisciplinar de la seguridad alimentaria sea reconocido, se pueda elaborar la indispensable síntesis y poner en práctica la necesaria coordinación.

Este primer período termina con la Segunda Guerra Mundial. En 1943, durante la Guerra, las naciones del mundo decidieron crear la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en una Conferencia sobre la Alimentación y la Agricultura convocada por el Presidente Franklin D. Roosevelt en Hot-Spring, Virginia (Estados Unidos).

Durante la Segunda Guerra Mundial, los anteriores intentos de los gobiernos por controlar la producción agraria cambiaron de signo, especialmente en América del Norte, y se hizo un gran esfuerzo para aumentar la producción de alimentos a fin de reducir la dependencia del exterior ya que, a causa de la guerra, el suministro no estaba garantizado. Esta interrupción de la cadena de suministro dejó una profunda huella en la conciencia popular hasta finales de siglo.

4.2. 1945-1970: Período posterior a la II Guerra Mundial, ONU, FAO, excedentes

Así pues, tras la guerra, a ambos lados del Atlántico, los gobiernos decidieron apoyar y reforzar al sector agrario y a los agricultores, ya que bastante tiempo después del final de la guerra el suministro de alimentos siguió siendo una de las principales inquietudes de numerosos países desarrollados.

La recién creada FAO organizó su primera Encuesta Alimentaria Mundial en 1946. El objetivo de la encuesta era averiguar si había suficientes alimentos, y más concretamente suficiente energía o macronutrientes (calorías) para todo el mundo. Las conclusiones fueron que al menos un tercio de la población mundial (en 1945) no recibía cantidad suficiente de energía.

Estos datos, junto con el trauma que dejó la falta de alimentos en muchos países europeos y norteamericanos en la posguerra, empujaron a los gobiernos del mundo occidental a preocuparse por el aumento de la producción de alimentos con el objetivo de garantizar que, finalmente, habría suficiente comida para todos. Sus políticas por toda Europa y América del Norte tuvieron tanto éxito que, rápidamente, la producción superó al consumo y se crearon excedentes que a continuación tendrían que ser gestionados.

La sobreproducción agraria generará excedentes alimentarios, de los cuales una parte se utilizará como ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria es la herramienta más utilizada tanto en cantidad como en valor (pero no necesariamente en eficiencia) para combatir la inseguridad alimentaria; de ahí el vínculo entre la seguridad alimentaria y los excedentes de alimentos y también el hecho de que aún es imposible analizar la evolución de la seguridad alimentaria sin hacer referencia a las políticas relativas a los excedentes agrícolas, que a menudo se presentaron como si estuvieran dirigidos a reducir el hambre y la malnutrición, en otras palabras, a mejorar la seguridad alimentaria.

En 1952, la FAO creó un Comité de Problemas de Productos Básicos (*Committee on Commodity Problems*, CCP) dado que los países miembros se habían percatado de que incrementar la producción agraria generaría excedentes de productos alimenticios. El CCP recomendó que para guiar la eliminación de los excedentes agrícolas se acordara un conjunto de principios o un código de conducta. Aconsejó asimismo la creación de un comité permanente dedicado sólo a la eliminación de excedentes. El Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes, conocido en la actualidad como CSSD y creado en 1954, aún existe en Washington DC y depende del CCP.

El 27 de octubre de 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó una resolución relativa al «Suministro de excedentes de alimentos a los pueblos con déficit alimentario, a través del sistema de las Naciones Unidas» (UN, 1960) creando el Programa Mundial de Alimentos (PMA). Dado que se reconoció que la solución última al problema del hambre residía en el progreso económico de los países en desarrollo, se acordó que una gran cantidad de excedentes alimentarios se utilizaría para proyectos multilaterales de desarrollo. Así, al principio, el PMA utilizaba principalmente excedentes de productos alimenticios básicos para programas de desarrollo (FAO, 1961).

Al mismo tiempo, la investigación llevada a cabo por la FAO indicó que había una importante distinción entre la malnutrición crónica y las hambrunas, en donde la primera se reconocía como una preocupación creciente y se admitió una primera distinción clara entre la inseguridad alimentaria crónica y la transitoria. La hambruna se percibía como una circunstancia relativamente repentina e imprevista causada por fenómenos naturales, como sequías, inundaciones o seísmos, que conduce a una situación en la que las personas son totalmente dependientes de su propia producción agraria, con posibilidades limitadas de asistencia y transporte de productos básicos desde regiones con excedentes.

Algunos estudios llevados a cabo por nutricionistas reconocieron la importancia de la malnutrición. La cifra de personas afectadas por la malnutrición era unas 100 veces mayor que la de los afectados por la hambruna. Aun así, la respuesta principal consistió en el suministro de una gran cantidad de productos alimenticios en forma de ayuda alimentaria.

En 1961, la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la FAO crearon conjuntamente la Comisión del Codex Alimentarius a fin de regular la inocuidad de los alimentos, mediante el establecimiento de estándares internacionales relativos al tratamiento, etiquetado, toma de muestras para análisis, requisitos higiénicos, etc. de los productos alimenticios. En la compleja historia del «matrimonio de la salud y la agricultura» mencionado más arriba, esto representó sin duda otra oportunidad perdida de vincular estrechamente la inocuidad de los alimentos y la seguridad alimentaria.

En 1963, los participantes en las negociaciones de la Ronda Kennedy sobre aranceles del comercio internacional, en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que afectaba exclusivamente a los bienes industriales, reconocieron la importancia del comercio internacional de productos agrarios que,

hasta ese momento, se habían dejado de lado. Un primer Acuerdo Internacional del Trigo se firmó en 1962, aunque el primer «Acuerdo oficial sobre la Agricultura», en el marco de la nueva OMC, no se firmaría hasta 1994 como parte del Acuerdo de Marrakech; el reconocimiento de 1963 fue el comienzo de una larga historia estrechamente relacionada con la seguridad alimentaria y que, por el momento, está lejos de haber concluido.

El aumento de la demanda de productos alimenticios, en particular por el subcontinente indio, y la reducción de las reservas mundiales de alimentos en los primeros años 60 dieron lugar a una subida de los precios de los productos alimenticios y redujo la disponibilidad de excedentes alimentarios. En ese contexto, Estados Unidos y Canadá buscaron compartir la responsabilidad de suministrar ayuda alimentaria a países pobres y con déficit alimentario con otras grandes naciones industrializadas que importaban y exportaban cereales, sobre todo Europa Occidental y Japón que, hasta entonces, habían aportado poca o ninguna ayuda alimentaria (Shaw, 2009, p. 74).

Asimismo, hubo que renovar el Acuerdo Internacional del Trigo de 1962, mientras en el Subcomité Consultivo de Colocación de Excedentes (CSSD) tenían lugar los debates relativos a la creación de un catálogo de transacciones que sirviera para definir las consideradas como ayuda alimentaria, como parte de los «principios de la FAO sobre colocación de excedentes», aprobados por primera vez en 1954 (FAO, 1963).

En 1967, se aprobó un Acuerdo Internacional de Cereales en una conferencia convocada por el Consejo Internacional del Trigo y la UNCTAD en Roma. Este acuerdo fue el producto de dos Convenios distintos: el Acuerdo Internacional del Trigo y el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria.

Desde entonces, se aprobaron varios «Convenios sobre la Ayuda Alimentaria», pero sólo en el último, firmado en 1999 y aún en vigor, se reconoció formalmente que el objetivo del Convenio es «contribuir a la seguridad alimentaria mundial» (International Grains Council, 1999, p. 4). El Convenio sobre la Ayuda Alimentaria era, y sigue siendo, el único compromiso legal para suministrar ayuda alimentaria, aunque no necesariamente para buscar la seguridad alimentaria universal.

4.3. 1970-1990: Crisis alimentaria, Amartya Sen

Durante el conjunto de los años 50 y 60 la producción mundial de alimentos aumentó en más de un 50 por ciento y la producción per cápita se incrementó en más de un 20 por ciento. El aumento de la

producción se convirtió en algo habitual y regular en los últimos años 60, aportando alrededor de un 2 por ciento o 25 millones de toneladas adicionales al mercado mundial cada año. A finales de ese decenio, los mercados mundiales de cereales seguían soportando cantidades considerables de excedentes.

Sin embargo, en 1972 se produjo un cambio abrupto con malas condiciones climáticas en varias regiones del mundo que resultó en una reducción dramática de la producción de cereales. La caída de la producción de cereales fue aproximadamente del 3 por ciento (30 millones de toneladas), por lo que la cantidad de cereales disponible fue de 55 millones de toneladas menos de lo previsto. Como resultado, los stocks mundiales de cereales descendieron desde más de 200 millones de toneladas en 1970 a poco más de 100 millones de toneladas en 1974.

Al mismo tiempo la OPEP (la Organización de Países Exportadores de Petróleo) decidió elevar el precio del petróleo hasta niveles sin precedentes. Esto a su vez afectó al coste de los abonos y al del transporte de los mismos cereales. Todo ello se tradujo en un aumento de los precios de los cereales que nos recuerda lo sucedido en 2008.

Aunque muchas agriculturas de los países en desarrollo habían aumentado notablemente sus producciones, en una media de 2 por ciento anual durante los anteriores 20 años, estos países dependían aún de las importaciones. Importaciones que adoptaban la forma de transacciones comerciales o ayuda alimentaria. La ayuda alimentaria representaba entre el 40 por ciento y el 60 por ciento de las importaciones totales de países en desarrollo.

Las importaciones comerciales se estaban encareciendo para estos países y, por otra parte, la ayuda alimentaria, con menos excedentes y precios más elevados, también estaba disminuyendo. De hecho, la ayuda alimentaria se redujo desde 17 millones de toneladas anuales de cereales a finales de los 60 a unos 7 millones de toneladas a principios de los 70.

La cantidad de ayuda alimentaria adquirida por los países donantes, a precios más altos, disminuyó debido a que los presupuestos no subieron lo necesario para mantener la cantidad transferida. En realidad, no había razón alguna para aumentar los presupuestos, ya que su justificación principal era la utilización de los excedentes y no el suministro de ayuda alimentaria necesario para mantener la seguridad alimentaria general.

En vista de la crisis internacional de alimentos, varios países, tanto desarrollados como en desarrollo, solicitaron a las Naciones Unidas

que organizara una conferencia internacional para examinar la situación y acordar posibles medidas. La Conferencia Mundial de la Alimentación de las Naciones Unidas se celebró en noviembre de 1974 en Roma. Uno de sus objetivos fue acordar medidas para garantizar que: «en un decenio nadie padecería inseguridad alimentaria». Por consiguiente, la Conferencia aprobó una serie de recomendaciones sobre lo que se conocía como «Seguridad alimentaria». La Conferencia aprobó un Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial en el que, por primera vez, se reconoció que la seguridad alimentaria era una preocupación común de todas las naciones.

No obstante, la seguridad alimentaria se percibió y definió principalmente como la disponibilidad de un suministro adecuado de alimentos en todo momento. Así, daba la sensación de que los esfuerzos para resolver la crisis tenían que abordar primero la producción de alimentos y todos los esfuerzos por mejorar la seguridad alimentaria se concentraban básicamente en aumentar la producción de alimentos y garantizar una mayor disponibilidad de los mismos.

Entre otras muchas propuestas formuladas por la Conferencia, las siguientes presentan algún tipo de interés. La creación del FIDA, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrario que ahora desempeña un papel cada vez más importante en la seguridad alimentaria; el establecimiento, en el marco de la FAO y como parte de su sistema de gobierno, de un Comité de Seguridad Alimentaria (CFS), sobre el que en la actualidad hay propuestas para que se convierta en el punto de referencia mundial para la gobernanza de la seguridad alimentaria; el Sistema Mundial de Información y Alerta (SMIA); el Consejo Mundial de Alimentación; el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CFA) como órgano de gobierno del PMA y punto de referencia mundial para la gobernanza de la ayuda alimentaria, y la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE), actualmente una de las principales fuentes de financiación de las operaciones de emergencia del PMA.

En 1981, se introdujeron nuevos conceptos en el debate tras la investigación sobre las hambrunas llevada a cabo por el futuro Premio Nobel, el indio Amartya Sen. El principal argumento de Sen fue que durante las épocas pasadas de hambrunas, el principal problema no había sido tanto la falta de alimentos, sino más bien la imposibilidad de los pobres de acceder a los mismos.

Sen explicó que la mayoría de los casos de inanición y hambrunas en el mundo no eran resultado de que las personas fueran privadas de aquello a lo que tenían derecho, sino más bien de que, en los siste-

mas jurídicos y sociales existentes donde vivían, las personas no tenían derecho a los medios adecuados de supervivencia. Así, durante las hambrunas, las personas pobres se vieron mucho más afectadas que otras, debido a la ausencia de esos derechos (Sen, 1981).

El enfoque de los derechos de Sen introdujo la dimensión del acceso en el debate de la seguridad alimentaria e hizo mucho más que eso, pero la metodología que él puso en marcha dista mucho aún de haber sido utilizada plenamente.

No obstante, la dimensión del acceso, introducida por Sen en 1981, sólo fue reconocida de manera oficial en 1996 en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de Roma y puesta en práctica por los profesionales de la seguridad alimentaria sólo tras la crisis de Níger de 2005 y la crisis mundial de los precios de los alimentos de 2008. ¿Por qué se tardó tanto tiempo? ¿Por qué se perdieron las oportunidades? Son muchos los factores que podrían explicar por qué este nuevo enfoque no inició realmente una nueva era. Probablemente, se encuentran entre ellos las dos Encuestas Alimentarias Mundiales realizadas por la FAO en 1977 y 1987, que contribuyeron a mostrar el increíble e inesperado progreso de la producción agraria. Estas encuestas confirmaron la irrelevancia de las teorías maltusianas ya que los grandes progresos que se habían logrado permitían a la humanidad alimentar a una población creciente.

En cualquier caso, los ejemplos anteriores confirman que durante el período considerado la seguridad alimentaria fue una preocupación de la comunidad internacional, pero no se percibió la necesidad de cambiar realmente el enfoque de análisis y utilizar nuevas herramientas.

4.4. 1990-2005: Años de oro de la seguridad alimentaria

El período comienza, tras la caída del muro de Berlín, con la crisis alimentaria derivada de la sequía de 1992 en África Meridional. Durante estos años al menos quince conferencias internacionales de alto nivel han tratado sobre la seguridad alimentaria y han aprobado recomendaciones relacionadas con este tema. Además, durante este período el enfoque de la seguridad alimentaria se ha caracterizado cada vez más por su dimensión multidisciplinar.

La Conferencia Internacional sobre Nutrición de 1992, organizada conjuntamente por la FAO y la OMS, se celebró en Roma y constituyó un hito importante en la evolución reciente de la seguridad alimentaria. En la declaración final de la Conferencia se advirtió, con preocupación, el «hecho inaceptable de que alrededor de 780 millones de personas en países en desarrollo no tuvieran acceso a los ali-

mentos suficientes para satisfacer sus necesidades básicas diarias...» (FAO y WHO, 1992).

Esta conferencia, que puede parecer otro intento de reforzar el «matrimonio de la salud y la agricultura» mencionado anteriormente en varias ocasiones, no satisfizo las expectativas que había levantado. Probablemente, el Director General de la OMS no había seguido de cerca los cambios en el campo de la seguridad alimentaria desde 1974 y, haciendo referencia a la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, declaró: «sabemos que la seguridad alimentaria por sí sola no es suficiente para evitar los problemas de la nutrición. Por ello, tratamos la seguridad nutricional de todas las personas. Estamos construyendo un puente que se extienda sobre la salud y la agricultura para lograr un desarrollo sostenible». Este «puente» confirmó por desgracia que la salud y la agricultura aún no compartían el mismo hogar.

Se realizarían importantes progresos en 1996, 22 años después de la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, con ocasión de la Cumbre Mundial de la Alimentación organizada por la FAO en Roma. La Cumbre es y seguirá siendo un hito importante de la historia de la seguridad alimentaria. Para los académicos, la Conferencia permitió sobre todo la aprobación de una nueva definición de seguridad alimentaria aún en vigor 13 años después y, que como hemos mostrado más arriba, todavía no se ha aprovechado al máximo.

En el Plan de acción aprobado en la conferencia que tenía por objeto erradicar el hambre en todos los países, se incluía, entre otras resoluciones, el propósito de reducir la cifra de personas malnutridas en el mundo a la mitad antes de 2015. La Conferencia aprobó también de algún modo el principio del «Derecho a los alimentos» aunque sin el apoyo de los Estados Unidos de América, lo que ha retrasado enormemente la aplicación de ese Derecho, aún no completado a pesar de los valerosos y competentes esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales.

En septiembre de 2000, la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas se reunió en Nueva York como una sesión especial de la Asamblea General de la ONU. La Cumbre aprobó 8 Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) el primero de los cuales se refiere a «Erradicar la pobreza extrema y el hambre». Prácticamente, uno de los propósitos de este objetivo consiste en reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre. Hay una gran cantidad de bibliografía reciente disponible sobre el tema que, por consiguiente, no se desarrollará aquí. Es útil observar, sin embargo, que en el espíritu de los ODM se han agrupado los conceptos de

seguridad alimentaria y de pobreza, lo que constituye un progreso evidente.

La crisis alimentaria de 2005 en Níger, sobre la que informaron ampliamente los medios de comunicación internacionales que hablaban del hambre y, por tanto, hacían pensar en una cifra considerable de muertos cuando muchas personas «simplemente» sobrevivían y sufrían, puso de relieve la dimensión económica del acceso en la seguridad alimentaria (3).

Problemas de ese tipo, de forma mucho más generalizada, son los que ha producido la crisis mundial de los precios de los alimentos de 2008, con el espectacular aumento de los precios de los cereales (triplicados o cuádruplicados en unos pocos meses), lo que hizo imposible el acceso a los alimentos para muchas poblaciones sobre todo en los países en desarrollo. Esta crisis ha convencido a numerosos economistas, economistas del desarrollo y agroeconomistas de que debían desempeñar un papel activo dentro de una seguridad alimentaria multidisciplinar.

En 2009 el Programa Mundial de Alimentos publicó el tercer informe de la serie sobre el hambre en el mundo titulado «El hambre y los mercados». Esta publicación, otro paso importante en la evolución de la seguridad alimentaria, permite acceder a la mayor parte de la bibliografía disponible sobre el acceso económico a los alimentos.

5. HACIA DÓNDE VAMOS: EL FUTURO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La seguridad alimentaria es sin duda una disciplina muy activa que ha evolucionado considerablemente y continuará haciéndolo.

5.1. Contradicciones y puntos débiles

Se tiende a agrupar bajo el título de «Seguridad alimentaria» la investigación, los conceptos, la teoría y las acciones que se desarrollan con el fin de alcanzar la situación de seguridad alimentaria, la cual se produce cuando las personas tienen acceso en todo momento a alimentos disponibles que se utilicen adecuadamente. Esto implica, como se ha mencionado anteriormente, que la seguridad alimentaria es una situación sostenible. Aun así, la vulnerabilidad se mide precisamente como el riesgo de que la situación no sea estable ni sostenible.

(3) La política de la vecina Nigeria provocó una fuerte alza del precio de los cereales en Níger de forma que, pese a haber tenido una cosecha aceptable, el grano no pudo ser adquirido por una parte de su población.

También cabe destacar que no se ha utilizado parte de la definición de seguridad alimentaria de 1996 para desarrollar análisis y herramientas relativas a las causas de la inseguridad alimentaria. Entre ellas, hemos mencionado los elementos socioculturales del acceso a los alimentos así como la problemática de las preferencias dietéticas, tanto a nivel de los hogares como a nivel nacional.

Por último, todos los datos, cálculos, valoraciones y evaluaciones del número de personas desnutridas se basan en la ingesta de calorías o macronutrientes. Ya es hora de dejar de ignorar la importancia de los micronutrientes, compuestos por vitaminas y minerales, y desarrollar metodologías para valorar también este aspecto de la nutrición humana de manera adecuada. Ha llegado el momento de reconocer que vivir en una situación de seguridad alimentaria no significa luchar por sobrevivir, sino más bien, como se definió en 1996, beneficiarse de «alimentos inocuos y nutritivos que satisfagan las necesidades dietéticas y las preferencias alimentarias para desarrollar una vida activa y sana».

5.2. Aplicación de la teoría de las capacidades a la seguridad alimentaria

Varios expertos se preguntan acertadamente por qué las teorías desarrolladas por Sen en torno a sus estudios de las hambrunas no han generado aún herramientas prácticas para combatirlas. A este respecto, Thais Bassinello escribe «el enfoque de las capacidades es un amplio marco normativo para la evaluación del bienestar individual y los acuerdos sociales, y para el diseño de políticas y propuestas sobre el cambio social. Las «capacidades» se definen como las libertades substantivas de las que uno goza para llevar la clase de vida que valora, o las posibilidades reales abiertas a una persona. De este «conjunto» de capacidades, una persona elige las que están «en funcionamiento», los estados (como estar bien alimentado) y actividades específicas de las que disfruta en un momento concreto. El enfoque dio lugar al paradigma del desarrollo humano. En consecuencia, el desarrollo humano se percibe como el proceso de expansión de las capacidades de las personas. En contraposición a la tradicional economía del bienestar, este paradigma no utiliza los ingresos como base informativa para evaluar el bienestar. Aún queda por ver si se convertirá en el paradigma principal de desarrollo. Por el momento, se han hecho algunos intentos para centrarse en la ampliación de las libertades al evaluar los proyectos y políticas.

Es especialmente importante el debate en curso sobre el modo de hacer operativo el enfoque de las capacidades en el diseño de las

intervenciones. Las organizaciones internacionales (como la FAO) y las ONG (como OXFAM) utilizan actualmente el «enfoque de los medios de vida» (*livelihoods approach*) como marco conceptual para el diseño y la evaluación de las intervenciones en materia de seguridad alimentaria. Parece que, a pesar de sus puntos fuertes, el enfoque de los medios de vida también se centra principalmente en la reducción de la pobreza (ingresos), ya que en el centro del enfoque se encuentra el acceso de las personas a los capitales (o activos) sociales, humanos, físicos, financieros y naturales, y su capacidad para ponerlos en práctica» (Bassinello, 2009).

Los profesionales de la seguridad alimentaria necesitan una nueva caja de herramientas y esto puede constituir un interesante impulso para el futuro. El punto de partida deberían ser las personas, no el dinero.

5.3. Empoderamiento

Estrechamente vinculado a lo anterior está el hecho de que la mayoría de los enfoques, metodologías y herramientas se han desarrollado siguiendo un enfoque descendente (*top down approach*), a pesar de que dentro del enfoque de los modos de vida se han expresado serios reparos al respecto. Aún subsiste el hecho de que las herramientas y los sistemas «importados» siguen percibiéndose como ajenos y es necesario interiorizarlos también desde un punto de vista más político.

Al medir la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria resulta evidente que la seguridad alimentaria y la vulnerabilidad no pueden capturarse con un único indicador dado que no tienen un punto de referencia en que basarse. Como ya se ha mencionado, no hay un indicador único para medir las tres dimensiones de la seguridad alimentaria. Del mismo modo, no existe un indicador único para medir la vulnerabilidad, por lo que es necesario recurrir, desde un punto de vista muy funcional, a aproximaciones e indicadores de resultados para medir la disponibilidad de alimentos, el acceso y el nivel de utilización de cada hogar.

Algunos enfoques conceptuales, como el anteriormente mencionado de las capacidades, pueden ofrecer la suficiente flexibilidad para basarse en la realidad local, y por tanto ser más creíbles y aceptables, al tiempo que son lo bastante sofisticados como para permitir comparaciones regionales e internacionales.

La mayoría de los países en desarrollo y en transición han establecido sus estrategias de seguridad alimentaria, y ahora necesitan tener

sus propias herramientas para aplicarlas de acuerdo con sus propias reglas del juego y dentro de un determinado orden internacional que incluya una mejor gobernanza de la seguridad alimentaria.

5.4. Gobernanza de la seguridad alimentaria

Cuando el proceso cambie realmente de descendente a ascendente (*bottom up*), habrá una verdadera necesidad de coordinación y cooperación. A este respecto, lo que ocurrió en el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO en 2008/2009 aporta numerosas esperanzas para el futuro.

Como se ha mencionado anteriormente, el Comité de Seguridad Alimentaria (CFS) se creó como un Comité de la FAO, formando parte del sistema de gobierno de esta última organización. Depende del Consejo de la FAO. Pero dista mucho de ser el único foro internacional preocupado por cuestiones de seguridad alimentaria. John Shaw y el Subcomité de Nutrición (SCN) de Naciones Unidas calcularon que alrededor de 49 instituciones internacionales están relacionadas con la seguridad alimentaria y de la nutrición (Shaw, 2007, p. 207) y (SCN, 1995). Por no mencionar las organizaciones no gubernamentales y otras instituciones de la sociedad civil que desempeñan un papel fundamental en la lucha contra la inseguridad alimentaria.

En consecuencia, los miembros del CFS se percataron de que gran parte del pensamiento y las acciones que tenían lugar en el campo de la seguridad alimentaria correspondían a entidades en realidad no pertenecientes al CFS. En primer lugar, esto se aplicaba a las organizaciones no gubernamentales a las que, como suele suceder con representantes de la sociedad civil, en el mejor de los casos se les permite sentarse con los representantes «formales» de las naciones que debaten en los foros internacionales y escucharlos.

A finales de 2008, los miembros del CFS iniciaron conversaciones serias, tanto formales como informales, relativas a la participación de otras entidades en las reuniones del CFS. Los debates también aludían al mandato del CFS. Conscientes de la necesidad de una gobernanza mundial de la seguridad alimentaria, algunos miembros del CFS, apoyados por otras entidades, propusieron que el CFS se convirtiera en esta instancia mundial.

Hubo algunas propuestas originales y valientes, como la de disponer de un Secretariado del Comité que no fuera proporcionado exclusivamente por la FAO, a fin de mostrar su carácter global. Se permitiría a los representantes de la sociedad civil desempeñar un papel real

en la preparación de las reuniones y de su programa, la presentación de documentos y la formulación de intervenciones, con la clara limitación de que sólo los Estados miembros conservarían el derecho de voto y de toma de decisiones. Pero se ofrecería el uso de la palabra de modo relativamente eficaz a aquellos que, en representación de la sociedad civil, estuvieran dispuestos a influir en este proceso de toma de decisiones.

Este nuevo Comité de Seguridad Alimentaria, responsable de la gobernanza mundial de seguridad alimentaria funcionaría sobre la base de las realidades nacionales y facilitaría la coordinación regional, así como tomaría iniciativas a fin de facilitar la coordinación internacional.

Por último, los miembros observaron que el conocimiento técnico relativo a la seguridad alimentaria no estaba necesariamente representado en su totalidad en las estructuras actuales del Comité y debatieron la posibilidad de crear un «grupo de expertos de alto nivel» que reforzaría los aspectos sustantivos y cualitativos de la labor emprendida por el Comité.

Como ha demostrado la historia de la seguridad alimentaria, una autoridad de coordinación conjunta y supervisión para la seguridad alimentaria mundial no puede restringirse a una única agencia con un mandato sectorial y un número de miembros limitado. La seguridad alimentaria tampoco puede depender de un mosaico de cientos de organismos operativos no coordinados.

No obstante, como suele ocurrir en las instituciones internacionales, «de un elefante puede nacer un ratón», pero al menos el «parto» habrá dado la oportunidad de celebrar debates constructivos que tendrán repercusiones positivas.

6. CONCLUSIÓN. EL FUTURO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

El hambre y la pobreza aún son factores predominantes de la vida de las personas de muchos países en desarrollo y en transición y, probablemente, continuará siendo así en el próximo o en varios decenios. Se ha logrado mucho, con resultados alentadores pero insuficientes. De la experiencia anterior pueden aprenderse los errores que no hay que repetir y también puede ayudar a establecer nuevos enfoques. Probablemente, el futuro de la seguridad alimentaria ya está escrito, pero nosotros no podemos leerlo.

Los esfuerzos para implementar el derecho a la alimentación serán, probablemente, la parte más visible de las acciones que se lleven a

cabo en los próximos años, pero también se realizará una gran cantidad de trabajo básico.

Las nuevas herramientas que ya se han creado, como las ideadas por Sen, se emplearán progresivamente y darán la oportunidad a un mayor número de personas de decidir cuál será su situación, o de mejorarla.

Bajo el liderazgo directo de los equipos interdisciplinarios de expertos pertenecientes al pueblo al que representan y, con arreglo a términos contractuales, contribuirán sin duda a mejorar su situación de seguridad alimentaria.

Nuestras esperanzas y objetivos consisten en que, en un mundo globalizado y con transmisión rápida de la información, el conocimiento también se difunda velozmente para reducir el sufrimiento de aquellos en situación de inseguridad alimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

- BASSINELLO, T. (2009): «Food Security and Capabilities Approach: from theory to practice, FAO». Food Security and Nutrition Forum, 25 June 2009.
- BOYD, O. (1966): *As I recall*. London (Mc Gibbon and Kee).
- CONTE, A. y MORROW, N. (2002): *Mali: Rural Community and Household food Security Profiles, Vulnerability Analysis and Mapping*. World Food Programme report, Rome.
- DEVEREUX, S. (2006): *Distinguishing between chronic and transitory food insecurity in emergency needs assessments: Desk Review*. Institute of Development Studies/WFP, SENAC, January 2006.
- FAO (1961): *Utilisation of food Surpluses*. World Food Programme. FAO Conference Resolution 1/61, FAO, Rome, 1961.
- (1963): *Changing Attitude Towards Agricultural Surpluses*. CCP/CSSD 63/27, FAO, Rome, 1963.
- (1984): *Food Security Assistance Scheme; World Food Security: Selected issues and Approaches*. Committee on Food Security, CFS. 84/4.
- FAO (1994): *Assessment of the Current World Food Situation and Recent Policy Developments*. CFS: 94/2, 1994.
- (1996): *World Food Summit: Rome Declaration on World Food Security and World Food Summit Plan of Action*. Rome, 1996.
- FAO y WHO (1992): *Final Report of the International Conference on Nutrition*. Rome and Vienna 1992.
- GENTILINI, U. (2002): *Sviluppo dell'aiuto alimentare ed aiuto alimentare per lo sviluppo*. Università Degli Studi di Roma Tre, Facoltà di Economia, Rome, 2002.
- INTERNATIONAL GRAINS COUNCIL (1999): *Food Aid Convention 1999*. London 1999.
- MAIGA, M. (2009): «Gender/cultural dimensions of vulnerability to Food Security in HIV/AIDS context». FAO, Food Security and Nutrition Forum, 4 June 2009.

- OXFAM (2007): *Market Analysis tools for emergencies*. OXFAM, 2007.
- PROIETTI, I. (2009): *The Role of Food Safety in Food Security*. Università degli studi di Roma Tre, Rome, 2009.
- SCN (1995): United Nations Subcommittee on Nutrition, *Estimates of the External Flows related to Nutrition*. Geneva, UN Administrative Committee on Co-ordination, 1995.
- SEN, A. (1981): «Ingredients of famine analysis: Availability and Entitlements». *The quarterly Journal of Economics*, Vol. 93: 3 August 1981: 433-464.
- SHAW, D. J. (2007): *World Food Security: A History Since 1945*. Palgrave Macmillan, Basingstoke, Hampshire, UK and New York, USA, 2007.
- SMITH, M.; POINTING, J. y MAXWELL, S. (1993): *Household Food Security, concepts and Definitions: An annotated Bibliography*. Brighton, Institute of Development Studies.
- UNITED NATIONS (1960): General Assembly Resolution 1496 (XV) *on the Provision of Surpluses to food-Deficit people through the United Nations System*, approved on 27th October 1960.
- WFP (2009). «Hunger and Markets». World Hunger Series, WFP, Rome and Earthscan, London, 2009.

RESUMEN

Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos

La seguridad alimentaria es una expresión que se utiliza con frecuencia en publicaciones y medios de comunicación. No obstante, su significado varía en gran medida de un lector a otro. A menudo, los conceptos en relación con el hambre, la hambruna y la seguridad alimentaria son imprecisos y no es extraño usarlos indistintamente.

El presente artículo trata de aclarar el concepto de seguridad alimentaria. Como punto de partida, recurre a la definición aprobada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996 y pretende explicar las cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria.

Para ofrecer una perspectiva dinámica del concepto, el documento repasa los cambios en la percepción de la seguridad alimentaria en los últimos 75 años y analiza la evolución que se ha producido.

Al examinar las herramientas empleadas para reducir la inseguridad alimentaria, el documento reconoce que la de uso más frecuente ha sido la ayuda alimentaria. Por consiguiente, al repasar los 75 años de historia de la seguridad alimentaria, suele hacerse referencia a situaciones, instituciones, conferencias y hechos relativos tanto a la seguridad cómo a la ayuda alimentaria y también a la gobernanza de la seguridad alimentaria.

Por último, el artículo repasa algunas de las contradicciones y de las esperanzas en el futuro desarrollo de la seguridad alimentaria con vistas a contribuir a la reducción del sufrimiento humano relacionado con la inseguridad alimentaria.

PALABRAS CLAVE: seguridad alimentaria, hambre, nutrición, ayuda alimentaria.

SUMMARY

Food security concept and international governance: Where are we coming from? Where are we going to?

Food security is widely used in publications and by the media. Yet, its understanding varies considerably from one reader to another. Often, the concepts surrounding hunger, famine and food security are blurred and these words are often used interchangeably.

This paper aims at clarifying the food security concept. It uses as a starting point the definition approved by the World Food Summit in 1996 and seeks to explain the four dimensions of food security.

In order to provide a dynamic perspective of the concept, the paper reviews the changes in perception of food security over the last 75 years or so and analyzes the evolution which took place.

Looking at the tools utilized to reduce food insecurity, the paper recognizes that the most commonly used has been food aid. Therefore, when reviewing the 75 years of history of food security, reference is often made to situations, institutions, conferences and facts that are related to both food security, food aid and also to food security governance.

Finally the paper reviews some of the contradictions as well as hopes for future development of food security with a view to contributing to reducing human suffering related to food insecurity.

KEYWORDS: Food security, hunger, nutrition, food aid.

La situación alimentaria mundial: evolución y perspectivas de los hechos y de los enfoques conceptuales

GÉRARD AZOULAY (*)

La reciente crisis alimentaria de 2007-2008 ha provocado revueltas en más de 35 países. Por primera vez desde 1990-1992, se ha observado, durante este período, un crecimiento rápido del número de personas que sufren síntomas crónicos de hambre (1). La FAO estima que este número ha aumentado en 75 millones en 2007 hasta alcanzar 923 millones, y 40 millones más en 2008 (2), elevando la cifra total a 963 millones (contra 848 en 2003-05).

El hambre es el resultado de la imposibilidad de producir o comprar los productos alimentarios que se necesitan para vivir. Los que pasan hambre no son mayoritariamente consumidores carentes de suficiente dinero para adquirir sus alimentos, sino productores de productos agrarios y de productos alimentarios. Entre ellos, más de 600 millones, cerca del 75 por ciento, viven en zonas rurales y la mayor parte dependen directa o indirectamente de la agricultura (en sentido amplio, incluyendo los cultivos alimentarios y los de

(*) Université Paris Sud.

(1) La noción de «hambre» abarca una amplia gama de situaciones que va desde formas de inadecuación de la ración alimenticia hasta la carencia de alimentos. La desnutrición se define como la patología provocada por la carencia de uno o varios nutrientes esenciales que el organismo no puede producir y que son necesarios para la supervivencia de las personas, su crecimiento y reproducción, así como para su capacidad de trabajar, aprender y desarrollar una función social. La diferencia entre las nociones de desnutrición y de hambre se refiere a la diferencia entre la falta de alguno de los 40 nutrientes necesarios para la salvaguarda de la salud y la imposibilidad total de acceder a la alimentación. La desnutrición crónica se caracteriza por la permanencia de un régimen alimentario deficiente en ciertos nutrientes (proteínas y vitaminas) necesarios para una actividad física normal. Se habla también de situación de inseguridad alimentaria crónica para calificar a los grupos de población que sufren permanentemente un régimen alimentario deficiente.

(2) Estimaciones de la FAO en diciembre 2008.

exportación, la cría de ganado, la pesca y los productos forestales) y entre estos rurales el 90 por ciento son campesinos pobres u obreros agrícolas. El 25 por ciento restante son urbanos y, a menudo, campesinos pobres condenados recientemente al  xodo por la pobreza y el hambre, que viven en suburbios marginales (este  xodo rural representa alrededor de 50 a 60 millones de personas al año).

Si se excluye una minoría de grandes agricultores, la pequeña agricultura familiar representa aproximadamente la tercera parte de la población mundial, unos 2.000 millones de personas. Una respuesta, a largo plazo, al problema del hambre y de la pobreza pasa por la mejora de la situación de estos pequeños agricultores y de sus familias. Cerca del 85 por ciento de las explotaciones agrarias (alrededor de 450 millones) tienen una superficie menor de dos hectáreas. La mayoría de estos pequeños agricultores y de los obreros agrícolas son compradores netos de productos alimentarios y viven con menos de 2 dólares diarios. «La capacidad de estos pequeños agricultores para producir más está limitada por un conjunto de restricciones: el acceso limitado a semillas de calidad u otros medios de producción como los abonos, los cuidados veterinarios, servicios varios, todo lo cual pudiera traducirse en la puesta en cultivo de tierras cada vez menos aptas para la producción agraria con graves consecuencias ambientales para los ecosistemas e incluso para las poblaciones (3)».

En 1996, ciertas evoluciones preocupantes (4) condujeron a las Naciones Unidas a organizar la primera Cumbre Mundial de la Alimentación con el fin de que «toda persona tenga en todo momento la posibilidad de conseguir los alimentos necesarios para una vida activa, sana y digna». La cumbre proclamó su voluntad de reducir el número de personas que pasan hambre al 50 por ciento en 2015. En el 2000, con ocasión de la Cumbre del Milenio, la Asamblea General de las Naciones Unidas fijó un conjunto de objetivos medibles y acompañados de plazos para luchar contra la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del medio ambiente y la discriminación de las mujeres. Los Objetivos del Milenio para el Desarrollo tienen como primer objetivo reducir a la mitad, en 2015, la *proporción* de personas que sufren hambre.

(3) *Comprehensive Framework for Action, High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis, July 2008.*

(4) *La ralentización de la tasa de crecimiento de la producción agraria mundial; el crecimiento de la población del planeta desde 2.700 millones de habitantes en 1950 hasta 6.500 en el 2000, con una previsión de 9.500 millones en 2050 (originándose el 94 por ciento de este crecimiento en los países del Sur); la desigualdad del reparto de las disponibilidades energéticas alimentarias, traducción en términos calóricos de las disponibilidades cuantitativas por habitante (3.600 calorías diarias en los Estados Unidos frente a 2.200 en la India); las disponibilidades de tierra; el estado de los suelos; la escasez de agua; la evolución de los rendimientos; la reducción de la biodiversidad...*

Más allá de las declaraciones de la comunidad internacional, los problemas estructurales del hambre, la debilidad de los ingresos, el acceso limitado al trabajo, a la tierra y al crédito, la insuficiencia de la producción agraria, los elevados precios de los alimentos constituyen una temible realidad cotidiana para uno de cada siete habitantes del planeta.

En un contexto de cambio climático, de disminución de las tierras utilizadas con fines agrícolas, de crecimiento demográfico y de aceleración espectacular de la urbanización constituye una necesidad el crecimiento de la producción de alimentos. Si el planeta tiene hoy 6.500 millones de habitantes llegará a los 9.200 millones en el 2050. La superficie de las tierras agrícolas disponibles es suficiente para alimentar esos 9.200 millones de seres humanos. Pero la cuestión central consiste en las políticas y estrategias a instrumentar para utilizar estas tierras de manera duradera y eficaz, para distribuir los recursos de forma apropiada y para garantizar a todos los hombres el acceso a una alimentación suficiente.

La reciente crisis alimentaria ha revelado la persistencia de factores negativos vinculados al modo de funcionamiento de la economía agraria mundial. Un modelo alternativo de funcionamiento de esta economía supone la superación del concepto de seguridad alimentaria y una renovación de los enfoques teóricos sobre el problema del hambre.

1. TENDENCIAS RECIENTES DEL PROBLEMA DEL HAMBRE E IMPACTO DE LA ELEVACIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS ALIMENTARIOS

1.1. Estado actual a nivel planetario y de las grandes regiones del mundo

La gran mayoría de personas que sufren diversas manifestaciones del hambre (casi mil millones de personas actualmente) viven en países en vías de desarrollo y entre estos últimos el 65 por ciento vive en siete de los países más poblados (5). Entre África y Asia representan más de las tres cuartas partes de los países con ingresos débiles y con déficit alimenticio (LIFDC) (6). La casi totalidad de los países (15/16) donde el hambre afecta a más del 35 por ciento de la población son africanos.

Los mayores incrementos del número de personas en situación de inseguridad alimentaria crónica durante la última crisis alimentaria del 2007, han tenido lugar en Asia, el Pacífico y el África subsahariana.

(5) *La India, China, la República Democrática del Congo, Bangladesh, Indonesia, Paquistán y Etiopía.*

(6) *Nota del traductor: utilizamos el acrónimo en inglés LIFDC (Low Income and Food Deficit Countries) como el más usado internacionalmente para referirse a este grupo de países.*

América Latina, el Caribe, el Próximo Oriente y las regiones de África del Norte han experimentado, también, un deterioro aunque menos importante. La proporción de personas que sufren hambre continúa siendo la más elevada en África subsahariana, donde un tercio de la población total está crónicamente afectada (236 millones). La población del África subsahariana ha aumentado en más de 200 millones desde 1990, sobrepasando los 700 millones de personas. Este aumento, así como el crecimiento insuficiente de la producción agraria y la debilidad del desarrollo global, han dificultado claramente el progreso. Así, el número de personas que sufren hambre se ha incrementado en más de 40 millones. Antes de la reciente crisis alimentaria, la proporción de personas que pasaban hambre crónica se había reducido del 34 al 30 por ciento (2003-2005) para volver ahora al 34 por ciento (7).

América Latina y el Caribe conocieron los mejores resultados antes de la crisis. Diez de los doce países de la región estaban en vías de alcanzar los Objetivos del Milenio. Cinco países (Argentina, Chile, Guayana, Perú y Uruguay) han alcanzado ya los objetivos de la Cumbre de la Alimentación y del Milenio. El crecimiento económico y la productividad del sector agrario explican, en gran parte, estos resultados. Pero la elevación de los precios de los productos ha incrementado el número de personas en situación de inseguridad alimentaria crónica hasta 51 millones en 2007.

Los países del Próximo Oriente y de África del Norte presentan una situación mejor, pero los conflictos (Afganistán, Irak) y el crecimiento de los precios han llevado el número de personas afectadas de 15 millones en 1990-92 a 37 en 2007.

Cerca de los dos tercios de las personas en situación de inseguridad alimentaria crónica se concentran en Asia (583 millones en 2007). Algunos países del Sudeste asiático como Tailandia y Vietnam se encaminan a los objetivos de la Cumbre Mundial, mientras que el Asia del Sur y Central han experimentado retrocesos. La incidencia del hambre se ha reducido del 20 al 16 por ciento y la reducción en número de personas ha sido moderada (de 582 a 542 millones en 2003-2005, antes de alcanzar 583 millones en 2007).

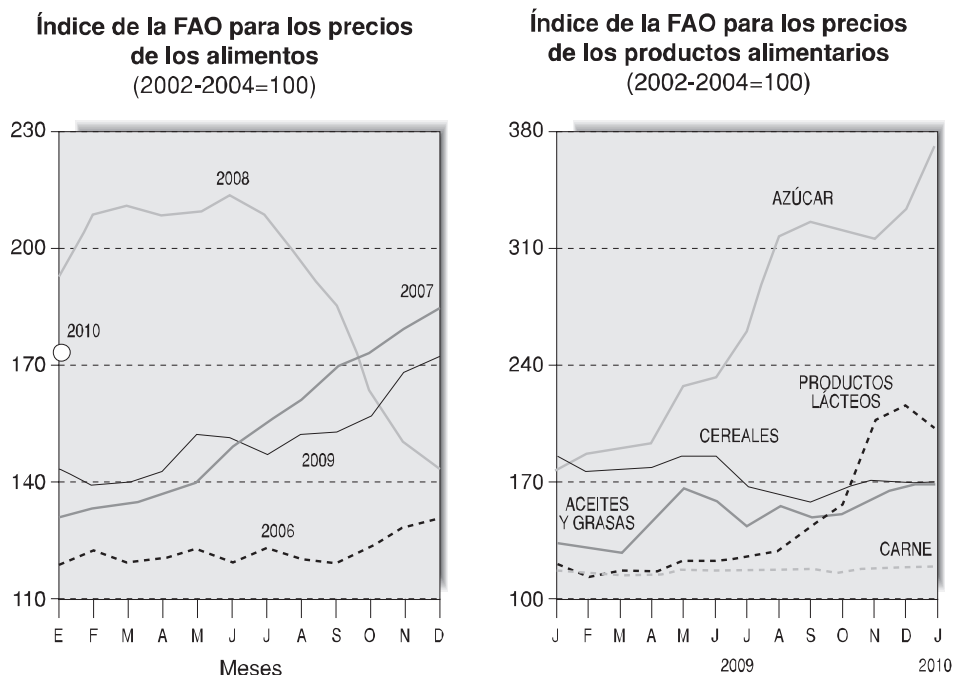
Antes de la reciente elevación de los precios, entre 1990-92 (período de referencia) y 2003-2005, se estimaba el crecimiento del número de personas en situación de inseguridad alimentaria crónica en el

(7) En la República Democrática del Congo el aumento se ha producido a causa del conflicto. Ghana, el Congo, Mozambique, Nigeria y Malawi han realizado las reducciones proporcionalmente más rápidas. Ghana es el único país que ha alcanzado el objetivo definido en la cumbre mundial y los Objetivos del Milenio. En todos los casos el crecimiento de la producción agraria ha sido una de las claves del éxito.

mundo en 6 millones/año. En 2008, el aumento ha superado los 120 millones. Así pues, reducir a 500 millones el número de personas afectadas en 2015 se convierte en un objetivo cada vez más difícil, si no imposible de alcanzar. Estas evoluciones revelan claramente la falta de sostenibilidad de los progresos realizados. Esto remite a la inestabilidad del funcionamiento del sistema.

1.2. Factores subyacentes en la reciente crisis alimentaria

Las cotizaciones de las materias primas agrarias han subido bruscamente en 2006 y 2007 (cf. figura siguiente). El índice de precios de los productos alimentarios en valor nominal de la FAO se ha duplicado entre 2002 y 2008. El índice, en términos reales, comenzó a crecer en 2002 después de cuatro decenios de tendencia global a la baja, y se ha orientado brutalmente al alza en 2006 y 2007. A mediados del año 2008, los precios de los productos alimentarios, en términos reales, eran un 64 por ciento superiores a sus niveles en 2002. La única evolución histórica comparable se registró al comienzo de los años 1970 a raíz de la primera crisis del petróleo.



En 2008, los precios de los principales cereales han decrecido más del 50 por ciento respecto a los picos observados al principio del 2008. A

pesar de su rápida caída en esos meses, el índice de precios de los productos alimentarios de la FAO era un 28 por ciento más alto al final del 2008 que al final del 2006. El impacto de esta elevación de los precios en los países de rentas débiles y con déficit alimentario sólo puede ser negativo para el desarrollo, teniendo en cuenta su dependencia alimentaria (en términos de importaciones comerciales o de ayuda alimentaria), su vulnerabilidad debida a esta fuerte exposición a las fluctuaciones del mercado mundial, al peso financiero de las importaciones y a la persistente magnitud del servicio de la deuda. Además, los precios de las semillas, abonos y otros inputs se han más que duplicado desde 2006. Las importaciones de cereales de los LIFDC han disminuido aproximadamente un 2 por ciento en 2007/2008. Sin embargo, a causa de la elevación de los precios, la factura cerealista de los Países Menos Avanzados (PMA) ha aumentado en más del 50 por ciento en 2007-2008, a continuación de otra elevación del 37 por ciento en 2006-2007. Además, la elevación de los precios tiene un impacto directo sobre el poder de compra, incrementando la incidencia de la pobreza. A nivel microeconómico, los hogares de renta débil son particularmente afectados por estas fluctuaciones de los precios, teniendo en cuenta la proporción de la alimentación en su presupuesto. Las familias desarrollan diferentes estrategias en función de la estructura de sus recursos, de su capacidad de producción, de los tipos de consumo y del contexto macroeconómico.

Una combinación de factores explica la reciente crisis. Estos factores se detallan a continuación ordenados de los más coyunturales a los más estructurales:

- La evolución del clima, su impacto sobre la producción y sobre los niveles de stocks mundiales: Un período de dos años de sequía en Australia así como las lluvias e inundaciones en Europa Central han creado tensiones en la oferta. El cambio de las políticas agrarias en algunos de los grandes países productores de cereales (China, Unión Europea, India y Estados Unidos) ha dado lugar a una baja de los stocks y a la volatilidad del mercado. Los stocks mundiales de cereales han alcanzado un nivel históricamente bajo. La relación entre los stocks mundiales de cereales y su utilización se estimaba en el 19,4 por ciento en 2007/2008, el nivel más bajo en tres decenios. Esta débil relación acarrea una volatilidad más elevada de los precios mundiales.
- Hasta la mitad del año 2008, los precios de la energía aumentaron rápidamente, con un índice de la cotización de las materias primas (el índice de energía de Reuters-CRB) cuyo valor se ha m s que triplica-

do desde 2003. Los precios del petróleo y de los productos alimentarios están correlacionados. La elevación de los precios del petróleo ejerce una presión sobre los precios de los productos alimentarios a través del precio de los fertilizantes (que se han casi triplicado) de los costes de los transportes (que se han duplicado en 2006-2008).

- Las tensiones sobre la oferta y el descenso de la rentabilidad de los activos financieros tradicionales han propiciado la llegada de nuevos actores al mercado de productos agrarios. Mercados de productos derivados se han desarrollado con un objetivo especulativo más acusado que el de los mercados financieros tradicionales. Esta actividad especulativa (los actores no realizan ninguna transacción física sino que apuestan por el alza del precio) constituye un factor significativo en la elevación de los precios. Se ha comprobado la duplicación, en los cinco últimos años, del volumen contratado en los mercados a plazo. El montante de los fondos especulativos invertido en los mercados a plazo de los productos agrarios ha aumentado de 5.000 millones de dólares en el 2.000 a 175.000 millones en 2007. Los fondos de inversión controlan hoy día del 50 al 60 por ciento de las transacciones de trigo.
- Algunos países han puesto en práctica medidas de política comercial con el fin de reducir los impactos de los altos precios sobre los grupos vulnerables de población. Estas medidas (restricciones a la exportación, por ejemplo) han podido agravar las tensiones sobre la oferta y, por tanto, las alzas de precios en los mercados mundiales (8).
- El mercado de los biocarburantes es una fuente de demanda creciente de algunos productos agrícolas (azúcar, maíz, mandioca, semillas oleaginosas y aceite de palma). Esta fuerte demanda ha contribuido al alza de los precios. Algunas políticas agrarias subvencionan la producción y el consumo de carburantes de origen agrícola. Esta demanda está altamente correlacionada con la elevación de los precios del petróleo. La FAO estima que la producción de «biofuel» ha consumido alrededor de 10 millones de toneladas de cereales (el 4,7 por ciento de la producción global) en 2007-2008 (9). Habría que utilizar la superficie cultivable de todo

(8) ¿Constituye el alza de los precios una oportunidad para los LIFDC? La respuesta, a corto plazo, de los países a la elevación de los precios mundiales ha variado. Los países importadores netos han reducido o restringido las importaciones, mientras que los países exportadores han limitado o prohibido las exportaciones con el fin de evitar los déficits y una elevación de los precios domésticos; otras políticas se han basado en ventas a precios subvencionados o en distribuciones gratuitas dirigidas a grupos específicos.

(9) El crecimiento de la producción de maíz dedicada a los biocarburantes en los Estados Unidos ha ocasionado una reducción de las exportaciones a México y originado una elevación de los precios de la «tortilla» mejicana provocando la degradación de la situación social en este país.

el planeta para producir los carburantes necesarios para llenar todos los depósitos. Existe, pues, una contradicción básica a largo plazo entre la producción de alimentos y la de biocarburantes.

Más allá de esta primera serie de factores de corto o medio plazo, otros tres tienen impactos importantes a más largo plazo:

- Algunas de las grandes economías emergentes (China, Brasil e India, es decir, más del 40 por ciento de la población mundial) han experimentado un crecimiento económico a una elevada tasa durante más de un decenio. Este crecimiento se ha traducido en un importante desarrollo de la urbanización, y también de una clase media que, al disponer de un poder de compra más elevado, tiende a adoptar un modo de consumo diferente. Las raciones alimenticias se transforman y comportan más productos cárnicos y lácteos. Pero la carne y los lácteos dependen de importantes inputs de cereales. Si se necesitan cuatro calorías de cereales para producir una caloría de pollo, se precisan de quince a dieciseis calorías para obtener una caloría de carne de vacuno. La demanda de cereales depende, por tanto, muy estrechamente de esta evolución del comportamiento (10).
- Durante los 20 últimos años, la inversión en agricultura ha sido notablemente obstaculizada. En todos los países bajo políticas de ajuste estructural (en particular en África), ha sufrido los efectos negativos de esas políticas a través de la reducción de los gastos públicos y de las subvenciones al sector agrario, al contrario del período preajuste en el que las inversiones agrarias nacionales e internacionales fueron importantes (11).
- La agricultura es un sector tradicionalmente considerado como arcaico, retardatario, a menudo maltratado por los gobiernos de los países en desarrollo. Cabe recordar el «sesgo urbano» (Lipton, 1977) que ha caracterizado desde hace tiempo las políticas económicas ejecutadas en África que han implicado la preferencia por precios bajos al consumo, favorables a los urbanos, y la fijación de los precios a los productos agrarios de forma desfavorable a los pequeños productores. Estas políticas han tenido como conse-

(10) Sin embargo, China y la India han disminuido sus importaciones de cereales de 14 millones de toneladas, por término medio, al comienzo de los años 80 hasta aproximadamente 6 millones en el último período. Esto permite pensar que los cambios en los modelos de consumo han sido absorbidos, hasta el presente, por la producción doméstica.

(11) Ha tenido lugar una revolución verde en los países desarrollados y en algunos de los países en desarrollo, en particular en Asia, adoptando variedades híbridas más productivas, fertilizantes y pesticidas y procurando un crecimiento importante de los rendimientos. Las políticas de ajuste estructural han reducido estas inversiones a la nada. Existe una relación directa entre la finalización de las subvenciones y la detención del crecimiento de los rendimientos.

cuencia una creciente pobreza y un importante éxodo rural. Paralelamente otros mecanismos de aprovisionamiento de las ciudades se han basado en importaciones a bajo precio.

El conjunto de factores anteriormente expuesto lleva a pensar que los precios de los productos alimentarios, en términos reales, van a permanecer a un nivel superior al del decenio precedente por varias razones:

- El crecimiento económico, en particular en las grandes economías emergentes, continuará a un ritmo aproximado del 6 por ciento anual, lo que comporta la elevación del poder de compra de algunos grupos de población, transformando la dieta alimentaria de las clases medias.
- La demanda de biocarburantes será elevada, en función de los precios de los productos petrolíferos, y podrá suponer un fuerte crecimiento de la parte de las tierras arables dedicadas a esta tipo de producción.
- Las limitaciones de tierra y agua, el crecimiento de los costes de producción, de los precios de los fertilizantes y de los transportes como consecuencia de los elevados precios del petróleo pueden afectar desfavorablemente a la producción alimentaria.
- Además, una reducción de la demanda de los países desarrollados, a consecuencia de la crisis financiera, tendrá consecuencias sobre los ingresos por exportaciones de los países en desarrollo. Si los pequeños productores, procedentes de la agricultura familiar, se enfrentan a bajos precios de sus productos y a la falta de crédito, recurrente pero incrementada por la crisis financiera, se verán obligados a reducir la producción alimentaria, lo que podría significar un nuevo ciclo de alza de precios, nefasto para la capacidad de satisfacer adecuadamente las necesidades nutricionales de mil millones de personas.

La permanencia de los factores estructurales expuestos anteriormente y el mantenimiento de una parte tan importante de la población mundial en la pobreza y el hambre remite al problema de las formas de organización de la economía agraria mundial y de las alternativas estratégicas y teóricas a la situación actual.

2. LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y EL MODO DE ORGANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA AGRARIA MUNDIAL

2.1. Una organización de la economía agraria mundial creadora de crecientes desigualdades y de hambre

El fuerte crecimiento de la producción alimentaria en los últimos 50 años no ha puesto fin al problema del hambre. Desde 1961, la pro-

ducción cerealista mundial se ha triplicado mientras que la población se ha doblado. La producción agraria mundial ha alcanzado un nivel record de 2.289 millones de toneladas (12), cifra record que supone un alza del 7 por ciento respecto al record precedente, registrado en 2007. Así, la relación entre los stocks cerealistas mundiales y su utilización debería pasar del 20,2 por ciento en 2007 al 24,6 por ciento en 2008/09. Menos de la mitad de esta producción se ha dedicado directamente a la alimentación humana. La mayor parte va a la alimentación animal y de manera creciente a los biocarburantes.

Las disponibilidades alimentarias son suficientes para alimentar a la población mundial, pero es imposible producirlas o acceder a ellas para alrededor del 15 por ciento de esta población. La permanencia de esta situación nos resulta actualmente familiar, pero esta paradoja se debe a la forma específica de organización de la economía agraria mundial.

La vieja cuestión, tan olvidada, de la distribución de la riqueza resulta crucial. Las desigualdades en el reparto de los recursos disponibles, a nivel planetario, han aumentado de tal modo que hoy día el 15 por ciento de la población del mundo dispone de más del 85 por ciento de la renta mundial. La brecha existente en la distribución de la renta nominal por habitante ha alcanzado el nivel record de 1 a más de 500 en 2007 (13). Dentro de cada país, la disparidad creciente en la distribución de la renta nacional representa uno de los factores de la persistencia del problema del hambre.

La existencia simultánea de un equilibrio alimentario a nivel planetario y el mantenimiento de un fuerte porcentaje de la población que no satisface adecuadamente sus necesidades nutricionales es, como es sabido, la consecuencia de las contradictorias evoluciones de la agricultura mundial. La incapacidad de todos los individuos de producir o acceder a la alimentación en cada una de las regiones del mundo (14) remite a un factor fundamental: el modo de organización de la economía agraria mundial.

(12) *Estimaciones de la FAO, Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*, abril 2009.

(13) *Informe sobre el desarrollo del mundo 2008*, Banco Mundial, 2008.

(14) *En el curso de los últimos años, un cierto número de países en desarrollo se han convertido en importadores netos de productos alimentarios. Las importaciones de cereales del grupo de países de baja renta y déficit alimentario deberían haber disminuido alrededor del 2 por ciento en 2007/08; sin embargo, a causa de la elevación de las cotizaciones mundiales de los cereales y de los fletes, la factura de las importaciones de cereales aumentará en un 35 por ciento por segundo año consecutivo. El aumento deberá ser más importante en África. A pesar de la ralentización del crecimiento demográfico, África contará con 875 millones de habitantes en 2010, pero una gran parte de ellos difícilmente llegar  a asegurar las condiciones materiales de supervivencia: 302 millones de personas (el 35 por ciento de la población) estarán en situación de subalimentación crónica (FAO, 2009).*

En los países industrializados, elevadas ganancias de productividad y políticas de apoyo público han dado lugar a importantes excedentes de producción. Los niveles de productividad alcanzados en el Norte se basan en la incorporación sistemática de la investigación a la producción y en la práctica de políticas públicas de apoyo interno de gran amplitud (15).

Los Estados Unidos y la UE han colocado durante largo tiempo sus excedentes en el mercado mundial mediante políticas de subvenciones a la exportación. Una de las más importantes consecuencias de esta política ha sido que el mercado mundial no ha jugado el papel de indicador de la eficacia y de señal eficiente en el proceso de asignación de recursos, mientras que los países en desarrollo han sido empujados por el GATT y después por la OMC, pero sobre todo por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en el marco de políticas de ajuste estructural, a fundamentar sus elecciones productivas en las señales del mercado mundial.

El tipo de agricultura intensiva y de gran rendimiento del Norte sólo ha penetrado en algunas zonas del Sur. La gran mayoría de los agricultores del planeta (más de 2.000 millones de individuos) dependen de sistemas agrarios que no tienen nada en común con el sistema de alto rendimiento que sólo ocupa a unos 20 millones de agricultores en los países de la OCDE. La productividad de estos últimos, función de la mecanización y de la superficie, oscila entre 10.000 y 20.000 quintales equivalentes de cereales por trabajador y año.

Las agriculturas campesinas, por su parte, se reparten entre las que se han beneficiado de la revolución verde (fertilizantes, pesticidas y semillas selectas), aunque poco mecanizadas, cuya producción oscila entre 100 y 500 quintales por trabajador, y las que no se han beneficiado de esa revolución, en las que la producción oscila alrededor de los 10 quintales solamente. Lo esencial del campesinado del Sur (más del 80 por ciento en África, del 50 por ciento en América del Sur y Asia), continúa sin utilizar otra cosa que instrumentos manuales y la tracción animal sólo se usa por el 30 por ciento de ellos. Así, la brecha de productividad entre los miles de millones de campesinos que son los peor equipados y algunos millones de agricultores muy equipados ha pasado desde 1 a 1.000 hasta 1 a 2.000 (Mazoyer, 2005).

(15) El montante de los «equivalentes subvenciones a la producción» (ESP) concedido a los 20 millones de productores de los países de la OCDE representó, en 2004, 257.000 millones de dólares, es decir casi 4 veces (6 veces en 2002) del total de la ayuda pública al desarrollo (69.000 millones de dólares) que estos mismos países concedieron a 2.500 millones de personas, estimándose la ayuda total (EST) en 350.000 millones de dólares. La brecha entre los ESP y la APD tiende actualmente a reducirse con el alza de la APD (más de 100.000 millones en 2007).

Estas enormes disparidades en la productividad del trabajo no impiden la confrontación directa de esos dos tipos de agricultura. El proceso de globalización instauro, en efecto, una competición directa entre sistemas agrarios con productividades que no son comparables. Las consecuencias de esta confrontación sobre el mercado mundial son muy negativas en cuanto al acceso de las poblaciones a los productos alimentarios en los muy numerosos países que no pueden participar en esta carrera de competitividad.

Las poblaciones de los PMA, importadores netos de productos alimentarios, los menos competitivos, no pueden en efecto introducirse de forma duradera en el mercado mundial y sacar provecho del comercio de los productos agrarios. En efecto, en esta lógica de integración en el mercado mundial, solamente cuentan los recursos obtenidos de la exportación que permiten financiar la importación de disponibilidades alimentarias. Se supone que estos países, por sus ventajas comparativas, pueden detraer recursos susceptibles de financiar estas importaciones alimentarias y así asegurar su disponibilidad y el acceso de todos los individuos a los alimentos. El funcionamiento de este modelo implica que los PMA se especialicen en cultivos de exportación cuyas cotizaciones sean estables y/o en producciones industriales cuya componente de trabajo sea elevada. Estas dos condiciones son difícilmente realizables, puesto que estas producciones se sitúan a menudo lejos de las especialidades tradicionales y exigen políticas de diversificación acertadas. El acceso de todos a una alimentación suficiente a nivel nacional no puede estar asegurado más que en el caso de un país en fuerte crecimiento y que haya conseguido su diversificación. Pero esto no es en modo alguno logrado por el gran número de países que no llegan a entrar en este proceso de ampliación de la gama productiva.

El funcionamiento actual de este modelo permite que más de 960 millones de personas de los países del Sur (y también en las sociedades ricas) no satisfagan adecuadamente sus necesidades nutricionales. Más de 1.300 millones de personas que viven con menos de un dólar al día sufren insuficiencia alimentaria en micro y macronutrientes. Esta subalimentación crónica puede conducir en ciertas condiciones particulares a una crisis aguda y al hambre.

El imperativo del equilibrio alimentario mundial no se acomoda actualmente en absoluto a una forma particular de organización de la economía agraria mundial: aquella por la que un pequeño número de países grandes productores y exportadores de la OCDE (a los que pertenecen los 20 millones de agricultores más productivos),

satisfacen de forma creciente las necesidades alimentarias de numerosos países deficitarios. Con tal modelo los países deficitarios recurren, de manera creciente, al mercado mundial para sus aprovisionamientos (bien bajo la forma de importaciones comerciales o bien de ayuda alimentaria en caso de dificultades de la balanza de pagos). En este esquema, la solución al problema del hambre descansa prioritariamente en que el comercio internacional, supuesto el crecimiento del consumo, constituye el medio más económico de paliar la inestabilidad de la producción y de evitar la constitución de costosos stocks de seguridad.

El escenario más deseable no descansa en la capacidad de algunos grandes países exportadores para cubrir las necesidades planetarias. La satisfacción de las necesidades de todos los habitantes del planeta se acomoda mal a la constitución de un mercado mundial único y homogéneo, «valor totémico» del paradigma neoclásico (Srinivasan, 1988).

Dicha satisfacción descansa en el refuerzo de las capacidades de producción y de acceso a los bienes alimentarios de todos los individuos en los países de escasa renta y con déficit alimentario. La mayor parte de estos países (son más de 80) tienen la capacidad física y económica para atender a sus necesidades. Este segundo modelo supone la voluntad política de elaborar y poner en marcha verdaderas estrategias globales que unan el papel del mercado y del Estado, en las que el crecimiento de la producción y la satisfacción de las necesidades domésticas prevalezcan sobre la integración en el mercado mundial.

Pero este planteamiento choca con numerosos inconvenientes relacionados con la globalización y sus exigencias comerciales (OMC), con las políticas macroeconómicas (FMI y BM), el papel de la investigación, las disponibilidades de tierra y agua, la reducción de la biodiversidad, la evolución demográfica, los conflictos locales (Azoulay, 2005b).

Fundamentalmente, los LIFDC tienen que disponer de los instrumentos de política económica necesarios para conseguir una estrategia autónoma de refuerzo de su producción. «Las políticas nacionales de desarrollo acertadas dependen ampliamente de la capacidad de los gobiernos para llevar a cabo estas políticas, para proporcionar bienes públicos y para gestionar los recursos de forma autónoma por sus propias instituciones y procedimientos. En el caso de la agricultura y de la seguridad alimentaria, caracterizadas por dimensiones específicas de heterogeneidad y localización, la eficacia depende de enfoques descentralizados y de la existencia de verdaderos planes de actuación. Es importante reducir las imperfec-

ciones del mercado en particular en las regiones alejadas o sin costas» (16).

Estos países deben disponer, sobre todo, de instrumentos de política comercial y cuando les sea posible, deben tener la posibilidad de sostener sus producciones alimentarias. La mayor parte de estos países no han dispuesto de los medios financieros necesarios para proteger eficazmente su agricultura al contrario que los países desarrollados (17). Sus gastos continúan siendo insignificantes y no han sido afectados por los compromisos de reducción de apoyos en la OCDE. No obstante, un apoyo público, pero también y sobre todo, la posibilidad de realizar una verdadera política comercial de protección constituye un elemento importante de una estrategia de desarrollo agrario y los LIFDC deben poder adoptar estas medidas si les es posible, sin ser obstaculizados por las cortapisas comerciales o financieras multilaterales (Azoulay, 2005a).

2.2. De la seguridad alimentaria a la soberanía alimentaria

La puesta en práctica de tal escenario, el refuerzo de la capacidad de producción y de acceso a los bienes alimentarios de todos los individuos, en particular en los países de baja renta y de déficit alimentario, supone la superación del concepto de seguridad alimentaria.

La FAO había avanzado, desde 1983, un «concepto ampliado de seguridad alimentaria» definido así: «Asegurar siempre y a todos los hombres el acceso material y económico a los alimentos básicos que necesiten» (18). La definición dada por el Banco Mundial en 1986 establece que «la seguridad alimentaria consiste en la posibilidad de que todos dispongan permanentemente de una alimentación suficiente para tener buena salud y llevar una vida activa». El objetivo final de la seguridad alimentaria es definido, de la forma siguiente, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996: La seguridad alimentaria se alcanza cuando «todos los seres huma-

(16) - *Accra Agenda for Action; Third High Level Forum on Aid effectiveness; 2-4 September 2008, Accra.*

- *High level meeting on food security for all: Intensifying and coordinating country level action on reducing hunger through food and nutrition assistance, and policies for food security and agriculture; 26-27 January, 2009, Madrid, p. 5.*

(17) *La negativa suerte reservada, después de Cancún, a la demanda de cuatro países africanos (Benin, Mali, Burkina y Chad) productores de algodón, explica bien el rechazo a una verdadera regulación de la economía agraria mundial. 25.000 productores de algodón de los Estados Unidos percibieron 3.900 millones de dólares de subvención en 2003, o sea tres veces más que el presupuesto de la USAID destinado a 500 millones de africanos. La demanda de los cuatro países se refería a la supresión de las subvenciones, responsables de muy importantes pérdidas de renta para más de 10 millones de productores africanos y, de inmediato, el pago de compensaciones financieras.*

(18) FAO; *Informe del director general sobre la seguridad alimentaria mundial; CFS 83/4, 1983.*

nos tienen permanentemente acceso físico y económico a una alimentación suficiente que les permita satisfacer sus necesidades energéticas y sus preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa» (19).

Históricamente, el concepto de seguridad alimentaria se inscribe en la filosofía económica nacida del «consenso de Washington», enfoque que ha dominado desde el cambio de paradigma experimentado por el pensamiento económico hace casi tres decenios (Azoulay, 2002). Esta concepción macroeconómica de la seguridad alimentaria puede resumirse así: Para permitir el acceso de todos los individuos a los productos alimentarios, el recurso al mercado mundial constituye un medio privilegiado, gracias a las importaciones comerciales de dichos productos ampliamente disponibles en los mercados, importaciones financiadas con las divisas que los LIFDC pueden fácilmente obtener (sobre la base de sus ventajas comparativas) a partir de las exportaciones en aumento puesto que el acceso a los mercados de los países desarrollados ha sido cada vez más fácil por el proceso de liberalización.

Esta concepción dominante de la seguridad alimentaria se inscribe perfectamente en la lógica de estimular la integración en el mercado mundial, traducida en políticas de ajuste estructural. La correlación es, pues, estrecha entre el contenido del concepto de seguridad alimentaria (20) y el «Consenso de Washington», contrariamente al de autosuficiencia que le había precedido en la reflexión económica. El concepto de autosuficiencia expresa la capacidad de un país para satisfacer sus necesidades alimentarias sobre la base de su producción nacional (21).

Conviene volver sobre el contexto histórico de la aparición y de la progresiva dominancia del concepto de seguridad alimentaria en el pensamiento económico.

Durante el primer decenio del ajuste, en un contexto de recesión persistente y de disminución de la renta por habitante en los países bajo ajuste, en particular en África, la seguridad alimentaria llegó a convertirse gradualmente en la «dimensión social» esencial de las políticas de ajuste estructural (PAS). En efecto, el deterioro de la

(19) Definición de la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996 en Roma bajo la égida de la FAO.

(20) El concepto de seguridad alimentaria comprende inicialmente tres elementos: las «disponibilidades» que además de la producción doméstica incluyen las importaciones y la ayuda alimentaria, la «estabilidad» y «el acceso» de las poblaciones a los alimentos.

(21) Puede calcularse una tasa de autosuficiencia alimentaria a partir de la relación de la producción doméstica con el consumo doméstico (expresados en cantidades físicas). Este ratio puede ser calculado para cada producto o para el conjunto de la producción alimentaria.

situación alimentaria en amplios grupos de población significó el impacto social negativo más importante de la ejecución de estas políticas. La publicación del célebre «Ajuste con rostro humano» (UNICEF, 1987) lo evidenció claramente. La seguridad alimentaria se convirtió así, en esta época, en el campo prioritario de actuación de las políticas de atenuación o de compensación de los nocivos efectos de las políticas macroeconómicas para ciertas partes de la población que fueron calificadas entonces como «grupos vulnerables» (22).  Por qué ha jugado este papel la seguridad alimentaria? Ciertas dimensiones del concepto se inscriben perfectamente en la filosofía económica del Consenso y en los programas de ajuste justificando así esta adecuación:

- El papel atribuido a las importaciones comerciales y a la ayuda humanitaria en las disponibilidades se adecúa a las políticas de liberalización del comercio, a los procesos de integración al mercado mundial y a la re-especialización internacional en las producciones tradicionales de exportación sugeridas/impuestas por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial a través de las PAS.
- La dimensión «acceso» del concepto, la parte izquierda de «la ecuación alimentaria» (Eisher y Rukuni, 1987) ha llegado a predominar en el pensamiento y en las políticas. El contexto internacional se caracterizaba entonces por excedentes alimentarios importantes a bajo precio y el concepto ponía naturalmente el acento en el acceso por los más pobres a una alimentación disponible, si no localmente, al menos en el mercado mundial.

Esta pareja de componentes «acceso a la alimentación por los grupos vulnerables/importaciones comerciales de alimentos» se ha convertido en dominante en el pensamiento. Estos planteamientos han sustituido al antiguo enfoque en términos de crecimiento de las disponibilidades domésticas, de creación de empleo y de distribución de las rentas. La cuestión del crecimiento de la producción nacional que constituía el núcleo de toda estrategia de autosuficiencia alimentaria, de desarrollo autocentrado o de sustitución de importaciones ha quedado así reducida a un papel secundario.

El concepto de «soberanía alimentaria» se sitúa en una lógica alternativa. «La soberanía alimentaria designa el derecho de los pueblos,

(22) *Esto se tradujo en el Banco Mundial por la puesta en práctica del programa «Dimensiones sociales del ajuste» que cedería progresivamente el sitio, institucionalmente, a su componente principal: la seguridad alimentaria.*

países o Estados a definir su propia política agraria y alimentaria, en función de sus particulares condiciones ecológicas y sociales, económicas y culturales. Esta soberanía incluye un verdadero derecho a la alimentación, es decir a la producción de alimentos. Todos los individuos deben tener derecho a una alimentación sana, suficiente y culturalmente apropiada, tener acceso a los recursos productivos y disponer de la capacidad de asegurar en forma duradera su existencia y la de su sociedad en su conjunto» (23).

Este concepto define un conjunto de dimensiones nuevas ajenas al ámbito del concepto de seguridad alimentaria como la prioridad otorgada a la producción local y nacional, el derecho de los campesinos a producir y a decidir lo que quieren consumir, el derecho de los Estados a protegerse de las importaciones agrarias y alimentarias a precios demasiado bajos, una forma de fijar los precios agrarios ligados a los costes de producción y la participación de las poblaciones en la elaboración de las políticas agrarias.

«Las políticas fundadas en la soberanía alimentaria son esperadas con impaciencia. Los gobiernos deben afrontar sus responsabilidades y poner en práctica las medidas siguientes:

- reducir la desastrosa volatilidad de los precios domésticos de los alimentos. Los gobiernos deben tomar el control de las importaciones y exportaciones de los bienes alimenticios con el fin de estabilizar los mercados domésticos;
- poner en práctica políticas de apoyo a la pequeña agricultura familiar, a la pesca artesanal, a los mercados locales y reformas agrarias. La producción campesina fundada en la agroecología ha demostrado su mayor eficacia. Produce más bienes por hectárea y proporciona más trabajo y acceso a los productos a más individuos;
- poner fin a la utilización industrial de las tierras dedicadas a los biocarburantes» (24).

Este enfoque supone dar prioridad a la producción agraria doméstica para alimentar a la población, el acceso de los campesinos a la tierra, al agua, a las semillas, al crédito, el derecho y la capacidad de proteger la producción nacional (o de la zona de integración regional) de los perjuicios que el comercio mundial puede provocar. El derecho de los Estados a poner en práctica medidas de protección

(23) *Food Sovereignty: A Right for All, Political Statement of the NGO/CSO Forum for Food Sovereignty, Rome, June 2002.*

(24) *Accelerating into disaster – when Banks manage the Food Crisis. Declaración de 49 organizaciones no gubernamentales, Madrid, 26-27 enero 2009.*

frente a las importaciones agrarias a precios demasiado bajos es el punto más crucial de este enfoque (25).

La protección frente a las importaciones es, en efecto, el único apoyo accesible a los países pobres, que no pueden subvencionar significativamente a sus agricultores que constituyen generalmente la mayoría de los activos. El desmantelamiento (acometido desde las PAS) de los derechos de aduana y de las medidas no tarifarias que los países en desarrollo habían puesto en práctica para proteger la producción agraria local ha ocasionado la caída de los ingresos aduaneros reduciendo considerablemente los recursos públicos del Estado y sus intervenciones (26) en el campo económico y social, sin que otros recursos públicos internos hayan reemplazado a estos ingresos presupuestarios. Estos países se han visto obligados a abrir sus mercados a las exportaciones de productos subvencionados de los países ricos. Además, tierras fértiles que la mayoría de las veces eran utilizadas para producir cultivos alimentarios destinados a los mercados locales han sido desviadas a productos de exportación o a cultivos fuera de temporada, de alto valor añadido, destinados a la exportación. Numerosos países han llegado así a ser importadores netos de productos alimentarios.

Poner en práctica una política comercial de protección frente a las importaciones supone, particularmente a nivel regional, que los países no est n absolutamente obligados por acuerdos con las instituciones internacionales, en particular con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, acuerdos que les privan de todo instrumento de protección (27).

Sustraer al sector agrario de la disciplina y reglas de la OMC, a las que ha estado sometido desde 1987 con motivo de las negociaciones de la Ronda Uruguay, cuestionaría la asimilación de los productos agrarios y alimentarios a las demás mercancías dado que, evidentemente, tienen otra naturaleza.

(25) Con motivo de la conferencia de alto nivel sobre la alimentación y el cambio climático organizada por la FAO, en junio de 2008, más de 800 organizaciones no gubernamentales han realizado una serie de propuestas, dirigidas a los gobiernos, en la declaración «No more Failures-as-usual»: - Restituir a los gobiernos el derecho a intervenir y regular el sector agroalimentario con el fin de alcanzar la soberanía alimentaria;- Rechazar el modelo de la revolución verde. La agricultura y la pesca industriales no constituyen una solución;- Incrementar la participación de los pequeños agricultores, ganaderos y pescadores en la elaboración de las políticas;- Hacer que la soberanía alimentaria y el derecho a la alimentación prevalezcan sobre los acuerdos económicos y comerciales internacionales;- Reestructurar las agencias de las Naciones Unidas implicadas en la agricultura y la alimentación con el fin de hacerlas más eficaces.

(26) Los derechos a la importación han representado en los años 1990 el 30,5 por ciento de los ingresos presupuestarios de los países del África subsahariana contra el 0,8 por ciento en los países de la OCDE.

(27) Este es el caso, por ejemplo, de la Unión Económica y Monetaria del Oeste Africano (UEMOA) cuya tarifa exterior común sólo tiene cuatro tipos (0, 5, 10 y 20 por ciento) cuya debilidad no permite ninguna defensa frente a las importaciones masivas de los bienes que desestabilizan producciones y mercados locales.

3. CONCLUSIÓN

Sólo puede reducirse la pobreza y el hambre mediante un crecimiento real del sector agrario en los países menos avanzados con déficit alimentario. Ello supone un amplio conjunto de condiciones sectoriales (acceso a la tierra, a los medios de producción, al crédito, creación de infraestructuras de almacenamiento, transporte y comercialización, disponibilidad de insumos, una política de precios susceptible de generar beneficios y una política comercial que no desestabilice los mercados locales...) y globales (papel de las instituciones públicas, tipos de políticas y estrategias...).

Es necesaria una redefinición radical del papel de las instituciones financieras y comerciales internacionales así como de la Ayuda Pública al Desarrollo, comprometidas desde la declaración de París (Declaración de París, 2005). Una real voluntad política de los poderes públicos de estos países de apoyar la agricultura y la transición a una verdadera integración regional son de todo punto necesarias.

Nurkse (1961) recordaba con razón: «Supongamos que disponemos de un modelo en el cual, por una parte, las disparidades internacionales de renta crean déficits de la balanza de pagos y, por otra, transferencias de renta vienen a compensar esos déficits. ¿Se trata de una solución suficiente y satisfactoria del problema de la formación de capital en los países más pobres? Está claro que no. La conclusión es que los recursos exteriores, incluso cuando se hacen disponibles en las formas más adecuadas, no bastan. No proporcionan automáticamente una solución al problema de la acumulación de capital en las regiones subdesarrolladas. *No hay solución sin energéticos esfuerzos internos*».

Es muy poco probable, como ha demostrado la experiencia asiática, que un Estado mínimo (28) pueda asegurar la estabilidad de una dinámica de crecimiento, organizar la concurrencia asegurando relaciones de cooperación entre las empresas, el sector financiero y los trabajadores, crear instituciones capaces de proporcionar a las empresas información sobre mercados potenciales, crear instituciones financieras especializadas, proteger sus mercados de la competencia exterior, regular su funcionamiento, orientar el crédito hacia sectores estratégicos, crear infraestructuras, desarrollar la adquisición de nuevas tecnologías, promover la educación y satisfacer las

(28) El Estado mínimo es «market friendly» según la expresión del Banco Mundial en su análisis de las relaciones entre el Estado y el mercado en Asia (Banco Mundial, 1993). Su papel se limita al establecimiento de las bases institucionales necesarias para el funcionamiento del mercado (derechos de propiedad, orden público y paz).

necesidades esenciales. Es lo que ha demostrado Wade (1990) introduciendo el concepto de «*governed market*» para analizar un factor esencial de los éxitos asiáticos.

Un Estado «fuerte» (Myrdal, 1969) puede instrumentar estrategias y políticas autónomas fundadas en una visión a largo plazo de los intereses globales del país integrando en ellas las estrategias de los actores privados. Estado «fuerte» no es, en absoluto, sinónimo de Estado autoritario. Por el contrario un Estado «blando» no hace más que subordinar sus políticas a intereses particulares. La emergencia de Estados «fuertes» en Asia se considera actualmente como condición esencial de su desarrollo.

La lucha contra el hambre exige ciertamente una tasa de crecimiento elevada pero también la regulación de la distribución de la renta nacional y la reducción de las desigualdades sociales. Sólo puede estar basada en una renovación profunda del papel del Estado que propicie el retorno de verdaderos gobiernos dedicados al interés general y no a los intereses de clanes, grupos sociales, religiosos o étnicos, y la puesta en prácticas de verdaderas estrategias autónomas de desarrollo a medio y largo plazo. La capacidad institucional de los Estados para poner en práctica un proceso de transformación endógena dirigido a asumir las funciones citadas, a diversificar las actividades productivas y sobre todo a reducir los riesgos para los grupos sociales pobres constituye un factor determinante de la seguridad económica a largo plazo y de la mejora sensible de la situación alimentaria mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- AFD (2005): *Development Aid: Why and How? Towards strategies for effectiveness*, Proceedings of the AFD-EUDN Conference, 2004.
- AZOULAY, G. (2005a): «Coh rence des politiques commerciales et sécurité alimentaire». *The European Journal of Development Research*, Vol 17, 3, sept 2005: 545-558.
- AZOULAY, G. (2005b): *Pour une sécurité alimentaire durable des pays les plus pauvres*, Paru dans l'ouvrage «*Le monde peut-il nourrir le monde? Sécuriser l'alimentation de la planète*», B. Hubert, O. Clement (Eds), Quae-IRD Editions, 2006.
- AZOULAY, G. (2002): *Les théories du développement: du rattrapage des retards à l'explosion des inégalités*. Presses Universitaires de Rennes.
- BANQUE MONDIALE (1993): *Le miracle est asiatique. La croissance économique et les politiques publiques*. Oxford University Press.
- BANQUE MONDIALE (2008): *Rapport sur le développement dans le monde. L'Agriculture au service du développement*.

- CNUCED-OMC (2003): Déclaration de Dhaka, Deuxième réunion des ministres du commerce des PMA, 31 mai-2 juin 2003, LDC-II/2003/5 20.
- COMMISSION POUR L'AFRIQUE (2005). *Notre intérêt commun. Rapport de la commission pour l'Afrique*. Londres.
- Déclaration de 49 organisations non gouvernementales «Accelerating into disaster-when Banks manage the Food Crises». Madrid, 26-27 janvier 2009.
- Déclaration de Paris sur l'Efficacité de l'Aide au Développement: Appropriation, harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Paris 2005.
- EISHER, C. K. y RUKUNI, M. (1987): *Food Security for Southern Africa*. UZ/MSU Food Security project. University of Zimbabwe, 1987.
- FAO (1983): Rapport du directeur général sur la sécurité alimentaire mondiale; CFS 83/4. 1983.
- FAO (2009): *La situation alimentaire mondiale*, mai 2009.
- FAO (1996): *Déclaration de Rome sur la sécurité alimentaire et Plan d'action du Sommet Mondial de l'Alimentation*, 13-17 novembre 1996.
- Forum for Food Sovereignty: *Food Sovereignty: A Right For All*. Political Statement of the NGO/CSO. Rome, June 2002.
- High level meeting on food security for all: *Intensifying and coordinating country level action on reducing hunger through food and nutrition assistance, and policies for food security and agriculture*. 26-27 janvier 2009, Madrid.
- High-Level Task Force on the Global Food Security Crisis, Comprehensive Framework for Action, July 2008.
- LIPTON, M. (1977): *Why poor people stay poor*. Londres, Temple Smith, 1977.
- MAZOYER, M. (2005): «Inégalités agricoles dans le monde, libéralisation et pauvreté paysanne». Conférence du Dakar Agricole, Dakar les 4 et 5 février 2005.
- MYRDAL, G. (1969): «L'Etat mou dans les pays sous développés». *Tiers Monde*, 37.
- NURSKE, R. (1961): *Patterns of Trade and Development*, Blackwell.
- SRINIVASAN, T. N. (1988): *International Trade and Factor Movements in Development Theory, Policy and Experience*, in Ranis G. et Schultz T. P. (eds) *The State of Development Economics*, Oxford, Blackwell.
- Third High Level Forum on Aid Effectiveness: Accra Agenda for Action; 2-4 September 2008, Accra.
- UNICEF (1987): *L'ajustement à visage humain*.
- WADE, R. (1990): *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton University Press, Princeton, 1990.

RESUMEN

La situación alimentaria mundial: evolución y perspectivas de los hechos y de los enfoques conceptuales

La situación alimentaria mundial se ha agravado desde los años 2007-2008 con una brutal elevación de los precios de los productos alimentarios que ha incrementado sensiblemente el número de personas que sufren síntomas de hambre. El análisis de los factores coyunturales y estructurales de esta crisis remite al modo de funcionamiento actual de la economía agraria mundial. Las disponibilidades alimenticias son suficientes para alimentar a la población del planeta, pero el 15 por ciento de ella no puede ni producirlas ni acceder a ellas. Esta paradoja es el resultado de una forma específica de organizar la economía agraria mundial. Un modelo alternativo del funcionamiento de esta economía supone la superación del concepto de seguridad alimentaria y una renovación de los enfoques teóricos y estratégicos.

PALABRAS CLAVE: seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, economía agraria internacional, políticas agrarias, políticas comerciales.

SUMMARY

World food situation: Evolution and prospects of facts and conceptual approaches

The world food situation has worsened since 2007-2008 with a sharp rise in food prices which has noticeably increased the number of people suffering symptoms of starvation. The analysis of temporary and structural factors of this crisis leads to the current way of functioning of the international agricultural economy. Food availability is enough to feed the population of the world, but a 15 per cent of people can neither produce nor have an access to it. This paradox is the result of a specific organization of the international agricultural economy. An alternative way of functioning of such economy implies the superseding of the concept of food security and a renewal of the theoretical and strategic approaches.

KEYWORDS: Food security, food sovereignty, international agricultural economy, agricultural policies, trade policies.

¿Continuarán muriendo de hambre millones de personas en el siglo XXI?

VÍCTOR BRETÓN SOLO DE ZALDÍVAR (*)

Desde finales de la década de los años cuarenta, uno de los elementos más recurrentes del discurso de los organismos de desarrollo ha sido el del combate contra el hambre y la pobreza extrema. El propio nacimiento de la Economía del Desarrollo y de un complejo entramado de instituciones públicas y privadas orientadas a hacer éste extensible a los países del llamado Tercer Mundo tuvo su justificación, precisamente, en la necesidad imperiosa de poner fin al hambre endémica que azotaba a esas sociedades. Bien fuera por el peso de la tradición, bien por las consecuencias de un crecimiento demográfico desenfrenado, o bien por la incapacidad –derivada de ambos factores– de los pueblos subdesarrollados de cara a satisfacer su propia demanda de alimentos, el caso es que la intervención del Primer Mundo siempre fue considerada, además de como una necesidad, como un imperativo moral ineludible.

Salvo raras excepciones, en efecto, los diagnósticos explicativos de la recurrencia y la persistencia del hambre pocas veces incidieron en los elementos de carácter estructural que tienen que ver con la desigualdad en el reparto de la riqueza –a escala nacional y a escala planetaria– y con la lógica de la acumulación característica del sistema económico mundial. Más allá de la crítica y la denuncia emitida desde algunos ámbitos académicos y/o desde la oposición al *modus operandi* del aparato institucional del desarrollo, lo cierto es que el paradigma interpretativo dominante ha sido el de las teorías de la

(*) *Universitat de Lleida.*

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 224, 2009 (69-109).

modernización; una interpretación unívoca del desarrollo que percibe a éste como la superación de las barreras de la tradición arcaizante a través de la difusión tecnológica y el afianzamiento de la cooperación y la ayuda como una herramienta privilegiada en pos de ese proceso: la expansión de la revolución verde primero, el énfasis en las ventajas comparativas que para los países del Sur acarrearía su correcta inserción –sin distorsiones estatistas– en los mercados globales después, amén de las posibilidades abiertas por la biotecnología y los transgénicos en los albores del siglo XXI.

Sin embargo, más allá de las declaraciones de principios, la machacona coincidencia en los diagnósticos oficialistas y la insistencia en las medidas de carácter predominantemente tecnoeconómico, la tozudez de la realidad se muestra con toda su crudeza en la magnitud que la pobreza extrema y el hambre alcanzan en el momento presente: más de mil veinte millones de personas están subnutridas, según estimaciones de la FAO (1) para 2009, en un mundo en el que, paradójicamente, existen condiciones objetivas para alimentar a bastantes más de los que somos. La constatación lacerante de algunos de los países más azotados por el hambre que exportan al Primer Mundo más alimentos de los que importan nos sitúa, de modo revelador, ante la gran contradicción de nuestra contemporaneidad globalizada.

En base a todas estas consideraciones, el objeto de este artículo es 1) ofrecer una panorámica general de lo que las estadísticas nos dicen del alcance y magnitud del hambre en el mundo, panorámica que no invita mucho al optimismo; 2) proponer una reflexión sobre las incongruencias de los diagnósticos emitidos por décadas y sin solución de continuidad desde los organismos multilaterales de desarrollo; 3) analizar las principales consecuencias de las líneas de intervención impulsadas a tenor de esos diagnósticos; 4) sondear la viabilidad de quienes señalan razones estructurales de más hondo calado para explicar la persistencia de la subnutrición; y 5) cuestionar, de modo implícito y transversal, con qué tiene que ver eso que nos han enseñado que es el desarrollo, si con la mejora de las condiciones de vida de la gente o, simple y llanamente, con el poder y la hegemonía.

1. LA ERA DEL DESARROLLO Y EL PROBLEMA DEL HAMBRE MUNDIAL

Parto en este texto de la acepción del desarrollo como un discurso y una praxis asociada a él, siguiendo los sugerentes planteamientos de autores como Arturo Escobar (1998, 1999) o Gilbert Rist (2002). Nos

(1) Acrónimo en inglés de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

hallamos, en cierto sentido, ante una creencia quasi religiosa (Rist *dixit*): el dogma de que todos pueden llegar a ser como los presuntos desarrollados (que son quienes originalmente lanzan el discurso); una creencia, por cierto, que se traduce en un conjunto de prácticas –a menudo contrapuestas las unas con las otras– orientadas a alcanzar tan quimérica meta (quimérica por insostenible e inasumible). Es un discurso que, desde mediado el siglo XX, domina la dicotomía entre el sujeto *nosotros* (occidentales) y el objeto *ellos* (los *otros*). Si a lo largo de su historia, en efecto, Occidente ha conceptualizado a los no-occidentales como *bárbaros* (antigüedad clásica), *paganos* (expansión europea del XVI), *salvajes* (pensamiento ilustrado) o *primitivos* (evolucionismo y colonialismo decimonónicos) (Bestard y Contreras, 1987), tras la Segunda Guerra Mundial la última y más sofisticada clasificación dicotómica se articulará (exitosamente) alrededor de la noción de desarrollo: desarrollados/subdesarrollados, modernos/tradicionales, avanzados/atrasados (o emergentes, según el momento de la formulación), Primer Mundo *versus* Tercer Mundo, Norte frente a Sur (2).

La cuestión, además, se solapó hasta el fin de la guerra fría con la rivalidad de la geopolítica de bloques. De alguna manera, en esa tesitura el desarrollo se convirtió en una herramienta clave en la competencia de los Estados Unidos con la Unión Soviética, pues se aceptaba comúnmente, en el lado occidental, que si los países pobres no eran rescatados de su pobreza, terminarían sucumbiendo al comunismo. En esa lógica cabe interpretar el descubrimiento de la pobreza masiva en Asia, África y América Latina. En realidad, lo más innovador del nuevo discurso fue argumentar que el rasgo esencial del Tercer Mundo era su pobreza, prescindiendo de la etiología de ésta, y que la solución radicaba en el crecimiento económico convencionalmente entendido, convirtiendo así al desarrollo en una verdad evidente, universal y necesaria. De ahí que, definitivamente, la era del desarrollo sea también la del advenimiento del espacio econó-

(2) La entronización a escala planetaria de ese discurso ha tenido unas consecuencias trascendentales sobre la dinámica de las relaciones entre pueblos y países. Ha convertido, en primer lugar, a la solidaridad en un imperativo moral (los desarrollados tienen la obligación ética y moral de ayudar a los subdesarrollados a desarrollarse), justificando de esta manera la intromisión, en nombre del fomento del desarrollo, de unos países hegemónicos en los procesos sociales y económicos de otros periféricos. Ha generado un gigantesco mercado de la solidaridad –o de la compasión, como en su día planteaba David Sogge (1998)– cuyos clientes (los beneficiarios) son los subdesarrollados, tradicionales, atrasados o emergentes del Sur que deben (y quieren y anhelan) desarrollarse y modernizarse. Ha conseguido colonizar, pues, los imaginarios colectivos de su objeto de intervención (las poblaciones desarrollables). Ha permitido articular, finalmente, un complejo entramado institucional (el aparato del desarrollo) que genera modelos teóricos y líneas prácticas de intervención, orientando, canalizando, financiando y evaluando el proceso dialéctico de acción-reacción-cambio por él mismo estimulado.

mico en el que la renta per cápita y unas pocas macromagnitudes más constituyen el único baremo de comparación. Como muy bien apostilla Rist, «definiendo el subdesarrollo como un simple estado de carencia, el economicismo imponía su orden» (2002: 95).

Es una idea reiterada por todos los analistas que, si hubiera que fijar una fecha a modo de icono para marcar el principio formal de ese nuevo tiempo, esa sería el 20 de enero de 1949. Fue ese día cuando, en su Discurso sobre el estado de la Unión, el entonces presidente Truman hizo alusión, además de a tres puntos clave de su política exterior –apoyo a Naciones Unidas, continuidad de la reconstrucción europea vía Plan Marshall e intención de crear una organización militar común de defensa (OTAN) para neutralizar la amenaza soviética– al imperativo que los Estados Unidos tenían de ayudar a salir de la pobreza a las «regiones insuficientemente desarrolladas». Es el conocido como Punto IV, texto fundacional donde los haya de la episteme desarrollista:

«Debemos lanzarnos a un nuevo y audaz programa que permita poner nuestros avances científicos y nuestros progresos industriales a disposición de las regiones insuficientemente desarrolladas para su mejoramiento y crecimiento económico. (...) Más de la mitad de la población mundial vive en condiciones cercanas a la miseria. Su alimentación es inadecuada. Son víctimas de enfermedades. Su vida económica es primitiva y está estancada. Su pobreza es un lastre y una amenaza tanto para ellos como para las regiones más prósperas. (...) Por vez primera en la historia, la humanidad posee los conocimientos y las técnicas capaces de aliviar los sufrimientos de esos seres humanos. (...) Los Estados Unidos se destacan entre los países del mundo entero por el desarrollo de sus técnicas industriales y científicas. Los recursos materiales que podemos utilizar para ayudar a otros pueblos son limitados. Pero nuestros incommensurables recursos en materia de conocimientos técnicos se encuentran en constante crecimiento y son inagotables. (...) Opino que deberíamos poner a la disposición de los pueblos amantes de la paz los beneficios de nuestro acervo de conocimientos técnicos para ayudarles a alcanzar sus aspiraciones a una vida mejor. Y, en colaboración con otros países, debemos fomentar el desarrollo en las regiones necesitadas. (...) Nuestro objetivo debe ser el de ayudar a los pueblos libres del mundo entero a que, mediante sus propios esfuerzos, produzcan más alimentos, más vestidos, más materiales para la construcción y más energía mecánica para aliviar sus pesadas cargas» (cit. en Rist, 2002: 85-86).

En estos fragmentos del discurso de Truman podemos apreciar cómo, desde sus mismos inicios, el paradigma del desarrollo implicó una nueva concepción del mundo y sus desequilibrios. Frente a la contraposición colonizados/colonizadores, en la que cada categoría se ubica en universos contrapuestos y en la que la única vía para reducir la diferencia pasa por la liberación, en la dicotomía desarrollados/subdesarrollados tanto unos como otros aparecen en una misma escala, en un *continuum*. Se consolida, en cierto sentido, la quimera de que el subdesarrollado de hoy podrá –a través de la cooperación económica y la transferencia de tecnología– desarrollarse y ser mañana como el desarrollado: no hay contradicción estructural; hay complementariedad y espacio para la colaboración y la ayuda. El discurso del desarrollo va a instalar así un régimen de cosas que, además de allanar el camino hacia la injerencia de unos países sobre otros, va a hacer a ésta inmune a toda crítica: ¿Quién va a estar dispuesto a poner en cuestión una línea de actuación tendente a llevar la felicidad, la abundancia y la libertad a los ciudadanos desposeídos en los países del Tercer Mundo? La alocución de Truman encajó al hambre dentro de la agenda del desarrollo como uno de los temas prioritarios a resolver de inmediato. No parecía razonable, en un mundo donde el acervo tecnocientífico ponía al alcance de la mano por primera vez en la historia la posibilidad real de multiplicar la producción alimentaria y de mejorar la calidad de vida de las gentes, que casi la mitad de la población mundial fuera vulnerable al zarpazo de las hambrunas. De ahí que la guerra contra la pobreza y la subnutrición se convirtieran tempranamente en las grandes metas de instituciones emblemáticas como el Banco Mundial o la FAO (3). Llama no obstante la atención que los esfuerzos desplegados para erradicar la pobreza y el hambre se correspondan, después de más de sesenta años de intervenciones, con grandes volúmenes de población amenazada por la subnutrición en no pocos países y con la sensación de que la brecha de la exclusión, lejos de estrecharse, se ensancha sin parar.

1.1. Cuántos son los hambrientos y dónde están

Veamos qué nos dicen las estimaciones oficiales sobre el estado global de la subnutrición. Para ello voy a recurrir a las bases de datos

(3) Sorprende el lenguaje bélico –que no es neutro– empleado por todo el elenco de las instituciones de desarrollo: *lucha, guerra, estrategia, combate... El enemigo a abatir –terco y tenaz enemigo– es el hambre, es el subdesarrollo, es la marginación. Los informes oficiales que se muestran a la opinión pública acostumbran a tener el tono propagandístico de los gobiernos que, en época de conflicto, elaboran discursos y soflamas para animar a la población: proliferan así las declaraciones optimistas que enfatizan los «logros», los «avances» de tal o cual estrategia.*

elaboradas por la FAO y a sus series históricas (disponibles desde finales de los años sesenta) agrupadas por grupos de países; agrupaciones unas veces basadas en la ubicación de cada país en el mencionado *continuum* que va del subdesarrollo al desarrollo y otras –ya dentro del paquete de los no (todavía) desarrollados– en base a criterios geográficos y espaciales.

Hay que remarcar, para empezar, que la FAO calcula que en los albores del siglo XXI (años 2000-02) existían en nuestro mundo unos 852 millones de personas subnutridas; de éstos casi 817 en los países en desarrollo (Tercer Mundo), algo más de 28 en las regiones en transición (antiguos países socialistas en tránsito hacia la plena economía de mercado) y el resto en contextos desarrollados (el hoy llamado Cuarto Mundo). Dejando de lado las imprecisiones de esas etiquetas clasificatorias –más que imprecisiones, verdaderas arbitrariedades presentadas como categorías objetivables emanadas del propio discurso del desarrollo–, observemos para empezar qué sugieren los datos recogidos en los cuadros 1 y 2.

El primer renglón del cuadro 1 constituye en sí mismo todo un canto al optimismo, pues nos indica que durante los últimos treinta años del siglo XX el porcentaje de subnutridos en el mundo cayó la friolera de veinte puntos, del 37 por ciento de 1969-71 al 17 por ciento de 2000-02. Al parecer, ese descenso fue especialmente espectacular en Asia, donde el volumen de personas hambrientas pasó del 41 al 16 por ciento; igualmente notables son las reducciones en América Latina (del 20 al 10 por ciento) y en Oriente Medio y el Norte de África (del 23 al 10 por ciento). Únicamente en el África Subsahariana el porcentaje se mantuvo prácticamente estable (con un leve alivio en el último quinquenio). Los países ex-comunistas europeos y ex-soviéticos entran en 1995-97 en el cómputo y parecen estabilizarse, con una tendencia al alza en la antigua URSS, entre el 6-7 por ciento de su población.

Estimación optimista, sí. Optimista e irreal, por varias razones. La principal, porque no toma en cuenta el importante crecimiento de la población experimentado durante ese período. Vemos así cómo los datos del cuadro 2, que intenta contabilizar el número en millones de personas subnutridas, ofrecen un escenario más sombrío: en el mundo en desarrollo la cifra de hambrientos bajó de 963 millones (1969-71) a 816,8 (2000-02), mientras que en el ex-bloque soviético el desmoronamiento del sistema elevó el volumen de la subnutrición en más de 28 millones de personas. Leamos más de cerca el cuadro. La parte del león del descenso de hambrientos recae en Asia, especialmente en el Este y el Sudeste de ese conti-

nente. Afinando más, en números absolutos es Asia Oriental quien se lleva la mayor parte, con una reducción de más de un cuarto de millar de millones en esos treinta años. La regionalización de la tabla no debe inducirnos a engaño: estamos hablando básicamente de China, el gigante asiático que, según la misma FAO, ha protagonizado la lucha más exitosa y más espectacular contra la pobreza extrema que representa el hambre (4). Si eso es así, poco tiene que ver con las recetas convencionales estimuladas desde el aparato del desarrollo (la tendencia viene de mucho antes de la «apertura» de ese país) y, en todo caso, mucha relación tendrá con las políticas impulsadas por décadas desde el propio Estado chino. Hecha esta matización, y salvo excepciones –caso del Sudeste Asiático de 1980 en adelante– el panorama es más bien desilusionante: América Latina y el Caribe permanecen estancadas en los cincuenta y tantos millones; Oriente Medio y África del Norte, con grandes oscilaciones, casi no consiguen descender de los 40; y el África Subsahariana se perfila como el verdadero nudo gordiano del subdesarrollo en su máxima expresión: más de 204 millones de subnutridos en los albores del nuevo siglo frente a menos de 94 al principiar la década de 1970 (5).

Un segundo elemento para la reflexión viene por el lado de la periodización de las tendencias. En términos generales, parecen mejorar los datos hasta el parteaguas de 1980, sin duda de la mano de las políticas estatistas que, en consonancia con las teorías del desarrollo endógeno en boga en aquella época, tuvieron efectos constatables en la mejora del acceso alimentario de muchos cientos de millones de personas en los países del Tercer Mundo, muchos de ellos abocados a modelos desarrollistas que descansaban en el predominio del papel tutelar del Estado. Tras el advenimiento del neoliberalismo como nuevo dogma de las políticas macroeconómicas y su corolario, las políticas de ajuste de alto coste social, el empeoramiento es notorio en amplias regiones del planeta: Asia Meridional (con países como India, Pakistán y Bangladesh a la cabeza), América Latina y el Caribe, Oriente Próximo y Medio y, por supuesto, toda el África Subsahariana sin excepción.

(4) De los 251,3 millones de subnutridos menos que el cuadro 2 contabiliza en Asia y el Pacífico entre 1969-71 y 2000-02, 244,5 (el 97,3 por ciento) pertenecen a China, que redujo esta categoría desde los 386,6 millones del primer intervalo hasta los 142,1 del último (Cf. Dirección estadística de la FAO, <http://www.fao.org>).

(5) He tomado como referencia de llegada los años 2000-2002 porque constituye la horquilla más reciente sobre la que la FAO dispone de datos completos en el momento de redactar estas páginas (julio de 2009). En la nota que acompaña a la tabla 3 se especifican las carencias del cómputo correspondiente a 2003-2005. Los cálculos para los años posteriores (hasta 2009) son, por todo ello, excesivamente vagos y generalistas. Ver FAO (2008, 7).

Cuadro 1

POBLACIÓN SUBNUTRIDA EN LOS PAÍSES NO DESARROLLADOS (EN PORCENTAJE)

Región	1969-1971	1979-1981	1990-1992	1993-1995	1995-1997	2000-2002
MUNDO EN DESARROLLO	37	29	20		18	17
ASIA Y EL PACÍFICO	41	32	20		17	16
Asia Oriental	45	29	16		12	11
Oceanía	25	16	15		14	12
Sudeste Asiático	39	26	18		14	13
Asia Meridional	37	37	26		23	22
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	20	13	13		11	10
América del Norte	12	5	5		5	5
América Central	30	20	17		20	20
Caribe	26	20	27		30	21
América del Sur	20	14	14		11	10
ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA	23	9	8		10	10
Oriente Próximo y Medio	21	9	10		13	13
Norte de África	27	8	4		4	4
ÁFRICA SUBSAHARIANA	36	37	36		36	33
África Central	30	36	36		53	55
África Oriental	44	36	46		46	40
África Austral	34	34	48		45	40
África Occidental	31	39	21		17	16
PAÍSES EN TRANSICIÓN				6		7
Comunidad de Estados Independientes				7		9
Estados Bálticos				5		2
Este de Europa				3		3

1. Subnutrición: Por subnutrición la FAO entiende la condición de las personas cuyo consumo de energía alimentaria es permanentemente inferior a las necesidades mínimas para llevar una vida sana y realizar una actividad física liviana.

2. Agrupaciones de países del mundo en desarrollo: Asia y el Pacífico (*Asia Oriental:* China, Taiwán, Corea, República Popular de Corea, Mongolia; *Oceanía:* Islas Solomon, Fiji, Polinesia Francesa, Kiribati, Nueva Caledonia, Vanuatu, Samoa, Papúa Nueva Guinea; *Sudeste Asiático:* Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Tailandia, Vietnam, Timor, Brunei; *Asia Meridional:* Bangladesh, India, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Maldivas); América Latina y el Caribe (*América del Norte:* México, Bermuda; *América Central:* Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Belice; *Caribe:* Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Grenada, Antillas Holandesas, Saint Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent y las Genadines; *América del Sur:* Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela); Oriente Medio y Norte de África (*Oriente Próximo y Medio:* Afganistán, Irán, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Arabia Saudí, Siria, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Yemen, Chipre, Palestina [territorios ocupados]; *Norte de África:* Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Túnez); África Subsahariana (*África Central:* Camerún, República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, República del Congo, Gabón, Sao Tomé y Príncipe; *África Oriental:* Burundi, Eritrea, Etiopía, Kenia, Rwanda, Somalia, Sudán, Tanzania, Uganda, Comores, Djibuti, Seychelles; *África Austral:* Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Suazilandia, Zambia, Zimbabwe; *África Occidental:* Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo, Cabo Verde, Guinea-Bissau).

Fuente: Dirección Estadística de la FAO, <http://www.fao.org>

Cuadro 2

NÚMERO DE PERSONAS SUBNUTRIDAS (EN MILLONES) EN LOS PAÍSES NO DESARROLLADOS

Región	1969- 1971	1979- 1981	1990- 1992	1993- 1995	1995- 1997	2000- 2002
MUNDO EN DESARROLLO	962,3	926,6	825,2		798,6	816,8
ASIA Y EL PACÍFICO	770,6	731,4	569,6		509,9	519,3
Asia Oriental	392,8	309,2	198,8		155,1	151,7
Oceanía	0,9	0,8	0,9		1,0	0,9
Sudeste Asiático	111,5	92,1	78,5		66,4	65,5
Asia Meridional	265,3	329,4	291,4		287,4	301,1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	55,4	46,2	59,6		55,0	53,1
América del Norte	6,2	3,1	4,6		5,1	5,3
América Central	5,1	4,6	5,0		6,5	7,4
Caribe	5,4	4,9	7,9		9,1	6,8
América del Sur	38,8	33,7	42,0		34,4	33,6
ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA	42,6	20,6	24,8		35,3	39,9
Oriente Próximo y Medio	23,2	13,1	19,4		29,6	33,7
Norte de África	19,2	7,3	5,4		5,7	6,1
ÁFRICA SUBSAHARIANA	93,9	128,4	171,2		198,4	204,6
África Central	10,5	16,6	22,7		38,8	45,2
África Oriental	40,1	43,8	76,9		89,2	86,8
África Austral	13,5	17,8	34,1		36,5	35,7
África Occidental	29,8	50,2	37,4		33,8	36,9
PAÍSES EN TRANSICIÓN				23,3		28,3
Comunidad de Estados Independientes				19,0		24,1
Estados Bálticos				0,4		0,2
Este de Europa				3,9		4,0

1. Subnutrición: Por subnutrición la FAO entiende la condición de las personas cuyo consumo de energía alimentaria es permanentemente inferior a las necesidades mínimas para llevar una vida sana y realizar una actividad física liviana.

2. Agrupaciones de países del mundo en desarrollo: Asia y el Pacífico (*Asia Oriental:* China, Taiwán, Corea, República Popular de Corea, Mongolia; *Oceanía:* Islas Solomon, Fiji, Polinesia Francesa, Kiribati, Nueva Caledonia, Vanuatu, Samoa, Papúa Nueva Guinea; *Sudeste Asiático:* Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Tailandia, Vietnam, Timor, Brunei; *Asia Meridional:* Bangladesh, India, Nepal, Pakistán, Sri Lanka, Maldivas); América Latina y el Caribe (*América del Norte:* México, Bermuda; *América Central:* Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Belice; *Caribe:* Cuba, República Dominicana, Haití, Jamaica, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Dominica, Grenada, Antillas Holandesas, Saint Nevis, Saint Lucia, Saint Vincent y las Genadines; *América del Sur:* Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela); Oriente Medio y Norte de África (*Oriente Próximo y Medio:* Afganistán, Irán, Irak, Jordania, Kuwait, Líbano, Arabia Saudí, Siria, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Yemen, Chipre, Palestina [territorios ocupados]; *Norte de África:* Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Túnez); África Subsahariana (*África Central:* Camerún, República Centroafricana, Chad, República Democrática del Congo, República del Congo, Gabón, Sao Tomé y Príncipe; *África Oriental:* Burundi, Eritrea, Etiopía, Kenia, Rwanda, Somalia, Sudán, Tanzania, Uganda, Comores, Djibuti, Seychelles; *África Austral:* Angola, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Suazilandia, Zambia, Zimbabwe; *África Occidental:* Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Liberia, Malí, Mauritania, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo, Cabo Verde, Guinea-Bissau).

Fuente: Dirección Estadística de la FAO, <http://www.fao.org>

El cuadro 3 refleja la tendencia actual, intensificada a partir del súbito e intenso incremento de los precios de los alimentos entre 2005 y 2008, hacia el empeoramiento de la situación general: en 2003-2005 los subnutridos pasaban ya de los 832 millones en ese mundo que nunca llega a desarrollarse, experimentando aumentos remarcables en Asia y en el África subsahariana. Considerando que se trata de datos muy incompletos, que a veces la reclasificación de los países impide su plena contrastación con las series históricas (6) y que, en cualquier caso, no están reflejados todos los que son, la estampa que se vislumbra es bastante tenebrosa. La propia FAO reconoce que, sólo de 2005 a 2007, el número de personas que padece hambre crónica aumentó en 75 millones, alcanzando la cifra de 923 millones (FAO 2008, 6) y superando el millar apenas dos años después, con 100 millones de subnutridos (FAO 2009, 4).

Cuadro 3

ESTIMACIÓN PROVISIONAL DE LA POBLACIÓN SUBNUTRIDA
(EN MILLONES Y EN PORCENTAJE) EN LOS PAÍSES NO DESARROLLADOS, 2003-2005

Región	Millones	Porcentaje
MUNDO EN DESARROLLO	832,2	16
ASIA Y EL PACÍFICO	541,9	16
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	45,2	8
ORIENTE MEDIO Y NORTE DE ÁFRICA	33,0	8
ÁFRICA SUBSAHARIANA	222,1	30

Estimaciones calculadas sin información de los siguientes países: Asia y el Pacífico (Corea, Taiwán, Vietnam, Timor, Brunei y Maldivas, además de toda Oceanía; incluye en cambio las ex-repúblicas soviéticas del Asia Central y Occidental); América Latina y el Caribe (México, Bermudas, Costa Rica, Belice, Cuba, Argentina, Chile, Uruguay y las Antillas menores); Oriente Medio y Norte de África (no se detallan cifras por países); África subsahariana (Gabón, Sao Tomé y Príncipe, Somalia, Comores, Djibuti, Seychelles, Cabo Verde y Guinea-Bissau).

Fuente: Dirección Estadística de la FAO, <http://www.fao.org>.

Todo esto leyendo simplemente y a vista de pájaro –entrar en mayor detalle escapa a la intención del presente texto– lo que aparece reflejado en los cuadros. La cuestión de fondo que me parece más inquietante, sin embargo, tiene que ver con cómo se calculan esos datos; con hasta qué punto las estimaciones oficiales edulcoran (o no) una realidad presumiblemente más dura; con hasta dónde esos cálculos, en tanto que forman parte de un determinado sistema de representación, condicionan la forma que tenemos de percibir, diagnosticar y analizar la realidad social.

(6) Es curioso observar, por ejemplo, cómo han desaparecido los estados «en transición», siendo absorbidos por alguna de las categorías de la clasificación binaria desarrollados/subdesarrollados.

1.2. Las estadísticas como sistema de representación

Si bien desde la década de 1960 se han ido elaborando métodos de cuantificación cada vez más sofisticados, lo cierto, como señalan Jesús Contreras y Mabel Gracia, es que «estos modelos se construyen con valores medios, los cuales enmascaran la heterogeneidad de las prácticas alimentarias dentro de cada país, subrayando, por otro lado, que no todos los países que ofrecen información a estas instituciones internacionales la dan con el mismo grado de fiabilidad» (2005: 359). Eso sin contar que, además, los criterios que definen la adecuación de las raciones diarias recomendadas por los nutricionistas han ido cambiando en función de elementos también dispares (7).

De entre todos los baremos de medición ensayados, el más común y generalizado es el del consumo de calorías. Se calcula, para empezar, lo que técnicamente se denomina «necesidades mínimas de energía alimentaria», y que se refiere, en un grupo de edad y sexo determinado, a «la cantidad de energía alimentaria por persona que se considera adecuada para satisfacer las necesidades energéticas que permiten llevar una vida sana y realizar una actividad física liviana». A partir de ahí, se elaboran promedios ponderados por países o regiones, construyendo unos listados que acaban convirtiéndose en la única vara de medir (8). Independientemente del grado de fiabilidad de las estadísticas disponibles, y más allá de las limitaciones de los mecanismos convencionales de cálculo de la energía disponible per cápita (9), la cuestión es que en los cuadros resultantes, con la única excepción de los Emiratos Árabes, no hay un solo país en desarrollo con unos requerimientos calóricos que llegue a las 2.000 kcalorías por persona y día: las medias oscilan entre las 1.750 y las 1.950.

(7) «Hace veinticinco años, consumir un porcentaje de proteínas de origen animal por debajo de 8 por ciento era un indicador de malnutrición, hoy ya no es así, e incluso se considera oportuno y más saludable que estas proteínas sean de origen vegetal. Otro criterio fundamental es el suministro de energía diaria necesaria para mantener el metabolismo basal que oscila según la persona y la edad entre las 1.300 y 1.700 kcalorías día. En 1950, la FAO planteó que 3.200 kcal/día era la cifra más adecuada. No obstante, ello suponía reconocer que el 60 por ciento de la población mundial se encontraba por debajo de la cantidad óptima. Desde entonces esta cifra ha sufrido varios reajustes. En 1996 se hablaba de 2.700 a 2.900 kcal/día y en la actualidad se plantea que sólo a partir de un consumo inferior a 2.100 kcal/día se podría hablar de subnutrición» (Contreras y Gracia, 2005: 359).

(8) Ver FAO, «Estadísticas sobre Seguridad Alimentaria» (<http://www.fao.org>). Para una explicación detallada de la metodología empleada, FAO (2003).

(9) Ésta se calcula sumando la producción nacional y el resultado relativo al comercio de productos alimentarios (importaciones y exportaciones), todo ello convertido en calorías, y restando el cómputo de calorías no disponibles debido a pérdidas entre la producción y el consumo. El resultado dará para cada país un total energético disponible; total que se divide por la población (FAO, 2003: 4). No cuesta mucho imaginar los problemas que presenta este tipo de cuantificación a la luz de la deficiencia de numerosos sistemas estadísticos. Más cuando volúmenes importantes de la producción no pasan por el mercado, sino que se destinan al autoconsumo.

Resulta sospechosa una estimación tan a la baja y, de hecho, no parece aventurado plantear una cierta intencionalidad de blanqueamiento de unas estadísticas que, si se elevara la barrera calórica de la subnutrición, ofrecería un panorama mucho más aciago (y acaso real) de la situación de la población mundial en esta primera década del siglo XXI (10). La cosa se complica más si tenemos presente otra cuestión fundamental: que las medias estadísticas a nivel nacional no nos dicen absolutamente nada sobre el reparto interno y el acceso diferencial que los distintos grupos sociales tienen sobre los alimentos y la riqueza. Esta circunstancia, en la medida en que además estamos hablando de países caracterizados por una elevada desigualdad en los ingresos, distorsiona enormemente la fotografía fija y homogénea transmitida a través de los cuadros estadísticos convencionales. De esta manera llegamos a una situación muy compleja en la que, como en su día señaló Bob Stutcliffe, en realidad «no sabemos cuántos de nuestra especie sufren hambre. Sin embargo, tenemos un volumen impresionante de estadísticas que pretender dar una imagen de la dimensión del hambre en el mundo actual» (1996: 149). Una imagen que, emanada de un particular sistema de representación, está orientada a remarcar la idea de que la senda tecnoeconómica adoptada es la correcta, de que a pesar de las disfunciones el mundo marcha por el camino adecuado y de que, en definitiva, el aparato del desarrollo vela por los desheredados y avanza en su misión histórica de erradicar la malnutrición (11).

2. LOS ESTIGMAS DEL TERCER MUNDO

Ya en sus primeras formulaciones, el discurso del desarrollo estigmatizó al Tercer Mundo. Por obra y gracia de los expertos y los planificadores, la gran mayoría de la humanidad fue ubicada dentro del campo conceptual del subdesarrollo; un campo caracterizado por el tradicionalismo, la aversión a la *modernización* y la pervivencia de inercias seculares que estancaban a los países y a sus gentes. La heterogeneidad cultural y social de esos mundos se diluyó dentro del

(10) Muestra de ello es el hecho de que, frente a la estimación conservadora de 75 millones de nuevos subnutridos como consecuencia del alza en los precios de los productos básicos de 2005 a 2007 sugerida por la FAO, el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos elevara esa cifra a 133 millones, y eso manejando únicamente una encuesta sobre 70 países. La razón de tal discrepancia estriba que en este último caso se utilizó un punto límite más elevado para determinar el umbral del hambre: 2.100 kilocalorías por persona y día. Cf. Rosen, Shapouri y Qanbeck (2008).

(11) La cuestión de la medición de la subnutrición se enmarca en el debate sobre la definición y cuantificación de la pobreza. Para un análisis crítico, resultan de enorme interés las reflexiones de José María Tortosa (2001: 103-108), así como el volumen coordinado por Pedro Ibarra y Koldo Uceta (2001).

magma homogéneo y simplificador de lo *atrasado*. El peso de la tradición y de la cultura –de una tradición y cultura inmutables, esencializadas, como al margen de la historia– y su particular comportamiento demográfico han sido algunos de los estigmas que han definido por décadas la naturaleza de las sociedades tercermundistas desde el pensamiento hegemónico.

A partir de la publicación del modelo de W. Arthur Lewis en 1954 sobre la *economía dual*, esa concepción de los países del Tercer Mundo como divididos entre un sector *moderno* (minoritario) y otro *tradicional* (mayoritario) se generalizó en la literatura especializada. Desde el mismo inicio de la era del desarrollo, de hecho, nació una rama de la sociología –la Sociología del Desarrollo– que, tomando como modelo a los estados capitalistas ya desarrollados, adoptó como patrón interpretativo un paradigma, el de la *modernización*, que estaba impregnado de un esquematismo y un etnocentrismo profundos. En esa lógica –y muy influidos por la secuenciación de Rostow– algunos autores interpretaron la situación de subdesarrollo en base a la incapacidad de sincronizar la transformación de ambos subsectores –el tradicional y el moderno– a lo largo del proceso modernizador (12). Un proceso que habría de transitar necesariamente a través de medidas que permitiesen por un lado poner control al crecimiento de la población y, por otro, transformar las estructuras productivas de los países; estructuras que tendrían que pasar por los andariveles ya marcados por la experiencia de las potencias desarrolladas. Para ello, nada mejor que la difusión de los logros técnicos experimentados con éxito en el Primer Mundo a fin y efecto de multiplicar las producciones agropecuarias, mercantilizar a sus campesinos, capitalizar sus explotaciones y adecuar, en fin, sus economías a los requerimientos cambiantes del capitalismo mundial (Kay, 2001) (13).

(12) En la consolidación de esa nueva versión cientifista del evolucionismo social, fue muy importante el éxito y la difusión del influyente libro de Walt W. Rostow *Las etapas del crecimiento económico* (1960), significativamente subtítulo Un manifiesto no comunista. Por no entrar aquí en más detalles, baste con recordar el leitmotiv de la obra –la visión unilineal del devenir de las sociedades humanas en base a su grado de desarrollo económico a través de cinco etapas (sociedad tradicional, condiciones previas al despegue, el despegue, el progreso hacia la madurez y la era del consumo de masas)– y su énfasis en la metáfora organicista del desarrollo, tanto más cuando el mismo Rostow afirmaba que el crecimiento económico presenta estrechas analogías con la biología.

(13) El de la modernización de los campesinos fue, al menos hasta la década de 1980, uno de los temas estrella en materia de desarrollo. Dentro de ese subgénero debemos distinguir, al menos, una aproximación economicista (Schultz, 1967) de otra más marcadamente culturalista (Foster, 1980; Rogers y Svenning, 1979), a efectos analíticos. Ambas son, por supuesto, complementarias y compatibles como las dos caras de una misma moneda. Su mínimo denominador común sería el siguiente: el campesinado percibido como un agente potencialmente impulsor del desarrollo económico (en una visión economicista del problema), pero frecuentemente dotado de una serie de especificidades culturales (visión culturalista) que le hacen reacio a la modernización y que es necesario vencer (de ahí la importancia de la Antropología aplicada y la Sociología rural).

2.1. El problema del crecimiento demográfico

Un tópico recurrente ha sido y es la asunción de que una de las principales razones de la persistencia del hambre es el crecimiento demográfico incontrolado y la consiguiente incapacidad de los países subdesarrollados para satisfacer su demanda alimentaria. De ahí la articulación de medidas tecnocráticas orientadas a paliar esta situación: me estoy refiriendo a las campañas pedagógicas (a veces impositivas) de acercar la planificación familiar a los hogares pobres. Esta visión, muy extendida entre la sociedad civil del Primer Mundo y entre las élites sociales y económicas del Tercero, adolece de una serie de distorsiones que la invalidan desde la óptica de la etiología de la pobreza y el hambre.

Los demógrafos advierten de que, en realidad, la mortalidad infantil, la fecundidad y el índice de crecimiento de la población están descendiendo –con altibajos y marcados desequilibrios– a escala planetaria. De alguna manera, se plantea la tesis de que el Tercer Mundo estaría inmerso en una transición demográfica tendencialmente similar a la ya experimentada por los países industrializados (14). David Reher, por ejemplo, sintetiza el proceso de la siguiente manera:

«There are indications that a large part of the world is about to commence a prolonged period of population decline. This will bring to a close three centuries of unfettered population growth, itself a unique experience in human history (...). For a number of decades during the second half of the twentieth century, world population growth rates surpassed 1.75 percent per year, exceeding 2 percent between 1970 and 1975, and were considerably higher in many world regions. Not only is this period of growth ending, there are also real perspectives for prolonged population decline in many of the world's regions during the twenty-first century. There can be little doubt that this process is well under way in Europe and in other developed nations. It may just be getting underway in many of the lesser developed countries of the world as well. Only in the least developed regions of the world is it still a matter of serious doubt, though there too population growth rates have declined substantially in recent years.

(14) Quiero subrayar lo de tendencialmente similar en el sentido de que hablar de transición demográfica no debe interpretarse, en mi opinión, como un ejercicio de europocentrismo, a saber: presuponer que todas las sociedades deben atravesar las mismas etapas en la evolución de sus poblaciones. Lejos de ello, el hecho de que pueda constatare la tendencia hacia una ralentización del crecimiento demográfico en el Tercer Mundo que obedece, como veremos, a una caída en las tasas de mortalidad y de fecundidad –elementos todos ellos coincidentes con la experiencia europea– no invalida el reconocimiento de la pluralidad de causas específicas que concurren en cada caso concreto.

The mechanics of decline can be traced to a prolonged reduction in fertility nearly everywhere in the world. In developed regions, fertility reached its maximum levels around a century ago. Since then, decline has been unchecked, with the brief interlude of the baby boom of the 1950s and 1960s. In other parts of the world, fertility decline started much later (1960s-1980s), though the pace of decline has been far faster than it was in the developed world. The result of this is that, with the exception of regions such as sub-Saharan Africa, inter-regional disparities in fertility at the beginning of the twenty-first century are far smaller than they were only 50 years ago. In large parts of the world, below-replacement fertility has been the norm for some time now, and in others there is a good chance that fertility, at present just above replacement levels, may be headed in the same direction» (Reher, 2005: 2).

Este autor comenta cómo en este momento la fecundidad está ya por debajo del mínimo de reemplazo en cerca de 60 países, muchos en el mundo *en desarrollo*. En su opinión, los lugares comunes que inducen a hablar en esos escenarios de transición demográfica son los siguientes: 1) una reducción de la fecundidad iniciada entre 1955 y 1980; 2) una reducción previa en la mortalidad: fue ese desequilibrio entre el descenso de la mortalidad y la caída posterior de la fecundidad lo que conformó un dilatado período de aceleración de las tasas de crecimiento demográfico que sólo en los últimos lustros ha comenzado a remitir en gran parte del mundo; 3) el ritmo de todos estos procesos ha sido bastante más rápido que en las transiciones demográficas históricas (caso europeo); de igual manera, el tamaño de los grupos domésticos está declinando con relativa celeridad, aunque con fuertes divergencias regionales (Reher, 2004 y 2005) (15).

De hecho, la proyección de Naciones Unidas para el año 2050 es que la población mundial alcance para entonces la cifra de casi 9.076 millones de habitantes, estimación sensiblemente alejada de los 11.658 millones calculados si se mantuvieran estables las tasas de fecundidad (cuadro 4). El Banco Mundial coincide bastante con estos cálculos, pronosticando que de 2050 en adelante «la fecundidad se mantendría a nivel de reemplazo y la esperanza de vida segui-

(15) Realmente es complicado hacer generalizaciones de esta escala, más en un escenario tan desigual como el actual. Los datos agregados por grandes regiones y por países nos acercan más a la diversidad y las contradicciones de unas situaciones que, en el caso del África Subsahariana, alcanzan su máximo dramatismo: tal como reconoce el Informe sobre Desarrollo Humano de 2005, en esa zona del planeta las expectativas de vida al nacer son, mutatis mutandi, las de la Inglaterra de 1840 (PNUD, 2005: 29).

ría aumentando», acercándose así la población mundial «al crecimiento cero y a mantenerse estacionaria a finales del siglo» (Livi Bacci, 2002: 261). Naciones Unidas trabaja con la hipótesis de una estabilización de los contingentes humanos durante la segunda mitad de la presente centuria por debajo de los 11.500 millones, una cifra claramente asumible desde el punto de vista alimentario. Conviene no perder de vista que la producción agroalimentaria actual es suficiente para abastecer a toda la población mundial. Contreras y Gracia nos recuerdan en este sentido que «la FAO hace más de quince años elaboró un informe en el que señalaba que el mundo, en el estado actual de las fuerzas de producción agrícola, podría alimentar

Cuadro 4

POBLACIÓN MUNDIAL (MILES): SERIE HISTÓRICA DESDE 1950 Y PROYECCIONES
HASTA 2050

Año	Variante media	Estimación al alza	Estimación a la baja	Est. con fecundidad estable
1950	2.519.470	2.519.470	2.519.470	2.519.470
1955	2.757.399	2.757.399	2.757.399	2.757.399
1960	3.023.812	3.023.812	3.023.812	3.023.812
1965	3.337.974	3.337.974	3.337.974	3.337.974
1970	3.696.588	3.696.588	3.696.588	3.696.588
1975	4.073.740	4.073.740	4.073.740	4.073.740
1980	4.442.295	4.442.295	4.442.295	4.442.295
1985	4.843.947	4.843.947	4.843.947	4.843.947
1990	5.279.519	5.279.519	5.279.519	5.279.519
1995	5.692.353	5.692.353	5.692.353	5.692.353
2000	6.085.572	6.085.572	6.085.572	6.085.572
2005	6.464.750	6.464.750	6.464.750	6.464.750
2010	6.842.923	6.903.276	6.781.431	6.881.529
2015	7.219.431	7.382.434	7.054.584	7.337.041
2020	7.577.889	7.873.172	7.280.148	7.819.287
2025	7.905.239	8.336.867	7.471.426	8.321.838
2030	8.199.104	8.784.155	7.618.083	8.855.299
2035	8.463.265	9.237.907	7.712.423	9.439.779
2040	8.701.319	9.709.446	7.753.745	10.092.723
2045	8.907.417	10.184.739	7.741.810	10.827.058
2050	9.075.903	10.646.311	7.679.714	11.657.999

Fuente: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2004 Revision and World Urbanization Prospects: The 2003 Revision, <http://esa.un.org/unpp>.

sin problemas a más de doce mil millones de seres humanos; hoy ya se habla de veinte mil» (2005: 358).

Por otro lado, más que considerar a la superpoblación como causa del hambre, sería más correcto plantear que ambos fenómenos, superpoblación y hambre, son consecuencias de la desigualdad y la pobreza. Son numerosos los trabajos que señalan que, en efecto, frente a la exclusión y la escasez, «las familias pobres necesitan muchos niños para ayudar en los trabajos del campo y, dada la alta tasa de mortalidad infantil, necesitan más embarazos para alcanzar un tamaño adecuado de la familia». De ahí que, de acuerdo con este planteamiento, «una alta tasa de natalidad revela una reacción defensiva de la gente contra la inevitable pobreza», pues «los hijos son mano de obra que aumenta la misérrima renta familiar» (Lappé, Collins, Rosset y Esparza, 2005: 49 y 50). Visto así, ¿cómo se explicaría entonces la tendencia detectada por los demógrafos hacia la transición demográfica? Pues en base a la disminución mencionada del crecimiento de la población generada por la consolidación de cambios de largo alcance; unos cambios que pueden ser inducidos por la disminución de la mortalidad infantil (y aquí la implementación de políticas sociales por parte de los respectivos estados ha jugado un papel esencial, piénsese en casos emblemáticos como Cuba o Kerala), y por la acción combinada de campañas oficiales de planificación y control familiar (16). Con el paso de los años, además, el contexto macro (regional o estatal) en el que se desenvuelven las pobreza cotidianas se ha constreñido tanto –sobre todo con los ajustes de corte neoliberal– que, simple y llanamente, tener muchos hijos ha perdido buena parte de su ventaja estratégica en la lógica de la reproducción familiar, llegando a convertirse a menudo en un problema añadido.

Una cuestión importante desde el punto de vista de la más que razonable presunción de la persistencia (si no aumento) de la subnutrición, es lo que Massimo Livi Bacci denomina los cambios geodemográficos acarreados por esos procesos: «entre 2000 y 2050 el peso de la población de los países desarrollados bajará del 19,7 por ciento al 12,7 por ciento de la población mundial; el peso de Europa bajará, incluso más rápidamente, del 12 por ciento al 6,5 por ciento. En el mundo pobre aumentará intensamente el peso de la población afri-

(16) *Recuérdese que las décadas de la caída de la mortalidad coinciden con la época de la descolonización (África y Asia) y de la puesta en funcionamiento de ambiciosos modelos desarrollistas (América Latina); en cualquier caso se trataba de un tiempo en que los poderes públicos, con el Estado a la cabeza, estimularon medidas de salud pública que, con resultados desiguales, se tradujeron a menudo en un aumento de la expectativa de vida.*

cana, que pasará del 16,3 por ciento al 24,6 por ciento en 2050» (2002: 258-259), y suma y sigue. Si a pesar de tener capacidad para alimentar a muchos más de los que somos la realidad del hambre es la que es, no cuesta mucho imaginar qué puede pasar si, manteniendo estables los demás factores que intervienen en el *maldesarrollo* –por utilizar la expresión de Tortosa (2001)–, se cumplen los augurios (por otra parte altamente probables) de unas cuantas décadas de incrementos poblacionales especialmente concentrados en los países más castigados por la pobreza y la exclusión. Incluso en un escenario de crecimiento cero a cinco o seis décadas vista, la situación que se avecina es aterradora.

3. LOS LÍMITES DE LA MODERNIZACIÓN

Unas veces de manera simultánea, otras alternándose en función de las coyunturas y las modas impuestas por la Economía y la Sociología del Desarrollo, la revolución verde, el énfasis en reformas moderadas y controladas de las estructuras productivas, la articulación de un complejo entramado de cooperación internacional Norte-Sur y, especialmente en el último cuarto de siglo, una fe incondicional en las oportunidades brindadas por los mercados globalizados, han sido las principales recetas publicitadas desde el aparato del desarrollo como las vías más importantes hacia la modernización y la victoria en el combate contra el hambre.

3.1. La panacea de la revolución verde

Según sus apologetas, la generalización en los países subdesarrollados de la llamada revolución verde aumentaría el rendimiento de los cereales, generando un incremento en los ingresos de los productores pobres y ayudándoles por ende a salir de la pobreza. El término se acuñó en la década de 1960, aunque hacía años ya que su paquete tecnológico se aplicaba en el Tercer Mundo. Tras su experimentación temprana en el norte de México con semillas híbridas de altos rendimientos de cereal (17), dicha estrategia de desarrollo rural se expandió rápidamente por Asia, apareciendo en poco tiempo nuevas

(17) En 1943, a resultas de la colaboración entre el Gobierno Federal mexicano y la Fundación Rockefeller, se creó la Oficina de Estudios Especiales, cuyo objetivo era aumentar la producción de alimentos a partir de semillas híbridas de altos rendimientos y de la aplicación meticulosa del adecuado paquete de insecticidas y fertilizantes sobre tierras de regadío. A este modelo, que se estaba desarrollando exitosamente en los Estados Unidos, se le suponía perfectamente transferible a México, a pesar de que, realmente, los únicos capaces de asumirlo con garantías eran los grandes propietarios de los distritos de riego norteros. La experiencia mexicana sirvió como laboratorio y cabeza de puente para su difusión al resto de América Latina.

variedades de arroz, maíz y trigo. De ese modo, para los años noventa del siglo XX, casi el 75 por ciento de las áreas arroceras asiáticas estaban sembradas con esa clase de simientes, la mitad del trigo plantado en África y más del 50 por ciento del cultivado en América Latina y Asia, así como el 70 por ciento del maíz mundial: sobre el 40 por ciento de los agricultores del Tercer Mundo usaban las semillas aportadas por la revolución verde, especialmente en Asia y en América Latina.

¿Qué pasó, a trazo grueso, con la revolución verde? ¿Cómo ha sido posible multiplicar la capacidad de producción de alimentos y al tiempo ser incapaces de garantizar un cambio de tendencia definitivo hacia la erradicación del hambre en el mundo? Sin ánimo de exhaustividad, pero queriendo sintetizar los aspectos más importantes, la experiencia acumulada permite explicitar cinco argumentos críticos básicos sobre la panacea que no fue la revolución verde.

Primero. Los más beneficiados entre los productores rurales fueron los grandes cultivadores, pues fueron los más rápidos en adoptar el nuevo paquete tecnológico, los que contaron con más ayudas (crediticias, de asesoría técnica, de inversiones públicas –tipo riego, por ejemplo). Esta circunstancia hizo que, en términos generales, el incremento productivo (concentrado en las unidades mayores) redundara en una caída del precio de los cereales muy nociva para los campesinos pequeños y más pobres, que quedaron en una posición competitiva más débil que la que tenían antes.

Segundo. La revolución verde se concentró en un grupo reducido de cultivos, ignorando y prescindiendo de la rica diversidad de alimentos producidos por los campesinos (18) y actuando de *facto* como correa de transmisión de la integración de éstos a los mercados, imponiendo sutilmente la especialización y el monocultivo en detrimento de la biodiversidad, la lógica del autoconsumo y vulnerando, así, el acceso y el control de las comunidades locales sobre sus propios sistemas de abasto alimentario. Eso sin contar que muchas economías campesinas del Tercer Mundo se desenvolvían –y lo siguen haciendo, cada vez en peores condiciones– en tierras marginales o, en cualquier caso, de una calidad en principio poco idónea para la generalización de ese paquete tecnológico.

Tercero. La revolución verde implica insumos caros, que los campesinos deben adquirir en el mercado a pesar de sus escasos recursos,

(18) «Los recursos genéticos vegetales mundiales, esenciales para el desarrollo de nuevas variedades de semillas, se están reduciendo. En la India, donde había 30.000 variedades naturales de arroz hace sólo medio siglo, es probable que no queden más de cincuenta dentro de quince años» (Lappé, Collins, Rosset y Esparza, 2005: 110).

y que son fabricados por corporaciones que promueven, difunden y perpetúan esas tecnologías. Los verdaderos grandes beneficiarios de la revolución verde ni siquiera son aquellos agricultores que por las razones que fuera (apoyo estatal, disponibilidad de tierras de calidad, crédito, etc.) consiguen aplicar exitosamente ese paquete tecnológico, sino las transnacionales productoras de los insumos y el sistema financiero que moviliza los capitales (o los prestamistas locales, a pequeña escala). Esto nos sitúa frente a otro gran problema agravado por la revolución verde: el de la dependencia del Sur (y dentro de cada país de los pequeños campesinos) con respecto a los flujos financieros del Norte, que neutralizan las posibles ventajas acarreadas por los incrementos de producción derivados de las nuevas tecnologías.

Cuarto. Más de la mitad de los mil millones de habitantes rurales del Tercer Mundo o no tienen tierra o tienen muy poca. Obviamente son estos los sectores más vulnerables al hambre y los que más dificultades tienen para beneficiarse de las regalías de la revolución verde. A ello hay que añadir los efectos de la adopción de maquinaria ahorradora de mano de obra entre las unidades grandes y capitalizadas desde el punto de vista de los mercados locales y regionales de trabajo. No cuesta mucho imaginar qué pasa tras la generalización de una estrategia intensiva en el uso del capital y extensiva en la utilización de mano de obra en escenarios como los habituales en muchas regiones calificadas como subdesarrolladas, donde la escasez de capitales (que hay que importar, vía endeudamiento) se corresponde con una abundancia de fuerza de trabajo cada vez más presionada a abandonar el medio rural (19).

Quinto. La revolución verde, además, constituye en sí misma un modelo insostenible, y eso contemplando el proceso desde diferen-

(19) *Me parece oportuno traer aquí de nuevo a colación la experiencia mexicana con la revolución verde, por ser pionera en América Latina. Hewitt de Alcántara (1985, 1992) resume en siete sus principales consecuencias para el período 1940-70: el espectacular avance de la mecanización y el uso de fertilizantes e insecticidas; el incremento de la dependencia tecnológica del exterior; el aumento global de las producciones; la obtención a largo plazo de excedentes de trigo antieconómicos; la consolidación de una estructura dual en la oferta de créditos e insumos; el fortalecimiento de un sector agrario polarizado, con las implicaciones negativas que ello tiene desde el punto de vista del desarrollo industrial; y el incremento de la brecha que separa el norte del sur del país. Como contrapartida, los frutos aparentemente más exitosos (en términos productivos) no tardaron en llegar. Entre los años 1942 y 1964 se experimentó un incremento medio de la producción agraria del orden del 5,1 por ciento, en contraposición al 3,1 por ciento del crecimiento demográfico. Realmente, pocos fueron los países latinoamericanos con tasas semejantes. Los avances de la modernización permitieron (aún con un cierto retraso con respecto a las previsiones de los técnicos) que México se hiciera autosuficiente (y excedentario) de trigo en 1956, pero a un costo muy alto. Y es que, en realidad, el trigo producido en los oasis irrigados norteros, con insumos onerosos muchas veces subsidiados por el gobierno y protegidos por un precio artificialmente elevado, no podía competir en el mercado mundial y hubo de venderse con pérdida.*

tes perspectivas. En primer lugar hay que destacar su dependencia del uso intensivo de energías no renovables –los mejores resultados se obtienen utilizando gran cantidad de plaguicidas y fertilizantes químicos– y lo que ello supone en materia de contaminación ambiental (pienso por ejemplo –y no sólo– en los acuíferos) y de degradación de los suelos a largo plazo, pues el cultivo de variedades de altos rendimientos limita las prácticas habituales en el medio campesino de rotación de los cultivos, «que erosionaban menos la cantidad de nutrientes de la tierra y obtenían un mayor rendimiento por unidad de fertilizante utilizada» (Gutiérrez, 1996: 236). Con esto entramos en otro tipo de consideraciones: las que aluden a los costos que para los campesinos implica mantenerse dentro de la línea de flotación de la revolución verde. Si bien es cierto que pueden obtenerse mejores resultados en términos de producción, también es verdad que los costos también aumentan, habitualmente con mayor rapidez que los rendimientos (20). De modo que la pregunta es obvia: ¿quién puede sobrevivir como pequeño productor y mantenerse así en el mercado?

Buena muestra de la vulnerabilidad implícita del modelo de la revolución verde la tenemos en los efectos demoledores que el fuerte incremento de los precios del petróleo entre 2004 y mediados de 2008 acarreó para millones de pequeños campesinos dependientes del mercado como consumidores de insumos industriales y, también, como compradores de rubros básicos que ya no producen, o producen en cantidades insuficientes para garantizar el consumo doméstico gracias precisamente a su inserción en los mercados como productores especializados (monoprodutores en muchos casos): el encarecimiento del crudo multiplicó por tres los costos de los fertilizantes y duplicó los del transporte en 2006-2008 (FAO 2008, 10), presionando al alza los precios de los alimentos y constituyendo, pues, uno de los factores explicativos del reciente repunte de la subnutrición.

Otro elemento que hay que tener presente es que los defensores de la revolución verde –aquéllos que piensan que, a pesar de todo, las «luces» son mayores que las «sombras» que proyecta– están publicitando los avances en biotecnología como su continuación; como una verdadera segunda revolución verde que vendrá a complementar los avances de la primera. La biotecnología ha permitido la transferencia de genes de una especie a otra para crear variedades transgénicas

(20) Debe tenerse en cuenta en este sentido que, por ejemplo en Asia, el incremento anual de fertilizantes en los arrozales aumentó entre 3 y 40 veces más que el aumento de los rendimientos del arroz durante los últimos treinta años del siglo XX (Shiva, 1991).

con unas técnicas que, ciertamente, pueden ser aplicadas a casi cualquier cultivo e incluso al ganado. El hecho de que estos productos sean patentados por corporaciones químicas y farmacéuticas que dominan una gran parte de la industria de las semillas –las mismas que ya antes monopolizaban el mercado de fertilizantes y pesticidas (21)– no es óbice para que, desde la FAO, esta estrategia sea conceptualizada como una oportunidad abierta para satisfacer las necesidades de los pobres:

«Superando las restricciones de la producción que son insolubles con la selección convencional, la biotecnología puede acelerar los programas de selección convencional y proporcionar a los agricultores materiales de plantación libres de enfermedades, sustituyendo las sustancias químicas tóxicas que dañan el medio ambiente y la salud humana. La biotecnología puede elaborar instrumentos de diagnóstico y vacunas que ayudan a luchar contra las enfermedades de los animales más graves. Por último, la biotecnología puede mejorar la calidad nutricional de los alimentos básicos como el arroz y la mandioca y crear nuevos productos para usos sanitarios e industriales.

La biotecnología no puede superar las lagunas en la infraestructura, la reglamentación, los mercados, los sistemas de semillas y los servicios de extensión que obstaculizan la aportación de tecnologías agrícolas a los agricultores pobres en zonas remotas. Tampoco puede superar las fallas institucionales, las deficiencias del mercado y las insuficiencias de las políticas que obstaculizan todo esfuerzo destinado a promover el desarrollo agrícola y rural en muchos países. Queda mucho por hacer para que los productores de los países en desarrollo puedan adoptar sus propias decisiones con respecto a esas tecnologías en su propio beneficio» (FAO, 2004: 122).

Dejando de lado los aspectos relacionados con la salud (¿son tan inocuos como se dice los alimentos elaborados con productos transgénicos?) y con el control del mercado de esas semillas por parte de un grupo reducido de transnacionales, vemos en este texto cómo la

(21) Los cultivos desarrollados históricamente en Asia, por ejemplo, están siendo patentados por grandes empresas, que se apropian gratuitamente de desarrollos intelectuales ajenos y milenarios. Las compañías químicas globales, recientemente redefinidas como compañías de las ciencias de la vida, declaran que sin ellas y sin los productos patentados por ellas, no se podría dar de comer al mundo. Vandana Shiva (2003), sin embargo, denuncia que estas prácticas agrícolas y comerciales no sólo degradan el ambiente sino que también erosionan la estructura social en los países del Tercer Mundo, sin que nadie tome verdadera conciencia de ello. En realidad –asevera– nos hallamos ante un modelo destinado preferentemente a abastecer los grandes mercados internacionales de productos de lujo, relegando la producción de bienes de consumo básico, y condenando al hambre a importantes masas de población.

FAO apunta algunas ventajas potenciales y algunos riesgos que amenazan el porvenir de esta nueva revolución verde. Me parece interesante sobre todo porque reconoce –muy en unos parámetros *stiglitzianos* (imperfección de los mercados y debilidad institucional en el Tercer Mundo)– que sin medidas de carácter estructural previas o paralelas que garanticen el acceso a todos de la nueva estrategia y una cierta distribución del ingreso, no es posible el avance de los más desfavorecidos. Visto lo visto, analizando cómo se desarrolló la primera revolución verde, constatando que el discurso con que hoy se publicita la segunda se asemeja mucho en su argumentario al que bombardeó a los imaginarios colectivos de los campesinos tradicionales durante décadas, contemplando la naturaleza oligopólica de los mercados de insumos y la poca voluntad política perceptible a nivel internacional de llevar a cabo transformaciones estructurales en profundidad, es comprensible que el escepticismo más absoluto –cuando no directamente el pesimismo– esté instalado en nuestra visión de lo que con mucha probabilidad continuará caracterizando el devenir de ese combate eterno (por interminable) librado (en teoría) por la erradicación del hambre en el mundo (22).

3.2. El tenue barniz de las medidas reformistas

Que los modelos tecnoeconómicos hayan sido dominantes durante la era del desarrollo no implica que, en determinadas coyunturas, no fueran de la mano de medidas de carácter estructural y redistributivo. Las décadas de 1960 y 1970 fueron prolijas en el impulso, por ejemplo, de reformas agrarias en numerosos países del Tercer Mundo. Por aquella época se argumentaba que una distribución más equitativa de la propiedad de la tierra mejoraría el ingreso de los campesinos, pondría las bases para una mayor y mejor difusión de la revolución verde y convertiría las áreas rurales en un acicate del desa-

(22) Xavier Montagut y Fabricio Dogliotti apuntan que la experiencia argentina, un país tradicionalmente agro-exportador, «ayuda a entender cómo, en poco tiempo, se puede generar una dependencia total de un modelo depredador y contaminante, capaz de disminuir sensiblemente la soberanía alimentaria para, en definitiva, dejar al país más pobre que antes. La introducción de los cultivos de soja transgénica (que han sustituido paulatinamente los otros cereales) ha creado una suerte de dependencia de las empresas agrícolas argentinas del negocio internacional de la agroindustria. La ampliación de los cultivos y la alta contaminación biológica que conllevan [los transgénicos] están destruyendo buena parte de los ecosistemas originarios y hoy en día la mayoría de las explotaciones de soja están directamente en manos de grandes transnacionales (o de sus intermediarios locales), que dejan un margen de beneficio a las empresas locales y a la sociedad en general ridículamente bajo. El desvío de intereses económicos y recursos hacia la producción para la exportación de soja ha dejado a la agricultura y a la ganadería tradicionales, bases de la alimentación argentina, con serios problemas. Se calcula que los argentinos comen hoy [2006] diez kilos de carne vacuna menos que en 2002 y la misma disminución afecta a los demás productos con base de proteínas que están intentando sustituir con alimentos derivados de la soja, con un valor nutricional –y cultural– mucho más pobre» (2006: 44).

rrollo industrial endógeno. Partiendo de los ejemplos exitosos experimentados –entre 1945 y 1953 y bajo la tutela directa de los Estados Unidos– en Taiwán, Corea y Japón, el patrón reformista se exportó, con resultados dispares y controvertidos, como receta a seguir en contextos caracterizados por una alta polarización de la propiedad y un dualismo estructural que estrangulaba el camino hacia la modernización. Hasta entrados los setentas, pues, el de la *reforma agraria integral* sería –junto al de la revolución verde– el otro paradigma de moda en desarrollo rural (23).

La primera dificultad que planteó su aplicación fue la de la inexistencia previa en muchas de las naciones a *reformular* de mecanismos de crédito, cooperativas o servicios de extensión agraria, déficit difícil de improvisar en poco tiempo. Además, la reforma nunca fue en la práctica suficientemente integral, ya que con ella se pretendieron generalizar patrones de crecimiento propios de países desarrollados a contextos estructuralmente diferentes. Siguiendo a Warriner (1969: 62-63), más que la propia idea de reforma integral, lo verdaderamente criticable es la forma sesgada, etnocéntrica y a menudo instrumentalizada por las élites en que acostumbró a ser puesta en práctica. Por otro lado, la reivindicación de la reforma agraria se había convertido en un arma ideológica de doble filo desde el mismo inicio de la guerra fría: si de una parte –y en nombre de la colectivización de los medios de producción– fue canalizada por la Unión Soviética y China para expandir el socialismo, de la otra los Estados Unidos hicieron lo propio –en nombre de la *reforma integral*– en aras de su prevención. La *reforma integral* pretendía proyectar al exterior el modelo norteamericano, al tiempo que la *colectivización de la agricultura* era percibida en el otro extremo como una etapa en el camino hacia la socialización. Al final, la reforma acabó en ambos casos siendo más eficaz desde el punto de vista de la adecuación de las estructuras agrarias a los requerimientos macroeconómicos que desde el de los intereses de los campesinos a quienes teóricamente estaba dirigida (24).

(23) Dicho concepto, acuñado como una réplica al proceso de reforma radical que se ensayaba en la Cuba revolucionaria, fue definitivamente consagrado en la Conferencia Mundial sobre la Reforma Agraria que, bajo los auspicios de la ONU, se celebró en Roma en 1966. En esa ocasión, la reforma integral se definió tibia y confusamente como una serie «de medidas para eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo económico y social, los cuales se deben a defectos de la estructura agraria» (Conferencia Mundial, 1969: 187). Su objetivo fundamental habría de ser, en teoría, afianzar la pequeña explotación familiar como punta de lanza de la modernización agrícola a través de un complejo programa de colaboración (educación, crédito, organización de cooperativas, etc.).

(24) Naturalmente que hubo ocasiones en las que la legislación reformista tuvo un gran impacto sobre los pequeños productores rurales: tal fue en países como Bolivia, Perú, Ecuador o México, donde mal que bien garantizó el

América Latina fue una de las grandes regiones del planeta en donde más ahínco se puso en la reforma agraria. Desde el paradigma de la industrialización a base de sustitución de importaciones (25), se la consideraba requisito *sine qua non* del desarrollo, pues las explotaciones familiares resultantes deberían orientar sus producciones hacia el suministro de alimentos básicos a bajo precio, a fin de abastecer los mercados urbanos en expansión y abaratar el costo de la vida para la nueva fuerza de trabajo descampesinizada de las ciudades. Los resultados, sin embargo, tienen más que ver con la adaptación de las estructuras agrarias al avance del capitalismo desarrollista de la época que con una mejora sustancial de las condiciones de vida del campesinado (Kay, 1998). Es un lugar común de la bibliografía disponible el hecho de que, a menudo, las reformas contribuyeron más bien a estabilizar y reforzar –o en su caso redefinir– las estructuras asimétricas preexistentes:

«Bien fuera por la timidez de las iniciativas redistributivas, por su deliberada tergiversación o por la puesta en funcionamiento de verdaderas contrarreformas agrarias tras avances más o menos significativos de la equidad (es el caso de Guatemala a partir de 1954 o el de Chile tras el golpe de 1973), el caso es que el sector no reformado de la agricultura mantuvo las mejores tierras y acaparó la mayor parte de los servicios (como crédito, infraestructura o riegos) destinados al agro. Los cambios inducidos, pues, no siempre incrementaron el consumo ni el mercado interno, y el vigoroso desarrollo de las grandes unidades capitalizadas terminó limitando las perspectivas económicas de un subsector campesino nuevamente relegado. Podría afirmarse (...) que las reformas sirvieron para adecuar las estructuras agrarias a los requerimientos del desarrollismo periférico del momento: eso significó liquidar las relaciones de producción precarias (pre-capitalistas, en la literatura de la época), consolidar mercados de trabajo típicamente capitalistas, fomentar la mercantilización de las economías campesinas y facilitar la generalización selectiva del

acceso a un pedazo de tierra de muchas familias campesinas. En Asia, un ejemplo emblemático lo constituye el del estado de Kerala (India), donde la reforma de 1969 abolió el arrendamiento y permitió una redistribución masiva de la tierra. Se entregaron más de 800.000 ha, beneficiando a un millón y medio de antiguos arrendatarios. A pesar de que se ha tolerado la existencia de un índice relativamente elevado de concentración de la tierra, los efectos de la reforma son perceptibles en el hecho de que los indicadores de desarrollo humano están en Kerala muy alejados de los del resto del país; así lo sugiere la tasa de mortalidad infantil (niños menores de cinco años), que es de 19 por cada 1.000 nacidos vivos, mientras que la del conjunto de la India está en 95 (PNUD, 2005: 34).

(25) Paradigma teorizado e impulsado en el entorno de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Un buen análisis generalista del modelo es el presentado por Sheenan (1990: 104-135). Ver también la síntesis de Gabriel Guzmán (1976) y la de Adolfo Gurrieri (1982).

paquete tecnológico de la revolución verde. Actuaron, paradójicamente, como correa de transmisión de lo que, con mucho acierto, Jaques Chonchol (1996) califica como la “modernización conservadora y excluyente” de los sistemas agrarios latinoamericanos» (Bretón, 2006: 61).

Las estimaciones sobre pobreza, indigencia y prevalencia de la subnutrición no dejan lugar a dudas, y marcan con claridad los límites de la vía reformista tal como se ensayó en América Latina. Según datos de la CEPAL (26), en 1970, en pleno proceso reformista en la mayor parte de los países de la región, el 62 por ciento de los hogares rurales estaban bajo la línea de la pobreza, y el 34 por ciento de la indigencia. Eso se traducía, recuérdese (cuadro 2), en un volumen de población subnutrida del orden de los 55,4 millones de personas. Diez años después, la magnitud de la pobreza rural había descendido al 54 por ciento y la de la indigencia al 28 por ciento, en parte como consecuencia del impacto positivo para una porción del campesinado de las reformas, y en parte también como efecto del fuerte éxodo rural estimulado por la industrialización y la expansión del paquete tecnológico de la revolución verde. En consonancia con ello, la subnutrición descendió en ese decenio hasta los 46,2 millones. De ahí en adelante, los ajustes estructurales de corte neoliberal y la apertura comercial y financiera estimulada por el Consenso de Washington no van a hacer más que estabilizar el número de personas hambrientas a los niveles de los años sesenta, dejando el porcentaje de pobres e indigentes como en los albores de los ochenta. En esa coyuntura, los límites de las reformas ensayadas, el camino hacia la articulación de grandes espacios económicos y la consolidación de modelos de crecimiento netamente neoliberales, enterraron este tipo de medidas reformistas dentro del cajón de sastre de lo obsoleto y no viable en los nuevos escenarios de la globalización (27).

(26) Ver CEPAL (2004). Este organismo define la pobreza como aquella situación en que los hogares disponen de ingresos inferiores al doble del costo de una canasta básica de alimentos. La indigencia, por su parte, se refiere a cuando ingresan menos del costo de una canasta básica de alimentos.

(27) Hay que indicar, empero, que el Banco Mundial está modificando sus hasta hace poco dogmas inamovibles en esta materia, aunque de manera contradictoria. Son ya abundantes los documentos de esa institución en que se reconocen las disfunciones de muchas de las medidas tomadas al palio del Consenso de Washington, puesto que han incrementado la distribución asimétrica de la riqueza, limitando en última instancia las posibilidades de crecimiento (Banco Mundial, 2002). En esa polarización asimétrica, la cuestión de la tierra ocupa todavía un lugar central, ya que los procesos de reconcentración han sido de tal magnitud en las últimas dos décadas, que en muchos países los índices de Gini de la propiedad se sitúan ya en valores próximos o incluso superiores a los existentes antes del inicio de las reformas agrarias de 1960 y 1970. Con todo, y aún reconociendo que el problema de las reformas clásicas es la forma en que se llevaron a cabo y/o el hecho de que quedaran inconclusas —aspecto éste que marca un punto y aparte en relación a las tesis del fracaso y el obsoletismo dominantes hasta hace bien poco—, se continúa insistiendo en que debe ser el mercado quien, en última instancia, debe reasignar el factor tierra. Es decir, que la nueva economía institucional parece empeñada, retóricas aparte, en circunscribir el problema al funcionamiento irregular de los

3.3. Cooperación al desarrollo y ayuda alimentaria

En la medida en que el discurso del desarrollo convirtió la cooperación de los países desarrollados en un imperativo moral, la ayuda internacional –y particularmente la ayuda alimentaria– devino en una herramienta clave de la nueva estrategia intervencionista. A lo largo de los años, y en función de los cambios de coyuntura, la argumentación legitimadora de la cooperación ha ido cambiando, derivando desde la defensa de la libertad frente a la amenaza comunista (tiempo de la guerra fría) hasta el fomento del libre mercado y el comercio libre (era neoliberal). En cualquier caso, la ayuda exterior siempre ha tendido más a reforzar el *statu quo* que a revertir en una mejora real de las condiciones de vida de sus presuntos beneficiarios. Para ejemplificar esta aseveración, y para mostrar cómo se fue articulando el engranaje de la ayuda alimentaria, es muy ilustrativo el manejo que los Estados Unidos hicieron de ella como herramienta geoestratégica de primer orden en su carrera para convertirse en una gran potencia agroalimentaria.

En 1954 el Congreso norteamericano aprobó la *Agricultural Trade Development and Assistance Act (Public Law o PL 480)*, cuyo objetivo era ampliar el mercado de su producción cerealista y, a la vez, contribuir a la erradicación del hambre en el mundo. Su articulado permitía vender a los gobiernos extranjeros alimentos a crédito en condiciones atractivas –hasta 1971 el pago pudo hacerse en moneda nacional del comprador; moneda que debía gastarse en el mismo país– (título 1º); facilitaba además vender y donar gratuitamente en casos de catástrofes o de ayuda al desarrollo a través de programas que distribuyeran alimentos entre sus destinatarios (título 2º); fomentaba donaciones a través de agencias caritativas (título 3º); posibilitaba finalmente el préstamo de dinero a otros países a fin de adquirir alimentos estadounidenses a una tasa baja de interés (título 4º, aprobado en 1959). Gracias a este programa, conocido como *Food for Peace*, los Estados Unidos se convirtieron en el gigante a escala planetaria del *poder alimentario*:

«Estos programas ampliaron el mercado mundial y trastocaron sus normas para dar salida a los excedentes de los Estados Unidos, el más grande y poderoso exportador mundial. Como contraparte, la agricultura norteamericana se volvió dependien-

mercados y a la inseguridad en los derechos de propiedad, enfatizando la necesidad del fortalecimiento de las instancias de intermediación únicamente como mecanismo capaz de corregir dicha anomalía. Ver en especial Banco Mundial (2008: 121-123).

te del mercado internacional. Entre 1967 y 1979 sus exportaciones agrícolas crecieron 125 por ciento y su valor aumentó de 6,8 a 32 mil millones de dólares, que representaban alrededor de la quinta parte de las exportaciones totales. La tercera parte de la superficie cultivada se usó para los productos de exportación. Según estadísticas de la FAO, en 1981 Estados Unidos produjo el 20,2 por ciento de los cereales del mundo pero aportó el 48,2 por ciento de sus exportaciones. En ese mismo año, el 75 por ciento del trigo, el 54,7 por ciento del arroz, el 20,2 por ciento de la cebada y el 26,3 por ciento del maíz producidos en los Estados Unidos se vendieron en el mercado internacional. Casi la mitad de las exportaciones mundiales de alimentos procede de los Estados Unidos, que se estableció como el gigante del “poder alimentario”. Una nueva realidad: la interdependencia en un creciente mercado mundial de alimentos se convirtió en un factor central, a veces en el dominante, en el desarrollo agrícola de la segunda mitad del siglo XX. La “granja global” llaman algunos autores a esa nueva realidad» (Warman, 1988: 209-210).

Muchos países pobres, sometidos a las presiones propias de una creciente población urbana a la que alimentar e incapaces de competir vía precios con los productos norteamericanos, perdieron así su capacidad de autoabastecerse e incrementaron su dependencia. De ahí la gran paradoja de las políticas de desarrollo de las décadas de 1950 y 1960, puesto que, como sagazmente denunciara Warman, «mientras se trataba de sustituir importaciones industriales se promovía la importación de alimentos básicos, mucho más críticos e importantes en términos de soberanía que los automóviles o los refrigeradores» (1988: 223) (28). Nos hallamos ante una estrategia altamente eficiente de distorsión de los mercados nacionales, de sometimiento alimentario de los países beneficiarios de la ayuda en relación a los grandes donantes y ante un ejemplo claro, en fin, de cómo los excedentes alimentarios subvencionados del Norte han servido para consolidar vínculos de dependencia y ampliar su área de influencia económica y política.

Esta línea de intervención continuó invariable en sus orientaciones durante la égida neoliberal. Un nuevo programa operativo hasta hoy día, Food for Progress, fue creado en 1985 para, de alguna manera,

(28) No debe olvidarse en este sentido que «cuando el pago del crédito se hacía en monedas nacionales no convertibles, una parte se dedicaba a financiar el establecimiento de empresas extranjeras en los países beneficiados con los préstamos. La expansión de las transnacionales norteamericanas coincide temporalmente y no está desvinculada de la ayuda alimentaria» (Warman, 1988: 226).

recompensar a los gobiernos amigos que aceptaron de *buen grado* los programas de ajuste estructural (29). Conviene tener presente que, de los cerca de tres millones de toneladas de ayuda alimentaria suministrada por los Estados Unidos anualmente durante la segunda mitad de los noventa, casi una cuarta parte era en forma de ventas; ventas financiadas con créditos con facilidades de pago, constituyendo así sin solución de continuidad una herramienta privilegiada para la creación y ampliación de nuevos mercados para la exportación de granos (30). Retóricas aparte, pues, la ayuda alimentaria ha servido en el último cuarto de siglo para imponer los paquetes de medidas macroeconómicas requeridas por el *establishment* financiero neoliberal; se ha dirigido a competir, sobre el tablero del mundo en desarrollo, en la carrera desatada por las grandes corporaciones por el control de mayores cuotas de mercado (y de poder); y ha contribuido a limitar el desarrollo agrícola local que, en muchos casos, podría haber sido mucho más eficiente desde el punto de vista de la reducción del hambre y la mejora de la alimentación, agravando así los problemas que presumiblemente tenía que resolver. Como audazmente explicitara hace ya años Gustavo Esteva, ha demostrado ser «un instrumento de opresión colonial» (1988: 125) (31).

3.4. Las ventajas comparativas o la mano invisible del mercado

El mercado ha jugado un papel destacado en todos los modelos de desarrollo teorizados y experimentados hasta la fecha. Durante los años del desarrollismo estatista, la aplicación de medidas reformistas destinadas a modernizar las explotaciones campesinas siempre se acompañó del fomento de un subsector empresarial –las grandes unidades capitalizadas– con capacidad para exportar y aportar divisas con que contribuir a la financiación de la industrialización. De los años ochenta en adelante, con el ascenso del

(29) Para un seguimiento actual de su funcionamiento, ver <http://www.fas.usda.gov/excredits/FoodAid>.

(30) Una reflexión similar cabría hacer, sin duda, sobre las exportaciones y las donaciones interesadas (ventas por debajo de los costos de producción reales) que la Unión Europea realiza en aras de conquistar terceros países (Tercer Mundo). Hemos tomado el ejemplo norteamericano sólo por ser el más antiguo y quizás el más exitoso, no desde el punto de vista del combate contra el hambre, sino desde la perspectiva de afianzar su posición hegemónica en el mapa global.

(31) De ahí que, de acuerdo con este autor, sea preciso dismantelar las instituciones de ayuda: «Todas ellas. Las de orden nacional como las internacionales. Las que exhiben motivos religiosos o espirituales, lo mismo que las que confiesan razones económicas o políticas. Además de ser factores de destrucción en las sociedades destinatarias (...), lo son de la caridad y la dignidad en sus proveedores de fondos» (1988: 125). Para una reflexión crítica y actual del entramado institucional del aparato del desarrollo, ver Sogge (2004). Sobre la cooperación al desarrollo de orden privado (Organizaciones No Gubernamentales), resulta interesante la compilación realizada con anterioridad por ese mismo autor, Sogge (1998). Para el ámbito latinoamericano y las implicaciones de estos modelos privatizados de desarrollo sobre la sociedad rural, ver Bretón (2004).

neoliberalismo y ante el colapso producido por el peso de la deuda externa y los límites de los patrones intervencionistas anteriores, los teóricos del desarrollo pasaron de otorgar al Estado un rol central a reivindicar el papel del libre mercado como principio estructurante de las nuevas políticas macroeconómicas. Un principio del que se derivaron tres grandes líneas de actuación: la estabilización, que implicó controlar la inflación, restringir el gasto público y moderar los salarios; el ajuste estructural, que perseguía la supresión de todas las medidas que distorsionasen el funcionamiento de la competencia (protección de precios, tarifas aduaneras y cualquier otra forma de intervención estatal en la economía) y que supuso privatizar las empresas públicas y flexibilizar el mercado de trabajo; y la búsqueda del crecimiento a través de las exportaciones, único modo, argumentan los técnicos, de maximizar el dinamismo de los subsectores que cuenten con *ventajas comparativas* y sean competitivos en relación a los mercados internacionales.

Lamentablemente, las consecuencias no han sido las prometidas, y mucho menos desde el punto de vista del hambre y la seguridad alimentaria. La razón es muy simple, y estriba en que la libre actuación de las fuerzas del mercado conduce a la concentración del poder económico. El neoliberalismo ha devenido así en una suerte de *revolución silenciosa* (Green, 1995) en virtud de la cual, en numerosos países del Tercer Mundo (y del Primero), cada vez menos individuos (o corporaciones) controlan más tierras y más acuíferos, amén de los canales de comercialización y crédito. La presunción neoliberal de que la eliminación de las barreras comerciales permitiría a los países del Sur optimizar sus ventajas comparativas, pues, ha empeorado más que otra cosa la situación de partida. En primer lugar, porque si bien es verdad que las características específicas del clima y de los suelos parecen facilitar una cierta especialización *natural* de cada país o región hacia la producción de determinados rubros, no es menos cierto que suelen ser las multinacionales del Norte las que controlan la comercialización (si no directamente la producción in situ): en realidad, «el libre comercio agroalimentario destruye la actividad local empresarial y comercial y permite el control en condiciones de oligopolio de las grandes corporaciones agroalimentarias transnacionales» (Montagut y Dogliotti, 2006: 49). En segundo lugar, porque los bajos salarios constituyen la única ventaja real e indiscutible del Tercer Mundo, circunstancia incompatible, se mire como se mire, con una hipotética mejora en las condiciones

de vida de la gente (32). En tercer lugar, la lógica de las ventajas comparativas unida a la falacia del libre mercado –los grandes bloques comerciales del Norte (Estados Unidos y la Unión Europea) inundan los mercados del Sur con sus productos subvencionados, reventando la lógica de los mercados locales– se ha traducido en una situación perversa: los países castigados por el hambre orientan parte de sus producciones a satisfacer la demanda de los países ricos de productos exóticos (o de biodiesel), mientras deben importar cada vez más cantidad de alimentos básicos para satisfacer las necesidades de unas poblaciones que han perdido –en nombre del mercado– su propia capacidad de autoabasto alimentario (Zabalo, 1996). Es la imagen emblemática, por ejemplo, de un continente americano en el que el café, el cacao y el banano fluyen hacia el Norte al tiempo que la compra de cereal estadounidense se ha convertido, para muchos países del Sur, en una necesidad inevitable.

Los datos disponibles indican que un 75 por ciento del comercio mundial está relacionado con las exportaciones e importaciones procedentes del mundo industrializado y destinadas al mismo (IICA 2001, 5). El cuadro 5 muestra cómo, en el balance global de las importaciones netas de alimentos, los países desarrollados concentran la mayor parte (casi el 87 por ciento) quedando en el haber de los subdesarrollados un escuálido 13,4 por ciento. Los primeros tienen un volumen que más que duplica las exportaciones agrícolas de los segundos y que casi multiplica por dos y medio el de las importaciones. Una stampa que, a grandes rasgos, refleja muy bien quién suministra a quién en el mundo globalizado en que vivimos (33). Nos hallamos, en suma, ante una constatación más de cómo el mercado no constituye *per se* el demiurgo capaz de equilibrar la situación de inequidad alimentaria existente en el planeta. La situación de un Sur cuyo sector exportador (en muchos casos dominado por corpo-

(32) *El tomate mexicano es competitivo en los Estados Unidos no por su calidad, sino porque el salario diario de un trabajador rural mexicano equivale aproximadamente al de una hora de su homólogo estadounidense. Argumentos similares cabría aducir sobre el banano ecuatoriano comparándolo con sus competidores centroamericanos; sobre las frutas y verduras de Marruecos en relación a España; y con respecto a las «bondades» que para el Tercer Mundo suponen los «nuevos cultivos de exportación», tan publicitados por el Banco Mundial. En relación a esto último, resulta de gran interés el trabajo de Tania Korovkin (2005) sobre las consecuencias que la expansión en Ecuador de las empresas floricultoras están acarreado sobre la pauperización de las condiciones de vida de buena parte de la población rural (sobre todo entre las mujeres).*

(33) *A pesar de las disparidades al interior de cada categoría de países. La situación del Cercano y Medio Oriente y el África septentrional (con grandes importadores netos como Arabia Saudí o Argelia), se ubica en las antípodas de la de América Latina, donde sólo dos países –Argentina y Brasil– concentran el 88 por ciento del valor de las exportaciones alimentarias de la región. Asimismo, en Asia, el volumen de las exportaciones chinas, indias y tailandesas, explica el bajo balance final.*

raciones o vinculado a ellas, no lo olvidemos) debe adaptarse a las exigencias de los consumidores demandantes del Norte y que provee a aquéllos de los productos que pueden pagar, explica la contradicción aparente de escenarios en los que los balances del comercio exterior de alimentos apenas tienen que ver con la presencia de importantes contingentes de población subnutrida.

Cuadro 5

ALGUNOS INDICADORES DEL COMERCIO MUNDIAL DE ALIMENTOS
(PROMEDIO DE 1999-2001), EN MILLONES DE DÓLARES EUA

Región	Exportaciones agrícolas	Importaciones agrícolas	Importaciones netas alimentos
A NIVEL MUNDIAL	414.219	437.650	15.935
PAÍSES DESARROLLADOS	289.662	306.612	13.804
PAÍSES EN DESARROLLO	124.558	131.039	2.131
Asia y el Pacífico	51.331	60.643	2.003
América Latina y el Caribe	50.087	28.148	-15.960
Cercano Oriente y África del Norte	11.235	31.908	16.320
África Subsahariana	11.905	10.340	-233

Fuente: FAO, 2004: 200-205, cuadro A6.

No sorprende así que, en uno de los últimos informes de Naciones Unidas sobre los 48 países más empobrecidos del mundo, se señale que aquéllos que han aumentado sus intercambios comerciales (exportaciones e importaciones, en su mayor parte agrícolas), han experimentado un mayor repunte de la pobreza: una vez metidos en esa espiral, y a fin de seguir aumentando su volumen exportador, han tenido que importar cada vez más insumos agrícolas para poder completar el modelo productivo exportador; con lo cual, la exportación agrícola depende estructuralmente de la importación de esos insumos (34).

(34) *El Informe de Desarrollo Humano de 2005 pone a Guatemala como ejemplo de los límites de una estrategia basada en el mercado sin acompañamiento de medidas estructurales que eviten la concentración de los beneficios: «¿Por qué el vínculo entre crecimiento de las exportaciones y desarrollo humano es tan débil? Por una parte, las grandes desigualdades iniciales marginan a los pobres de las oportunidades de mercado y limitan el desarrollo humano. Pese a ser un país de ingreso medio, Guatemala ostenta tasas de desnutrición que se cuentan entre las más altas del mundo y un tercio de su población es analfabeta. La aguda desigualdad también se extiende al ámbito de la propiedad de la tierra; se calcula que el 2 por ciento de la población es dueña del 72 por ciento de la tierra agrícola, lo que incluye las parcelas más fértiles. Las exportaciones tradicionales, tales como el azúcar, la carne y el caucho, son de propiedad de unas 20 ó 50 familias. En el otro extremo, los pequeños propietarios constituyen el 87 por ciento de los campesinos, pero sólo poseen el 15 por ciento de la tierra y tienen acceso limitado a créditos y mecanismos de comercialización» (PNUD, 2005: 139).*

Un buen ejemplo lo tenemos de nuevo en el lacerante aumento de los precios de los alimentos básicos de 2005-2007, que ha tenido unos efectos devastadores, como señalamos, en el incremento de la subnutrición. Fijémonos en la mecánica del asunto, que simplificando se resume en el hecho de que, básicamente, en los países más castigados por el hambre un porcentaje muy importante de la producción agropecuaria se orienta a la exportación y no a garantizar el autoabasto alimentario. Una vez creada y consolidada la dependencia de la importación de alimentos, la incidencia de un aumento tendencial en sus precios es brutal para los sectores sociales de bajos ingresos (35). Los efectos teóricamente beneficiosos de un aumento en los precios de los rubros exportados, por su parte, son neutralizados y revertidos por el ritmo en que se incrementan los costos de producción, básicamente por los costes de los agroquímicos.

Por lo expuesto hasta aquí, podría aseverarse que en realidad, el libre comercio mundial de alimentos *estricto sensu* no ha existido nunca. Lo que sí existe, es el comercio internacional de excedentes de cereales y productos lácteos y cárnicos volcados al mercado internacional principalmente por la Unión Europea, Estados Unidos y otros miembros del llamado Grupo Cairns de países agroexportadores (36). Esto constituye fundamentalmente un intercambio entre empresas transnacionales que son dueñas del 95 por ciento de las patentes sobre alimentos y semillas que existen en el mundo y se concentran en siete países desarrollados. Por lo que, ciertamente, seguir proponiendo modelos alimentarios globales no hace más que favorecer a esos monopolios transnacionales.

4. REFLEXIONES FINALES

En 1996, representantes de 180 países se reunieron en la sede de la FAO para celebrar la Cumbre Mundial sobre la Alimentación con objeto de debatir –una vez más– la forma de erradicar el hambre. A tal fin, las naciones se comprometieron a reducir el número de personas subnutridas a la mitad para 2015. Posteriormente, en septiembre del año 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas,

(35) Añadamos a eso el crecimiento de la demanda de productos agrícolas básicos como azúcar, maíz, yuca, semillas oleaginosas o aceite de palma para biocombustible: producción en expansión que debe consumir ya unos 100 millones de toneladas de cereales (el 4,7 por ciento del total mundial). ¿Qué será si, según pronostica la Agencia Internacional de la Energía, la proporción de suelo cultivable dedicada a la biomasa para biocombustibles líquidos se triplica en los próximos veinte años? (FAO 2008, 11).

(36) En el contexto de la Ronda Uruguay el Grupo Cairns estaba integrado por 14 países exportadores netos de productos agropecuarios: Argentina, Australia, Canadá, Brasil, Colombia, Chile, Fiji, Filipinas, Hungría, Indonesia, Malasia, Nueva Zelanda, Tailandia y Uruguay..

los líderes del mundo convinieron en trazar hitos mesurables, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación de género. Esa declaración de intenciones constituye la esencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ocho grandes metas que, teniendo como primera prioridad alcanzar la propuesta de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, estableció el año 2015 como fecha máxima para su consecución (37).

Ni que decir tiene que las grandes agencias internacionales han tenido que ir admitiendo la dificultad (imposibilidad real, de hecho), de cumplir con la hoja de ruta propuesta (FAO, 2004b: 2; 2008: 6). La realidad es tozuda y, a pesar de la adopción de criterios estadísticos que, como señalamos, más bien contribuyen a edulcorar una realidad de por sí dramática, la FAO no puede dejar de reconocer que el número de pobres en continentes como África va en aumento, que los más pobres entre los pobres del mundo son cada vez más pobres, que los retrocesos casi superan a los avances en la lucha contra el hambre y que más de una cuarta parte de los niños de los países subdesarrollados padece malnutrición (FAO, 2005: 6-8). Un panorama, en suma, que invita más al desasosiego que a la esperanza. Si las cosas son como son, pues, es que algo falla –y grave– en el diagnóstico de la situación, en el recetario aplicado para afrontarla y en el propio aparato del desarrollo. Las respuestas a estos interrogantes quizás haya que buscarlas en otra parte: acaso los aportes sobre la etiología, naturaleza y funcionamiento del *sistema mundo*, tal como se formularon en su día desde la Economía Política, sigan constituyendo un punto de vista ineludible a la hora de entender la profundidad de un problema cuyas raíces tienen que ver –no nos engañemos– con la esencia misma de ese sistema.

José María Tortosa (2001: 122-137) plantea de manera sintética tres grandes factores de empobrecimiento fácilmente identificables, a saber: la lógica del capitalismo avanzado, las políticas estatales y los factores locales, de entre los que destacan las dimensiones particulares que en cada contexto adquiere la desigualdad, la estigmatización y la vulnerabilidad. En relación al primero, este autor insiste en que la tónica secular ha sido la de la polarización asimétrica:

(37) Dichos objetivos son, por este orden, erradicar la pobreza extrema y el hambre, lograr la enseñanza primaria universal, promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil, mejorar la salud materna, combatir el VIH/SIDA y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

«Los ricos se hacen más ricos y menos numerosos y los pobres se empobrecen y son más numerosos. Las alabanzas al sistema mundial contemporáneo que se basan en su increíble incremento de la producción total o incluso de la productividad (la producción por cabeza), pasan por alto las medidas de la dispersión del acceso a dicha producción y su evolución a lo largo del tiempo. Sobre todo a partir de la revolución industrial, la situación normal del sistema en su conjunto ha sido la de presentar de forma simultánea elevados niveles de producción e igualmente elevados niveles de pobreza. (...) [La] etapa de 1950-1975 en la que la pobreza se estabilizó, en realidad lo que hacía era mostrar uno de los mecanismos mediante los cuales parece funcionar este sistema histórico: el de procurar solucionar sus problemas internos mediante la expansión, sometiendo a salario a las poblaciones incorporadas y permitiendo así la mejora de las clases bajas en los países centrales. De hecho, aquella etapa supuso la entrada del neocolonialismo estadounidense, sucesor del colonialismo británico. En otras palabras, la tendencia general a la polarización viene ralentizada momentáneamente, siempre a escala mundial, en los períodos en los que el sistema se expande para ocupar nuevas zonas del planeta o profundizar la incorporación de esos territorios» (Tortosa, 2001: 123).

Las inercias de un sistema mundial que genera inequidad, exclusión, pobreza y hambre no debe invisibilizar la importancia que, en esos procesos, han desempeñado (y desempeñan) las políticas implementadas por los estados y la particular correlación de fuerzas sociales existente al interior de cada uno de ellos. Si bien, como sostenían los teóricos de la dependencia, desarrollo y subdesarrollo son las dos caras de la evolución histórica del sistema capitalista, de la misma manera en que se establece una relación de dependencia entre el centro y la periferia a escala planetaria, en los países periféricos se reproduce esa estructura entre los centros metropolitanos que explotan y la periferia rural que es explotada por las élites nacionales (38). La asunción de la profundidad y la complejidad de esos problemas puede generar actitudes apáticas, fruto de la sensación de impotencia que produce su magnitud. Lejos de ello, vale la pena apostarle a la

(38) Esto es lo que algunos autores denominaron colonialismo interno (Dos Santos, 1970). De ahí se deduce la importancia de las medidas estructurales, pues la dinámica del colonialismo interno «debe romperse a fin de salir de ese círculo vicioso de pobreza, atraso, dependencia externa y dominación interna» (Stavenhagen, 1981: 39). Sin ánimo de exhaustividad, pueden consultarse algunos de los textos clásicos que constituyeron buena parte del corpus teórico de las tesis dependientistas en la compilación de Immanuel Wallerstein (2004), así como en el número 4 de la *Monthly Review* / Selecciones en castellano (ver en especial André Gunder Frank, 2005).

investigación social y la reflexión teórica, a fin de informar –o de ejercer, mejor dicho, un cierto papel de contrapeso a los discursos oficialistas difundidos sin cesar por los *mass media*– y de contribuir a construir una alternativa a este estado de cosas en apariencia inamovible que conduce a un agravamiento de las contradicciones sociales y medioambientales sobre las que se asienta. Tal vez la crisis global por la que hoy atraviesa el sistema y el descrédito consiguiente de la agenda neoliberal brinden un buen momento para ello. Quiero plantear aquí, a modo de conclusión, algunos elementos de discusión que me parece que ameritan de un replanteamiento sosegado de cara, precisamente, a poder demostrar que otro mundo es posible.

Parece que es indispensable, de entrada, repensar la globalización. Ciertamente, desde hace unas tres décadas, vivimos –como señala Isidoro Moreno (2005: 48)– «el intento de globalización más poderoso de cuantos hasta ahora se han producido: la globalización del mercado». Esta nueva globalización, fundamentada en el ultraliberalismo, no ha supuesto ningún hábito de esperanza desde el punto de vista de revertir las tendencias constatadas hacia un ensanchamiento de las inequidades (y con ellas del hambre y la pobreza). Aunque por el momento parece ilusorio pensar en la posibilidad de «desenganche» de ese proceso, la crisis actual evidencia con crudeza sus límites, desmontando sus promesas como si de un castillo de naipes se tratara. Interpela, en cualquier caso, a analizar con detenimiento el margen de maniobra real existente para enfrentarlo de otra manera. Una vía posible podría ser trabajar en la línea de incrementar el control de las poblaciones locales sobre sus sistemas de producción de alimentos. No debemos olvidar que, como reconoce hasta la FAO, «la lucha por eliminar el hambre (...) se ganará o se perderá en las zonas rurales, pues es allí donde vive la mayoría de las personas hambrientas del mundo» (FAO, 2005: 4). Eso implicaría prestar atención a las prácticas consuetudinarias de producción y distribución de alimentos; unas prácticas que los teóricos de la agroecología reconocen como sostenibles y biodiversas y que, durante dilatados períodos de su historia, han demostrado ser mucho más eficientes desde el punto de vista del abasto alimentario local que las alternativas *modernas* impulsadas sin descanso por el aparato del desarrollo (Toledo, 1993) (39). También implicaría, por supuesto, ofrecer un espacio dentro de los mercados locales y regionales (entendiendo la región

(39) *Igualmente hay que fijarse en las estrategias desplegadas por los actores sociales ante el envite de la globalización neoliberal. Resulta interesante el ejemplo que brindan los campesinos del valle peruano de Lares (Cuzco). Se trata de comunidades andinas mercantilizadas, ubicadas durante décadas en los parámetros desarrollistas de la*

en un sentido amplio) a los productores rurales. Los ejemplos de cómo todo eso está siendo desbaratado por la apertura comercial y su corolario, el empobrecimiento masivo de la población, son numerosos y están bien documentados.

Ello comporta –y ahí queda eso– redefinir el papel de los poderes públicos, esto es, recuperar el sentido de la política y su capacidad de encauzar los efectos concentradores de las fuerzas del mercado, poner sobre el tapete la cuestión del rol que debe desempeñar el Estado y, con él, reconducir e impulsar los procesos de integración regional. La articulación de grandes regiones económicas en el llamado Tercer Mundo podría brindar la oportunidad para relanzar ese papel de los poderes públicos, negociar con mayor fuerza y capacidad de maniobra en el escenario internacional, llevar a cabo las medidas de carácter estructural ineludibles (reforma agraria incluida) y consolidar unos mercados internos donde los pequeños productores locales sí tengan un lugar al sol. Ante la terquedad y las inercias que presionan a favor del mantenimiento del *statu quo*, cabe preguntarse sin embargo cuántos millones de personas tendrán que continuar muriendo de hambre para que, al fin, el mundo tome conciencia de la necesidad de replantear las reglas de un juego que, hoy por hoy, sigue ahondando la miseria, la opresión y la exclusión. O se toma el toro por los cuernos, o el escenario será, sin ningún género de dudas, considerablemente peor ya en el corto plazo.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL (2002): *Llegando a los pobres de las zonas rurales. Estrategia de Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe*. Departamento de Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible. Banco Mundial, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2008): *Informe sobre el Desarrollo Mundial. Agricultura para el desarrollo*. Banco Mundial, Mundi-Prensa y Mayol Ediciones, Bogotá.
- BESTARD, J. y CONTRERAS, J. (1987): *Bárbaros, paganos, salvajes y primitivos. Una introducción a la Antropología*. Barcanova, Barcelona.
- BRETÓN, V. (2004): «Las Organizaciones No Gubernamentales y la privatización del desarrollo rural en América Latina», en Moreno, P. [Ed.]: *Entre las Gracias y el Molino Satánico: Lecturas de Antropología Económica*. UNED Ediciones, Madrid: 463-483.

revolución verde que, en los últimos años, han consolidado una sólida red de mercados de trueque (los chalayplasa) como respuesta a la expulsión de facto del mercado monetario convencional a que el ajuste estructural de principios de los noventa (el fujishock) las condenó. Al parecer, los resultados desde el punto de vista de complementar la dieta aprovechando los recursos locales y el manejo de la microverticalidad andina, no son nada desdeñables (Martí, 2005).

- BRETÓN, V. (2006): «Glocalidad y reforma agraria: ¿de Nuevo el problema irresuelto de la tierra?», *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 24: 59-69.
- CEPAL (2004): *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile.
- CONFERENCIA MUNDIAL (1969): *Informe de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria*. FAO, Roma.
- CONTRERAS, J. y GRACIA, M. (2005): *Alimentación y Cultura. Perspectivas antropológicas*. Ariel, Barcelona.
- DOS SANTOS, T. (1970): «The Structure of Dependency», *American Economic Review*, 60: 231-236.
- ESCOBAR, A. (1998): *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- ESCOBAR, A. (1999): «The invention of development». *Current History*, vol. 98, 631: 382-387.
- ESTEVA, G. (1988): «Detener la ayuda y el desarrollo: una respuesta al hambre». *Carencia alimentaria: Una perspectiva antropológica*. Serbal/UNESCO, Barcelona: 108-144.
- FAO (2003): *Metodología de la FAO para medir la privación de alimentos*. Dirección de Estadísticas de la FAO, Roma.
- FAO (2004): *El estado mundial de la agricultura y la alimentación. La biotecnología agrícola: ¿una respuesta a las necesidades de los pobres?* FAO, Roma.
- FAO (2004b): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2004. Seguimiento de los avances en la consecución de los objetivos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de desarrollo del Milenio*. FAO, Roma.
- FAO (2005): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2005. La erradicación del hambre en el mundo: clave para la consecución de los Objetivos de desarrollo del Milenio*. FAO, Roma.
- FAO (2008): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades*. FAO, Roma.
- FAO (2009): *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2008. Crisis económicas: repercusiones y enseñanzas exitosas*. FAO, Roma.
- FOSTER, G. (1980): *Las culturas tradicionales y los cambios técnicos*. Fondo de Cultura Económica, México. (Orig. 1962).
- FRANK, A. G. (2005 [1966]): «El desarrollo del subdesarrollo». *El nuevo rostro del capitalismo, Monthly Review Selecciones en castellano*, 4: 144-157.
- GREEN, D. (1995): *Silent Revolution. The rise of market economics in Latin America*. Cassell/Latin America Bureau Ltd. Londres.
- GURRIERI, A. [ed.] (1982): *La obra de Prebisch en la CEPAL*. Fondo de Cultura Económica, México.
- GUTIÉRREZ, A. (1996): *La Revolución verde, ¿solución o problema?*, en Stutcliff, B. [ed.]: 231-245.
- GUZMÁN, G. (1976): *El desarrollo latinoamericano y la CEPAL*. Planeta, Barcelona.
- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (1985): *La modernización de la agricultura mexicana, 1940-1970*. Siglo XXI, México.

- HEWITT DE ALCÁNTARA, C. (1992): *Reestructuración económica y subsistencia rural: El maíz y la crisis de los ochenta*. El Colegio de México, México.
- IICA (2001): *Potencial Agroalimentario del MERCOSUR*. Quinto Informe de Avance. Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola/Instituto de Planeamiento Estratégico, <http://www.agendaestrategica.com.ar>
- IBARRA, P. y UNCETA, K. [eds.] (2001): *Ensayos sobre el desarrollo humano*. Icaria, Barcelona.
- KAY, C. (1998): «¿El fin de la reforma agraria en América Latina? El legado de la reforma agraria y el asunto no resuelto de la tierra». *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, 4: 61-98.
- KAY, C. (2001): «Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina». en García Pascual, F. [ed.]: *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*. Ministerio de Agricultura, Madrid: 337-429.
- KOROVKIN, T. (2005): «Creating a Social Wasteland? Non-traditional Agricultural Exports and Rural Poverty in Ecuador». *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 79: 47-67.
- LAPPÉ, F. M.; COLLINS, J.; ROSSET, P. y ESPARZA, L. (2005): *Doce mitos sobre el hambre. Un enfoque esperanzador para la agricultura y la alimentación del siglo XXI*. Icaria, Barcelona.
- LIVI BACCI, M. (2002): *Historia mínima de la población mundial*. Ariel, Barcelona.
- MORENO, I. (2005): «Fundamentalismos globalizadores versus diversidad cultural», en Agudo, J. [coord.]: *Cultural, poder y mercado*. Fundación El Monte, Sevilla: 37-58.
- NACIONES UNIDAS (2005): *Objetivos de desarrollo del Milenio*. Naciones Unidas, New York.
- PNUD (2005): *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*. Mundi-Prensa, Madrid.
- REHER, D. (2004): «The Demographic Transition Revisited as a Global Process». *Population, Space and Place*, 10: 19-41.
- REHER, D. (2005): «Towards Long-term Population Decline, Past and Future». *Paper presented at the IUSSP XXV International Population Conference held in Tours* (mimeo).
- RIST, G. (2002): *El desarrollo: historia de una creencia occidental*. Los Libros de la Catarata, Madrid.
- ROGERS, E. M. y SVENNING, L. (1979): *La modernización entre los campesinos*. Fondo de Cultura Económica, México. (Orig. 1979).
- ROSEN, S.; SHAPOURI, S.; QUANBECK, K. y MEADE, B. (2008): *Food Security Assessment 2007*. Economic Research Service Report GFA-19, Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, Washington.
- ROSTOW, W. W. (1961): *Las etapas del crecimiento económico: un manifiesto no comunista*. Fondo de Cultura Económica, México.
- SCHULTZ, T. W. (1967): *Modernización de la agricultura*. Aguilar, Madrid. (Orig. 1964).

- SHEANAN, J. (1990): *Modelos de desarrollo en América Latina. Pobreza, represión y estrategia económica*. Alianza Editorial Mexicana, México.
- SHIVA, V. (1991): *The Violence of the Green Revolution: Third Works, Ecology and Politics*. London Atlantic Highlands / Zed Books / Third World Network, London.
- (2003): *Cosecha robada. El secuestro del suministro mundial de alimentos*. Paidós, Buenos Aires.
- SOGGE, D. (2004): *Dar y tomar. ¿Qué sucede con la ayuda internacional?* Icaria, Barcelona.
- [ed.] (1998): *Compasión y cálculo. Un análisis crítico de la cooperación no gubernamental al desarrollo*. Icaria, Barcelona.
- STAVENHAGEN, R. (1981): *Between Underdevelopment and Revolution*. Abhinav Publications, New Delhi.
- STUTCLIFFE, B. [ed.] (1996): *El incendio frío. Hambre, alimentación y desarrollo*. Icaria, Barcelona.
- TOLEDO, V. M. (1993): «La racionalidad ecológica de la producción campesina», en Sevilla Guzmán, E.; González de Molina, M. [eds.]: *Ecología, campesinado e historia*. Las Ediciones de la Piqueta, Madrid: 197-218.
- TORTOSA, J. M. (2001): *El juego global. Maldesarrollo y pobreza en el capitalismo mundial*. Icaria, Barcelona.
- WALLERSTEIN, I. (2004): *Capitalismo histórico y movimientos antisistémicos*. Akal, Madrid.
- WARMAN, A. (1988): *Historia de un bastardo: maíz y capitalismo*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM/Fondo de Cultura Económica.
- WARRINER, D. (1969): *Land Reform in Principle and Practice*. Clarendon Press, Oxford.
- ZABALO, P. (1996): *Comercio de alimentos y proteccionismo*, en Stutcliffe, B. [ed.]: 293-309.

RESUMEN

¿Continuarán muriendo de hambre millones de personas en el siglo XXI?

A partir de la constatación de que la magnitud de la subnutrición constituye uno de los grandes problemas a escala planetaria para las organizaciones multilaterales de desarrollo, en este artículo se pretende (a) ofrecer una panorámica general de lo que las más recientes estimaciones estadísticas nos dicen del alcance del hambre en el mundo; (b) proponer una reflexión sobre las incongruencias de los diagnósticos emitidos por décadas para explicarla desde la Economía y la Sociología del Desarrollo, insistiendo en la recurrencia a la presión demográfica y al tradicionalismo como causas principales; (c) analizar las principales consecuencias de las líneas de intervención impulsadas a tenor de esos diagnósticos; y (d) sondear la viabilidad de quienes señalan razones estructurales profundas para explicar la persistencia de la subnutrición.

PALABRAS CLAVE: subnutrición, Tercer Mundo, desarrollo, subdesarrollo, crecimiento demográfico.

SUMMARY

Will millions of people continue starving in 21th century?

Abstract: Considering that malnutrition is one of the most important problems to be solved by multilateral development agencies, the main aims of this article are: (a) to present an overview of the recent statistics about the levels of starvation around the world; (b) to detail the misunderstandings of Economy and Development Sociology based on the demographic pressure and the maintenance of tradition; (c) to analyze the consequences of the intervention policies, and (d) to present the theories that propose the importance of inner structural reasons to explain the situation.

KEYWORDS: Malnutrition, Third World, development, underdevelopment, demographic growth.

Trayectoria reciente de la agricultura y la alimentación: retos del futuro

ELÍAS FERERES (*)

Durante milenios, el hombre se ha enfrentado cotidianamente al desafío de conseguir suficientes alimentos para subsistir. A pesar de ser una preocupación rutinaria, no hay un desafío que haya tenido mayor importancia para la Humanidad hasta una época muy reciente. Hoy día el reto de conseguir suficientes alimentos ya parece trivial para un alto porcentaje de la población, aunque siga siendo una barrera casi infranqueable para tantos millones de personas sumergidas en la pobreza. El objeto de este artículo es analizar lo sucedido en décadas recientes en el ámbito de la agricultura y alimentación mundial y explorar como puedan evolucionar los sistemas agrarios y alimentarios en un futuro. Un título tan ambicioso como el que encabeza estas líneas debería ser objeto de un tratado más que de un artículo que, al ser necesariamente breve, obliga a que solamente un pequeño conjunto de ideas sean tratadas en este texto.

1. LA AGRICULTURA EN EL SIGLO XX: UN LARGO PERÍODO DE ÉXITOS

No es ninguna novedad que la trayectoria de la agricultura en la segunda mitad del Siglo XX ha sido espectacular. Se podrán aportar avances parecidos en todos los ámbitos de la ciencia y la técnica, pero no cabe duda de que la población humana no hubiese podido duplicarse sin los avances de la agricultura. Lo extraordinariamente nota-

(*) *Instituto de Agricultura Sostenible-CSIC y Universidad de Córdoba.*

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 224, 2009 (111-124).

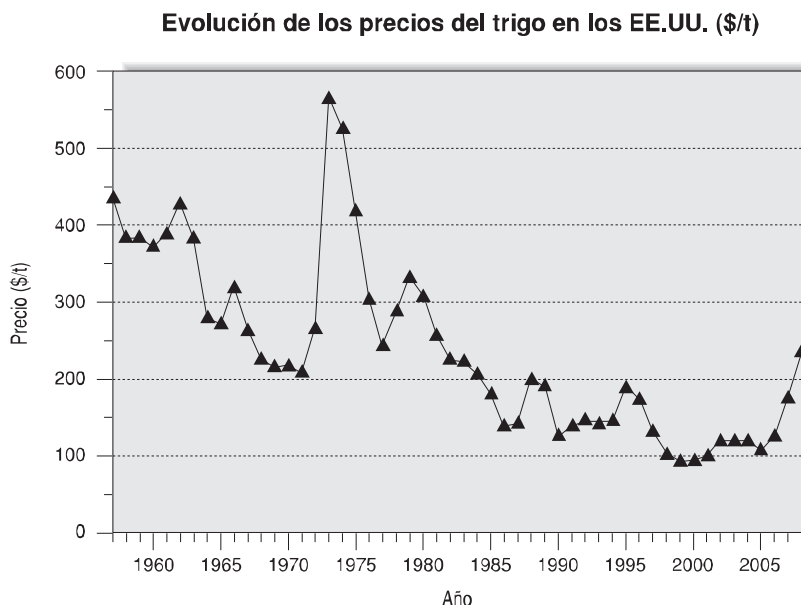
ble de dichos avances es que, no solo permitieron la alimentación de una población creciente al nivel que tenía en 1950 (menos de 3.000 millones de personas a unas 2.000 cal/día, *per cápita*), sino que se incrementó la disponibilidad de alimentos *per cápita* para una población que al final del siglo excedía los 6.000 millones (mas de 2.800 cal/día). El éxito de la agricultura ha sido tal que se ha tomado como algo normal y hoy día se supone que los sistemas agrarios podrán suministrar suficientes alimentos, cualquiera que sea la demanda. Podría decirse, sin embargo, que tanto éxito no le ha sentado bien a la agricultura en la actualidad.

Aunque el despegue definitivo de la agricultura actual tuvo lugar después de la Segunda Guerra Mundial, los inicios habían tenido lugar antes. La visión de una agricultura más productiva comenzó con la revolución industrial en el Siglo XIX, cuando aumentaron los conocimientos científicos y sus aplicaciones técnicas. Cabe destacar, entre otros, los esfuerzos en EE.UU. al crear una serie de universidades centradas en la agricultura y la mecánica (aún hoy, algunas conservan ese nombre), las estaciones experimentales y los servicios de extensión agraria para divulgar las nuevas técnicas, todo ello antes de terminar el siglo XIX. Es también instructivo estudiar la evolución histórica de la agricultura australiana desde esa época hasta nuestros días. Fischer (2009) muestra un gráfico original de J. Angus donde se representan los rendimientos medios de trigo por décadas desde 1860. Entre 1860 y 1900, el rendimiento del trigo disminuyó debido al agotamiento de los nutrientes en el suelo, ya que entonces no se abonaba. A partir de principios de siglo, la producción se incrementa lentamente hasta 1960, debido a las aplicaciones de superfosfato, la aparición de nuevas variedades y de la práctica del barbecho. Este incremento solo permitió que los rendimientos medios de la década de los 50 volvieran al nivel que tuvieron en 1870. Los avances de la agricultura a partir de 1960, han llevado a duplicar el rendimiento registrado en 1950. La mecanización, la introducción de otros cultivos en rotación, los aportes de fertilizantes nitrogenados, los herbicidas y la mejora genética, entre otros, han sido los factores técnicos responsables, a pesar de la gran limitación hídrica, de la duplicación del rendimiento del trigo en Australia en los últimos 60 años.

Al igual que en el caso australiano, la aceleración de los aumentos en la productividad agrícola se produjo en los países avanzados a partir de 1950 y dichos avances se vieron directamente reflejados en la bajada de los precios de los productos agrarios desde entonces. Dicha bajada en los precios ha sido clave para facilitar la alimentación de una población que crecía a una tasa sin precedentes en la historia de

la Humanidad. Como ejemplo, el gráfico 1 muestra la evolución de los precios del trigo en los EE.UU., con una caída notable y casi constante, solo alterada por dos movimientos especulativos directamente relacionados con los de los precios de la energía. Pero los incrementos en la productividad agrícola no se produjeron solamente en los países desarrollados. Muy pronto, países en desarrollo muy destacados, se unieron a ese movimiento de intensificación de la agricultura. La llamada Revolución Verde, que permitió el despegue de los rendimientos, se suele asociar con el desarrollo agrario de los países en desarrollo, sobre todo de Asia, si bien se extendió a los demás continentes, cambiando la agricultura de todos los países en un grado variable, según sus circunstancias políticas, socioeconómicas y culturales.

Gráfico 1

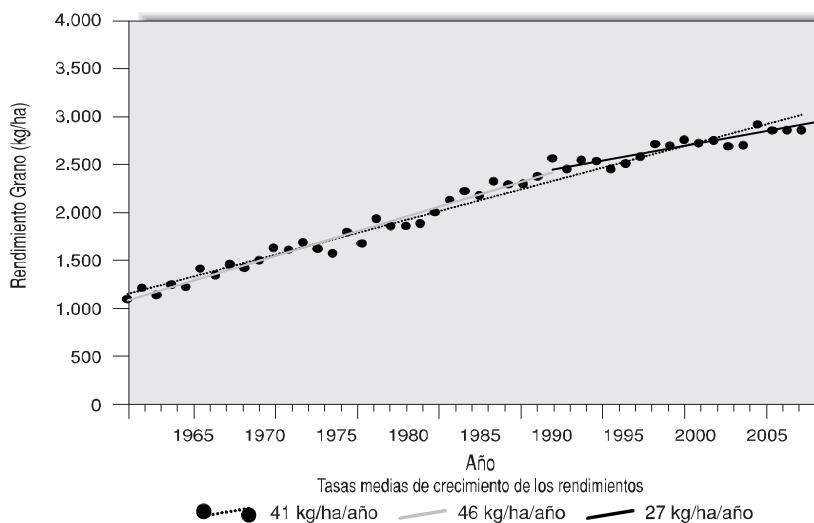


Fuente: Tomado de Fereres y González-Dugo (2009).

La mejor prueba del éxito de la intensificación de la producción agraria es la evolución del promedio mundial de los rendimientos de los principales cultivos. El gráfico 2 muestra el crecimiento de los rendimientos mundiales de trigo, a una tasa media superior a 45 kg/ha/año entre 1960 y 1990. Durante este período, la combinación entre la mejora genética, aportando nuevas variedades, y la

Gráfico 2

Evolución de los rendimientos mundiales de trigo (kg/ha), mostrando las regresiones lineales para las series de datos entre 1960 y 1990; con posterioridad a 1990 y la total, entre 1960 y 2007



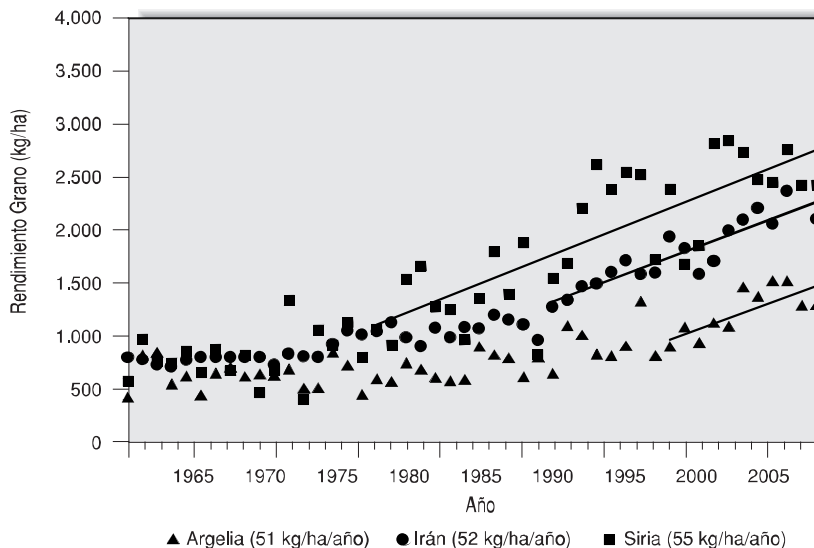
Fuente: FAOstats.

agronomía, mejorando las técnicas de cultivo, sostuvieron un aumento continuo de los rendimientos. El despegue de los rendimientos en los distintos países se fue produciendo en diferentes momentos a lo largo de este período, y en algunos casos aún no se ha producido. El gráfico 3 muestra las series de valores del rendimiento de trigo para tres países, Argelia, Siria e Irán. En ella puede verse que el cambio en la pendiente hacia una mayor productividad se produjo primero en Siria, hacia 1975. Dicho cambio tuvo lugar bastante más tarde en Irán, hacia 1990 y finalmente, en Argelia parece que los rendimientos no despegan hasta después de 1995 (gráfico 3). Las causas de estas diferencias son complejas y no están relacionadas directamente con los avances científico-técnicos de la Revolución Verde.

No es fácil ofrecer una explicación completa al crecimiento de los rendimientos de los principales cultivos en el período citado, pero no cabe duda que en la raíz de los cambios que se produjeron, están los esfuerzos en investigación agraria. Además de las actividades nacionales en investigación agraria, después de 1945 se produjo un esfuerzo internacional que sin duda contribuyó al éxito obtenido. Hay que destacar varios aspectos de la investigación agraria internacional (IAI) que tuvo lugar, particularmente, entre 1945 y 1990; una,

Gráfico 3

Evolución del rendimiento de trigo (kg/ha) para Argelia, Siria e Irán



Fuente: FAOstats.

es la participación de fundaciones privadas, las cuales acertadamente apostaron desde el principio por invertir en esta actividad, conscientes de la urgente necesidad de incrementar la producción de alimentos. Otra, fue la capacidad para atraer a los mejores investigadores para trabajar en países en desarrollo y aportar sus conocimientos dentro de un enfoque multidisciplinar, el cual permitió la generación de productos listos para ser utilizados por los agricultores. La IAI se organizó como una red de centros internacionales de investigación (Consultative Group of International Agricultural Research, CGIAR) apoyada por numerosos países y algunas fundaciones y con centros tan reconocidos como el Centro de mejoramiento del maíz y el trigo (CIMMYT) en México y el Instituto de investigación del arroz en Filipinas (IRRI). A otro centro creado en Siria a principios de los 70, el ICARDA, puede atribuirse parte de los avances que causaron el temprano despegue de los rendimientos de trigo de ese país (gráfico 3). De algunos centros del CGIAR surgieron las nuevas variedades de baja estatura de trigo y arroz, las cuales, conjuntamente con los avances en agronomía, están en el origen de la aceleración en la subida de los rendimientos a partir de principios de 1960. Como ejemplo del reconocimiento que recibió este esfuerzo puede destacarse la concesión del Premio Nobel de la Paz a Norman Bor-

laug, director del programa de trigo del CIMMYT, en 1970. En esta concesión se reconocían las aportaciones de la investigación agraria a la paz mundial a través del aumento en la producción de alimentos.

La intensificación de la producción agraria fue una vía adecuada para producir alimentos suficientes para la mayoría de la población en las décadas citadas. Aunque los aumentos de la producción se suelen atribuir a la aparición de las nuevas variedades mediante mejora genética, es importante explicar los fundamentos en los que se basan dichos aumentos por si en ellos pudieran basarse futuros aumentos en la producción. La aparición de las nuevas variedades enanas permitió la aplicación de niveles elevados de nitrógeno, elemento esencial para incrementar la producción de biomasa y el rendimiento en grano, y la pregunta es si el aumento de rendimientos se debe atribuir más a la mejora genética o a la agronomía. Fischer (2009) explica magistralmente como se produce una interacción positiva entre la mejora –un nuevo genotipo– y la agronomía –conjunto de factores de producción–, lo que incrementa más el rendimiento que si se consideran ambas partes por separado. Numerosas comparaciones entre variedades de distinto rendimiento potencial bajo diferentes niveles de intensificación han demostrado la sinergia que se produce entre las nuevas variedades y las prácticas agronómicas. Como indica Fischer (2009), dicha sinergia es parte de un fenómeno más general descubierto por uno de los mejores agrónomos del Siglo XX, De Wit (1992), y que no ha recibido la atención que merece. El análisis de De Wit (1992) demuestra que los factores de producción se usan más eficientemente cuanto más elevados sean los rendimientos. Ello desacredita el uso simplista de la ley de los rendimientos decrecientes, habitualmente citada en el uso de un solo factor de producción y lo que es más importante, justificaría la intensificación de la producción desde el punto de vista de un uso más eficiente de los recursos. Como se discute más adelante, este punto de vista es crítico para afrontar los retos del futuro.

2. LA EVOLUCIÓN EN LAS ÚLTIMAS DÉCADAS: ¿CAMBIA LA TENDENCIA?

Hacia 1980, la producción mundial de alimentos aumentaba de manera continua y parecía que el problema de alimentar a la Humanidad estaba en vías de resolverse definitivamente. Los aumentos de productividad en los países más avanzados llevaban a nuevas preocupaciones sobre excedentes de la producción y a cambios en la política agraria para limitar dichos excedentes. Sin embargo, aparecían nuevos problemas a escalas superiores a la de una finca como resul-

tado de las prácticas asociadas a la intensificación. Los excesos en la aplicación de fertilizantes y plaguicidas, inducidos por una política que primaba la obtención de los más elevados rendimientos, empezaron a generar una contaminación difusa que afectaba negativamente a los ecosistemas colindantes. Las prácticas de laboreo en suelos frágiles incrementaban las tasas de erosión de los suelos por encima de lo tolerable. La extensión de la Revolución Verde a África no daba los resultados esperados por razones complejas y el aumento de la productividad aparentemente se ralentizaba. La confusión creada por la percepción equivocada de que la producción de alimentos era un problema resuelto, junto a la aparición de nuevos problemas ambientales que hasta entonces no se asociaban directamente a la agricultura, hizo que se tomaran muchas decisiones erróneas. Una, sorprendente, fue la de disminuir el esfuerzo en investigación agraria, el mejor negocio que ha tenido nunca el sector público a juzgar por las tasas de rendimiento de las inversiones realizadas. Todos los países casi sin excepción, tomaron el camino de desviar la investigación desde la agronomía y la mejora genética hacia la biología molecular, además de reducir las inversiones totales en investigación agraria. Las enseñanzas universitarias se resintieron y toda el área perdió atractivo a la hora de atraer a nuevos estudiantes e investigadores. Las consecuencias negativas de estas decisiones, se empezarán a ver en un próximo futuro, cuando los que las tomaron ya no pueden responder por ellas.

Una de las percepciones de estas últimas décadas es la de que se va frenando el aumento en los rendimientos de los principales cultivos. Ello podría deducirse por cambios en la pendiente de la evolución de los rendimientos mundiales con el tiempo. Por ejemplo, en el gráfico 2 se ve que, desde 1990, la pendiente de la regresión de los rendimientos del trigo es menor que la media desde 1960. Iguales tendencias decrecientes han sido descritas recientemente por Alston y cols (2009) para la agricultura de los EE.UU., quienes atribuyen dicha tendencia a la disminución de la inversión en investigación agraria y a su desvío, alejándose de los temas directamente relacionados con la productividad agrícola. Sadras y cols (2009), aunque detectan una disminución en las pendientes desde 1990 en la evolución de los rendimientos de arroz, cebada y trigo, cuestionan que sean evidencias ciertas de que se frene el crecimiento y de que nos estemos acercando a los límites del rendimiento. La brecha entre la producción potencial, definida como la que puede obtenerse en un clima determinado sin limitación de agua y nutrientes, y la real es aún muy notable en todos los cultivos, salvo quizás en el arroz. Por ejemplo, la producción

potencial del trigo oscila según clima entre 7 y 13 t/ha, mientras que la media mundial actual apenas llega a las 3 t/ha (gráfico 2). Es evidente que una vez conseguidos los avances más fáciles en productividad, la dificultad para incrementar los rendimientos en situaciones menos óptimas aumenta, por lo que la brecha en los rendimientos se debería ir cerrando más lentamente. Otros cambios importantes que pueden cambiar las tendencias en la productividad incluyen las alteraciones en la política agraria, como las que se han producido en las últimas dos décadas en la Unión Europea, la introducción de rotaciones, o la intensificación en términos de número de cosechas por año (con lo que se reduce el rendimiento por cultivo). Por todas las causas citadas, hay incertidumbre sobre si la tendencia en el crecimiento de la productividad en los principales cultivos se vaya a ir ralentizando a medida que avanza el tiempo y la situación de la agricultura mundial se hace más compleja.

3. LA SITUACIÓN ACTUAL Y EL PAPEL DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

Si algo caracteriza a la situación actual de la agricultura y la alimentación es un mayor dinamismo y una mayor incertidumbre que en épocas muy recientes. El aumento de la demanda de alimentos no se ha interrumpido, permanece idéntico a épocas anteriores, pero con dos nuevos matices; uno es el cambio en la dieta hacia un mayor consumo de proteínas animales, lo cual implica un aumento en la demanda de grano. El otro es la utilización de cultivos con fines no alimentarios, básicamente como cultivos energéticos. Si a eso se añade el continuo incremento de la población, si bien a tasas menores que en épocas anteriores, es evidente que la necesidad de incrementar la producción no va a ser menor en el futuro inmediato que lo que ha sido en épocas anteriores.

¿Cómo se van a conseguir los nuevos aumentos de producción? Descartada la expansión del área cultivada (que apenas lo ha hecho desde 1970, al casi equilibrarse las tasas de roturación de nuevas superficies cultivadas con las que desaparecen debido a la urbanización), la única solución es, de nuevo, la intensificación de la producción agraria. La situación es más compleja que en el pasado porque la sociedad no acepta ya incrementos en la productividad a cualquier precio. Algunos colectivos ni siquiera aceptan trueques (*trade-offs*) que parecerían inevitables. Por ejemplo, los cultivos transgénicos suponen una clara disminución del uso de pesticidas en relación a los cultivos convencionales. La percepción por parte de colectivos ambientalistas de que los cultivos transgénicos son peligrosos para el ambiente, parece que les impide aceptar las ventajas de esta nueva

opción para reducir el uso de pesticidas y así proteger el ambiente. Conviene aclarar que el éxito actual de los cultivos transgénicos se basa en la reducción de costes y su difusión sin precedentes se debe a las ventajas que aportan a los productores. Ninguno de los cultivos transgénicos actuales tiene una mayor productividad que los cultivos convencionales equivalentes, solamente se les ha incorporado resistencia a herbicidas y/o a determinadas plagas. Hay que resaltar que más de la mitad del área de cultivos transgénicos (CT) se dedica a la soja resistente a herbicida, la cual conjuntamente con el maíz y el algodón resistentes a insectos, ocupan más del 95 por ciento del área dedicada a CT. Entre 1996, cuando se comercializó por vez primera la soja transgénica, y 2008, el área dedicada a los CT ha llegado hasta los 125 millones de ha, un crecimiento sin precedentes en la historia de la agricultura. Quizás se debería dar crédito a la enorme capacidad del sector privado para difundir técnicas, como la de los CT, que reportan beneficios económicos directos a los agricultores.

A pesar de la expansión espectacular de los CT, no conviene exagerar su potencial, tal y como se hace en algunos foros (p.ej., www.isaaa.org), y debe evitarse el espejismo de creer que la biotecnología pueda generar incrementos en la productividad potencial de los cultivos en el corto plazo. La modificación de la productividad básica de los sistemas fotosintéticos no es por el momento abordable, y mejorar la respuesta al estrés abiótico es mucho más difícil que lo realizado hasta ahora, por la naturaleza multigénica del complejo que modula las respuestas del cultivo al estrés ambiental. Por esta vía, no cabe esperar aumentos drásticos en los rendimientos, como suponían aquellos que lo prometían hace 15 años. No obstante, ya se vislumbra que, a largo plazo, se abren nuevas posibilidades en la mejora genética vegetal difíciles de imaginar ahora y que pueden ofrecer oportunidades para mejorar los rendimientos en el futuro.

4. ANTE LOS RETOS DEL FUTURO

La necesidad de que los nuevos esfuerzos en intensificación lleven a una agricultura más sostenible va a requerir planteamientos diferentes a épocas anteriores. Será necesario prestar mayor atención a todos los efectos de las prácticas agrícolas, en particular a los que afectan negativamente al ambiente (Conway, 1998). Lo que es indudable es que la producción deberá aumentar significativamente porque las tendencias en los cambios en la dieta de los países en desarrollo, junto con el crecimiento de la población, van a requerir una mayor producción de cereales. Otras tendencias de la sociedad como el uso de cultivos energéticos (actualmente frenados pero que una

subida en el precio del petróleo puede disparar de nuevo) o la demanda de productos de la agricultura ecológica también van a afectar al funcionamiento de los sistemas agroalimentarios. Fresco (2009) define seis rasgos que considera deben incorporar los sistemas agroalimentarios sostenibles. Entre ellos, la necesidad de un uso muy eficiente de los recursos será esencial. A medida que se intensifique más la producción, los niveles de uso de los recursos deberán ser más elevados, un requisito demostrado por el trabajo de De Wit (1992). En el caso del uso del agua y agroquímicos, ello conllevará un mayor riesgo de impacto ambiental negativo, riesgo que aumenta exponencialmente a medida que nos acerquemos a la producción potencial. Este hecho obligará al agricultor a moverse hacia un hipotético filo de la navaja, buscando el equilibrio entre la máxima producción posible y el mínimo impacto ambiental. Para alcanzar ese objetivo, la agricultura actual tiene un problema. La tendencia a incrementar el tamaño de las explotaciones en el pasado reciente ha llevado a manejar enormes parcelas como unidades, cuando sus propiedades físicas son muy heterogéneas. La gran variabilidad espacial en las propiedades de los suelos es incompatible con aplicar dosis homogéneas de fertilizantes a una parcela, sin que se puedan producir pérdidas notables en determinadas partes de la misma. Afortunadamente, los avances en las tecnologías de la información y telecomunicaciones y otras han permitido desarrollar nuevas técnicas de agricultura de precisión que van a permitir en el futuro alcanzar ese difícil equilibrio entre alta producción y mínimo impacto ambiental. La difusión de estas técnicas y su adopción por la mayoría de los agricultores será clave para incrementar la eficiencia en el uso de los recursos.

Otra consideración que hace Fresco (2009) sobre la sostenibilidad de los sistemas agroalimentarios es la necesidad de disminuir su vulnerabilidad. Recientemente, el IFPRI (von Braun, 2009) publicó un análisis de los riesgos que corren los sistemas agroalimentarios de los países y sectores más desfavorecidos y concluyó que, desafortunadamente, los riesgos están aumentando. La volatilidad de los precios agrícolas y la crisis económica global son quizás los factores más importantes, seguidos por los efectos de acontecimientos climáticos extremos, como las sequías e inundaciones. El estudio del IFPRI identifica vías por las que dichos sistemas pueden enfrentarse al riesgo y pone el énfasis en poner a disposición de los agricultores en estas zonas nuevas oportunidades para asegurar sus cosechas. La reducción de la vulnerabilidad de los sistemas agroalimentarios va a ser sin duda, una prioridad en el futuro.

Los riesgos a los que se enfrentará la agricultura en el futuro no parece que vayan a disminuir; antes al contrario, en la actualidad tenemos la percepción de que van a aumentar, entre otros motivos, debido al cambio climático (CC). No es lugar aquí para analizar con detalle las evidencias que existen sobre el aumento de la concentración de CO₂ y las posibles consecuencias sobre la temperatura del Planeta. El llamado calentamiento global está llevando a la opinión generalizada de que, por lo que se sabe actualmente, el clima futuro será diferente al actual y no hay actividad humana más dependiente del clima que la agricultura, la cual deberá cambiar para adaptarse al nuevo clima.

¿Cómo afectará el CC a la agricultura y a la alimentación? En primer lugar, conviene partir de la premisa generalmente aceptada de que los climas futuros, siendo diferentes, no mostraran pautas radicalmente distintas de las actuales. La elevación de la temperatura y los cambios en las precipitaciones deben ocurrir de manera gradual y ello permitiría la adaptación de los sistemas agroalimentarios. Por ejemplo, es posible que el clima futuro de Burgos se parezca al actual de Madrid, o el futuro de París, al actual de Montpellier. En ese caso, la adaptación de las variedades adecuadas y las técnicas de cultivo al CC parece que podría ser posible sin muchos problemas, ya que es algo que sabemos hacer hoy día. Sin embargo, pueden existir otros rasgos del CC que serían mucho más amenazadores para la agricultura. Me refiero a un cambio estacional en las precipitaciones y sobre todo, a un aumento en la frecuencia de los acontecimientos extremos, como las sequías e inundaciones, a lo que la agricultura es extraordinariamente vulnerable. Lo que hoy día se sabe al respecto, se basa en el uso de modelos de simulación del clima global (GMC) y su extrapolación a modelos de clima regional. De todos es conocido el informe periódico del Panel Internacional del Cambio Climático (IPCC) que sintetiza los esfuerzos en la simulación del CC de numerosos laboratorios de distintos países. La conexión entre CC y el uso de combustibles fósiles para la generación de energía hace que los componentes socio-económico y sobre todo, político del CC incrementen tanto la complejidad del problema, que la toma de posición para cualquier ciudadano es cada vez más difícil.

Los modelos de CC ya han sido utilizados para evaluar los posibles efectos sobre los sistemas agroalimentarios. En general, dichos estudios no han suscitado mucho revuelo mediático, dentro de la atención que se presta al CC. Entre los numerosos estudios (algunos incluidos en el informe del IPCC), uno reciente aborda de forma detallada el impacto en la agricultura del CC y los costes de la adap-

tación al mismo (Nelson y cols., 2009). La conclusión de este informe es que el impacto global del CC sobre la agricultura será negativo y ello amenazará la seguridad alimentaria en el futuro. La lectura detallada del informe sugiere que hay algunos supuestos muy discutibles que afectan directamente a las conclusiones del trabajo. El informe utiliza modelos de simulación de cultivos, para cinco cultivos importantes, en dos escenarios de clima futuro en 2050. Ambos escenarios suponen un aumento de la temperatura y de la precipitación, difiriendo en la magnitud del cambio, pero dentro del rango propuesto por el IPCC. Lo primero a destacar de estos escenarios, es que las diferencias en las predicciones a nivel regional son tan notables (particularmente en las lluvias; gráfico 2 de Nelson y cols., 2009), que siembran serias dudas sobre el nivel de incertidumbre de las simulaciones. Esto no es un hecho aislado, las predicciones de lluvias en todos los modelos regionales son muy variables entre ellos y por lo tanto, inciertas, una palabra que disgusta a algunos sectores de la sociedad. Por ejemplo, las predicciones de los modelos regionales de las precipitaciones ya ocurridas en el período 1961-1990 en Andalucía, son malas.

Es bien sabido que la fotosíntesis aumenta a medida que se incrementa la concentración de CO_2 . Se han hecho numerosos experimentos con distintos niveles de este gas, la mayoría en cámaras de crecimiento, pero también ha habido experimentos en condiciones de campo, los llamados FACE (Free air carbon enrichment). Los modelos de simulación han incorporado este efecto positivo en el crecimiento de los cultivos y el trabajo de Nelson y cols. (2009) hace uso de este rasgo, pero, sorprendentemente, simula también una situación hipotética en la que la concentración de CO_2 no afectaría al crecimiento de los cultivos. Las diferencias entre ambas simulaciones son tan notables (Tabla 1; Nelson y cols. 2009) que hacen que los efectos simulados del clima futuro sobre la producción agrícola del Planeta sean positivos o negativos. El consenso de la comunidad científica en la actualidad es que existen efectos positivos por aumento de la concentración del CO_2 , los cuales se han cuantificado en una revisión reciente (Leakey y cols., 2009) y que parecen desconocer Nelson y cols. en su trabajo. No es necesario decir que las conclusiones de Nelson y cols. (2009) se basan casi exclusivamente en el caso donde no hay efecto del aumento del CO_2 en la producción agrícola.

Vivimos una época en la que la técnica ha reducido la incertidumbre que rodeaba a la vida del ser humano hasta tal punto que parece que se desea eliminarla por completo. Pero esto no es posible en muchos aspectos, uno de ellos es sobre la predicción de todos los efectos que

tendrá el aumento del CO₂ sobre el Planeta. Específicamente, no es posible aventurar en el momento actual como se combinarán todos esos efectos para influir en la agricultura del futuro. La agricultura es adaptación desde que se inventó, hace más de diez mil años y lo continuará siendo en el futuro. Para ello, dispondremos de nuevos conocimientos y herramientas que deben permitir enfrentar los desafíos del futuro centrados en hacer a los sistemas agroalimentarios más productivos y más sostenibles.

BIBLIOGRAFÍA

- ALSTON, J. M.; BEDDOW, J. y PARDEY, P. G. (2009). *Agricultural research, productivity and food commodity prices*. Univ. of Calif. Giannini Foundation Res. Rep.: 11-15.
- CONWAY, G. (1997). *The Doubly Green Revolution: Food for all in the 21st Century*. Penguin, Londres.
- DE WIT, C. T. (1992). «Resource use efficiency in agriculture». *Agric. Syst.*, 40: 123-131.
- FERERES, E. y GONZÁLEZ-DUGO, V. (2009). «Improving Productivity to Face Water Scarcity in Irrigated Agriculture». In: *Crop Physiology. Applications for Genetic Improvement and Agronomy*. (Eds. V.O. Sadras and D.F. Calderini): 123-143. Elsevier. Amsterdam.
- FISCHER, R. (2009). «Farming Systems of Australia: Exploiting the Synergy between Genetic Improvement and Agronomy». In: *Crop Physiology. Applications for Genetic Improvement and Agronomy*. (Eds. V.O. Sadras and D.F. Calderini): 23-54. Elsevier. Amsterdam.
- FRESCO, L. O. (2009). «Challenges for food system adaptation today and tomorrow». *Env. Sci. Pol.*, 12: 378-385.
- LEAKEY, A. D. B.; AINSWORTH, E.; BERNACCI, C.; ROGERS, A.; LONG, S. y ORT, D. R. (2009). «Elevated CO₂ effects on plant carbon, nitrogen and water relations: sis important lessons from FACE». *J. Exp. Bot.*, 60: 2.859-2.876.
- NELSON G. C.; ROSEGRANT, M.; KOO, J.; ROBERTSON, R.; SULSER, T. Y OTROS (2009). *Climate Change: Impact on agriculture and costs of adaptation*. IFPRI, Washington D.C., USA, 32 p.
- SADRAS, V.; CALDERINI, D. Y CONNOR, D. (2009). «Sustainable Agriculture and Crop Physiology». In: *Crop Physiology. Applications for Genetic Improvement and Agronomy*. (Eds. V.O. Sadras and D.F. Calderini): 1-20. Elsevier. Amsterdam.
- VON BRAUN, J. (2009). *Food security risks must be comprehensively addressed*. Annual Report Essay. Internacional Food Policy Research Institute: 15 p.

RESUMEN

Trayectoria reciente de la agricultura y la alimentación: retos del futuro

El artículo presenta una revisión del «estado de la cuestión» acerca de las posibilidades y límites de la agricultura en su tarea de alimentar a la población mundial. Parte de una síntesis de la trayectoria de la agricultura a lo largo del siglo XX, detallando las pautas de evolución de los rendimientos en distintas agriculturas del planeta y destacando el papel de la investigación agraria. Después reseña las modificaciones de tendencias observadas en las últimas décadas y plantea las posibilidades abiertas en el marco de los nuevos escenarios ambientales (climáticos en particular) y tecnológicos.

PALABRAS CLAVE: historia de la agricultura, tecnología agraria, evolución de los rendimientos de los cereales, cultivos transgénicos, cambio climático.

SUMMARY

Recent trajectory of agriculture and food: future challenges

This article presents a revision of the «state of the art» about the possibilities and limits of agriculture in its function of feeding the world population. It starts from a synthesis of the trajectory of agriculture along the XX Century, detailing the patterns of evolution of the yields of different agricultures of the world and emphasizing the role of the agricultural research. Then, it reports the changes in the trends observed in the last decades and sets out the open possibilities in the frame of the new environmental (particularly climatic) and technological scenarios.

KEYWORDS: History of agriculture, agricultural technology, evolution of cereal yields, genetically modified crops, climatic change.

Agricultura para el desarrollo: el debate en torno al Informe 2008 del Banco Mundial

ELADIO ARNALTE ALEGRE (*)

1. INTRODUCCIÓN

El Banco Mundial publicó a finales de 2007 su Informe anual sobre el Desarrollo Mundial correspondiente a 2008, dedicado al tema «Agricultura para el Desarrollo». No parece que el Informe haya sido una respuesta directa a la crisis alimentaria derivada del espectacular incremento de los precios de los productos agrarios en los mercados mundiales, incremento que alcanzaba en esos meses su punto álgido. Sin embargo, la oportunidad de su publicación en esas fechas, junto al hecho de que el Banco, 25 años después del Informe de 1982, dedicara de forma íntegra su Informe al sector agrario, ha contribuido de forma innegable a situar la atención a la agricultura en el centro de las agendas internacionales.

Si repasamos las declaraciones acordadas y los documentos producidos en las diversas Conferencias y Cumbres sobre seguridad alimentaria que se han sucedido a lo largo de los dos últimos años (1), observamos la coincidencia e insistencia en la necesidad de incrementar la inversión en agricultura, de estimular la producción, en especial por parte de los pequeños agricultores y, a medio plazo,

(*) Universidad Politécnica de Valencia.

(1) En particular la «Conferencia de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria Mundial: los desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía» (Roma, junio 2008), la «Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para Todos» (Madrid, enero 2009) o la reciente «Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria» (Roma, noviembre 2009). Como documento más elaborado, producto y a su vez base de los acuerdos de estas Cumbres, cabe señalar el «Marco Amplio para la Acción» elaborado por el Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria Mundial, creado en abril de 2008 por Naciones Unidas.

favorecer la integración de esos pequeños agricultores en las cadenas alimentarias, siempre utilizando los recursos naturales de forma sostenible. Mensajes todos ellos coherentes con el Informe del Banco Mundial e incluso explícitamente señalados en sus recomendaciones (WDR 08: 1-2, 18-25) (2).

La presencia continuada de la agricultura y los problemas alimentarios en las agendas de desarrollo, así como compromisos financieros (como el del G8 en su reunión en julio 2009) de movilizar recursos con destino a la agricultura, suponen en definitiva un éxito del Informe del Banco Mundial si, como apunta Woodhouse, su objetivo principal ha sido «vender» la agricultura como objeto de inversión y destino de la ayuda al desarrollo. Para ello, más que un análisis de la agricultura, el Informe habría elaborado una narración coherente con un slogan («Agricultura para el Desarrollo»), útil para movilizar financiación hacia determinadas intervenciones agrícolas, compitiendo así con otros sectores (salud, educación, tecnología,...) que también reclaman fondos destinados al desarrollo (Woodhouse, 2009: 273-274).

Para otros autores, sin embargo, los objetivos del Informe 2008 van más allá en el ámbito analítico y teórico, pretendiendo que un determinado análisis de la agricultura, su dinámica y su papel en el desarrollo económico se consagre como base común del pensamiento (un pensamiento hegemónico) en esta materia (Rizzo, 2009: 278; Wolford, 2009). Ha sido esta visión del Informe sobre la dinámica agrícola en los países en desarrollo y sus posibilidades como vía de salida de la pobreza la que ha provocado, también a lo largo de los dos últimos años, un amplio debate en las revistas especializadas con comentarios, críticas (y también manifestaciones de acuerdo) acerca de los diversos análisis y posiciones que contienen las 265 páginas del Informe. En cualquier caso hay que avanzar que el éxito y la repercusión del Informe no son ajenos a la composición del amplio equipo redactor (dirigido por dos autores de reconocido prestigio académico, Derek Byerlee y Alain de Janvry), sólidamente apoyado en su trabajo por numerosos informes específicos elaborados por reconocidos especialistas en agricultura y desarrollo (3).

(2) Las referencias y citas concretas al Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008 (WDR, sus siglas en inglés) las hacemos a su versión en inglés. Existe versión en castellano, disponible en la página web del Banco Mundial (<http://web.worldbank.org>), pero en algún pasaje concreto presenta problemas de traducción y uso de términos.

(3) En las páginas 267-268 del Informe se relacionan los 46 Informes específicos (*Background papers*) y las 16 Notas (*Background notes*). Akram-Lodhi (2008: 1145-1146) destaca el esfuerzo de difusión de este Informe 2008 hecho por el Banco Mundial (mucho mayor que en el caso de anteriores Informes anuales) y cifra el coste del mismo en 600.000 dólares.

Este artículo se inicia con una breve presentación de algunos de los elementos centrales del Informe, extendiéndose después en una determinada lectura del debate que ha provocado. Esta lectura no pretende repasar de forma exhaustiva los contenidos del Informe ni los del debate, sino identificar y plantear los términos de discusión en torno a algunos puntos de relevancia teórica y que pueden resultar claves para el futuro de la agricultura y del mundo rural en los países en desarrollo.

En concreto, del debate emergen dos cuestiones especialmente relevantes a este respecto, a las que dedicamos buena parte del análisis. La primera, la consistencia del modelo de desarrollo que, implícitamente, el Informe propone para los países cuya base económica continúa muy apoyada en la agricultura. La segunda, el alcance y las posibilidades de las distintas vías de salida de la pobreza que el Informe propone para la población rural.

2. ALGUNOS ELEMENTOS CENTRALES DEL INFORME SOBRE EL DESARROLLO MUNDIAL 2008

Sin entrar en el detalle de los contenidos de este verdadero ‘tratado’ de economía agraria en los países en desarrollo, vamos a reseñar tres triadas (clasificaciones en tres categorías en los tres casos) que estructuran el contenido y buena parte del mensaje del Informe. También han constituido (en especial las dos últimas) el eje del debate surgido alrededor de este texto.

La primera es la identificación de **tres formas de contribución de la agricultura al desarrollo**. Actualizando la clásica propuesta de Johnston y Mellor (1961) sobre las funciones de la agricultura en el desarrollo y adaptándola a la situación actual de los países en desarrollo, el WDR 08 establece que la agricultura contribuye:

- Como actividad económica, es decir, como fuente de crecimiento para la economía nacional, destacando la importancia de esta contribución en países donde la agricultura sigue teniendo un peso muy relevante en la producción y el empleo nacionales.
- Como medio de subsistencia de la población, dado que la agricultura (como pequeños agricultores o como trabajadores agrícolas sin tierra) proporciona algún empleo o medio de vida al 86 por ciento de la población rural en los países en desarrollo, una parte considerable de la población pobre mundial.
- Como proveedor de servicios ambientales, contribución que destaca el Informe tras reseñar los efectos positivos y negativos de la actividad agrícola sobre el medio ambiente y señalar lo decisivo de su papel para la retención de carbono, la ordenación de cuencas hidrográficas o la preservación de la biodiversidad.

Este esquema de contribuciones o funciones, con influencias innegables del esquema de la multifuncionalidad de la agricultura tan en uso en los países desarrollados, es utilizado en el texto como esquema analítico inicial, aplicado luego a las distintas realidades de países o regiones. Precisamente **la clasificación de los países en desarrollo en tres grandes categorías (los «tres mundos» agrícolas o rurales**, como indistintamente son denominados) constituye otra de las estructuras básicas del Informe. La clasificación se apoya en dos parámetros, la contribución de la agricultura al crecimiento económico (valor medio del período 1990-2005) y la proporción del total de pobres que vivían en zonas rurales en 2002. Dispuestas estas dos variables en un diagrama de coordenadas, la posición de los distintos países se agrupa en estos tres clusters de economías «estructuralmente diferentes»:

- Países «basados en la agricultura», con una contribución sustancial de la agricultura al crecimiento (por encima, en todos los casos, del 20 por ciento en el período considerado) y una pobreza muy localizada en zonas rurales (más del 50 por ciento de los pobres de cada país viven en zonas rurales). Se incluyen en esta categoría la mayoría de los países del África Subsahariana.
- Países «en transformación», en los que la contribución de la agricultura al crecimiento ya es sensiblemente menor (alcanza como máximo un 25 por ciento), pero la pobreza rural sigue teniendo un peso elevado en la pobreza total (por encima del 60 por ciento). Incluye países con muy diversas localizaciones geográficas, muchos de ellos asiáticos (China, India, Indonesia), pero también del Norte de África (Marruecos, Egipto) o del Este de Europa (Rumanía).
- Países «urbanizados». Situados hacia el vértice origen del diagrama, con valores menores de ambos parámetros (contribución de la agricultura al crecimiento inferior al 20 por ciento, peso relativo de la pobreza rural inferior al 60 por ciento). Incluye fundamentalmente países de América Latina y de Europa Oriental.

Esta clasificación de países (4) sirve como referencia del análisis a lo largo del texto y, en especial, como base para plantear tres diferenciadas agendas para el desarrollo, con recomendaciones precisas de

(4) El Informe detalla los valores medios ponderados de algunos indicadores para el conjunto de países incluidos en cada uno de esos clusters. Así, la agricultura emplea a un 65 por ciento de la fuerza de trabajo en los países «basados en la agricultura», un 57 por ciento en los países «en transformación» y un 18 por ciento en los «urbanizados», mientras que la contribución de la producción agrícola al PIB es, respectivamente, 29, 13 y 6 por ciento. El peso relativo de la pobreza rural en la pobreza total es, como media ponderada, 70 por ciento en los de base agrícola, 79 por ciento en los «en transformación» y 39 por ciento en los urbanizados.

política agraria para cada uno de esas partes del mundo en desarrollo. Asimismo, la discusión acerca de esta tipología ha constituido uno de los temas centrales del debate, como luego detallaremos.

La tercera clasificación en tres categorías, también básica para la estructura del texto y reveladora de la concepción sobre la dinámica de la agricultura subyacente en el Informe, es la de **tres vías de salida de la pobreza para la población rural**:

- El desarrollo de sus explotaciones agrícolas, desarrollo que pasa por su inserción en el mercado y progresiva adquisición de cierto carácter empresarial.
- El empleo asalariado agrícola en las zonas rurales, o bien el empleo en la economía rural no agrícola, como asalariados o por cuenta propia.
- La emigración.

Estas tres vías o estrategias de los hogares rurales para salir de la pobreza, sus complementariedades y posibilidades, son tratados en detalle en el capítulo 3 del Informe, pero también marcan el resto del texto, con tratamiento más detallado de la vía agrícola (capítulos 5 y 6 en particular) pero con un análisis específico de las otras dos vías en el capítulo 9. También está presente este esquema en el planteamiento de agendas o políticas de desarrollo (Box 10.1, p. 228).

Más allá de las clasificaciones que estructuran el texto, la lectura del Informe nos sugiere estas primeras notas o impresiones globales, también tres para mantener la simetría:

- El Informe no supone ninguna modificación de las posiciones librecambistas que tradicionalmente ha mantenido el Banco Mundial. A lo largo del texto se repite hasta la saciedad, de forma machacona, las advertencias para no caer en las «trampas» del proteccionismo. Señala los riesgos de las subvenciones, recalcando su coste de oportunidad (en términos de uso alternativo del presupuesto para proporcionar bienes públicos destinados al crecimiento –infraestructuras,...– o servicios sociales en las zonas rurales), aunque las acepta en algunos casos específicos, como la subvención a la compra de fertilizantes en África Subsahariana. Y ataca sobre todo los obstáculos a las importaciones, argumentando su efecto negativo sobre la mayoría de los pobres rurales (incluidos pequeños agricultores) que son compradores netos de alimentos y, por tanto, se verán afectados por el incremento de los precios derivado de las restricciones comerciales.

- Contra lo que algunos comentaristas han pretendido ver en el Informe, éste no es un tratado de desarrollo económico, no aporta una visión global de los problemas de las economías en desarrollo ni de los bloqueos a ese proceso. De lo que trata es exclusivamente del papel de la agricultura en el crecimiento y en la reducción de la pobreza. Sin embargo, este enfoque impregna al texto de una visión claramente agrarista sobre los problemas del desarrollo, bien patente en muchas de sus páginas (5).
- La lectura del Informe sugiere una visión positiva y optimista sobre los problemas del desarrollo. Por una parte, hay una valoración muy positiva de las posibilidades de contribución de la agricultura al crecimiento y a reducir la pobreza, valoración coherente con la «venta» o defensa de este sector como destino de inversiones y de fondos de asistencia al desarrollo a la que antes aludimos. Pero también en la descripción de la dinámica de la agricultura y del mundo rural en los países en desarrollo, pese a que hay referencias a la violencia, a las desigualdades y a otros problemas, domina claramente una visión optimista y un canto a las oportunidades abiertas. Se valoran así las oportunidades de integración de los agricultores en «amplias cadenas de valor que los vinculan con los consumidores», la coexistencia (aparentemente sin traumas) entre la agricultura de pequeños agricultores y una «agricultura comercial intensiva en trabajo», o las posibilidades de «mercados laborales eficaces y justos» en las zonas rurales (WDR 08: 8). Esta «nueva visión» que propone el Informe, ¿responde a la realidad de los países en desarrollo?

3. LA NATURALEZA Y EL ENFOQUE DEL INFORME

Entrando ya en el análisis del debate surgido a partir de la publicación del Informe 2008 sobre el Desarrollo Mundial, una primera cuestión que plantean los comentaristas es la naturaleza y objetivos del Informe. Como apuntamos en la Introducción, la primera disyuntiva está en si el Informe pretende o no tener consecuencias políticas prácticas, dado que efectivamente proporciona una «caja de herramientas» a las Agencias de Desarrollo y a los Gobiernos para

(5) Un buen ejemplo de las preocupaciones y del enfoque del Informe a este respecto es el tratamiento que hace de las regiones con retraso en el desarrollo. En el Box 2.3. se pregunta: «¿Por qué hay regiones atrasadas en países con alto crecimiento agrícola?» (WDR 08: 59). Aunque en el análisis que sigue, referido a determinadas regiones, menciona factores agrícolas y no agrícolas como responsables de ese retraso, la formulación de un interrogante en esos términos es bien ilustrativa del agrarismo que domina el análisis. Es decir, según el informe, unas buenas condiciones para el crecimiento agrícola, ¿deben conducir al crecimiento generalizado en un país?

que utilicen la agricultura como vía de crecimiento y de reducción de la pobreza (Oya, 2009). Rizzo cuestiona esa pretensión, afirmando que los Informes anuales del Banco Mundial no constituyen habitualmente una «guía operativa para el staff», sino que son, fundamentalmente, una operación de relaciones públicas y de declaración de intenciones por parte del Banco, encaminadas a establecer un terreno común de análisis sobre el tema. En ese sentido, algunas aparentes inconsistencias analíticas de los Informes no pueden considerarse errores, sino el resultado de integrar en el análisis enfoques distintos, heterodoxos, para ampliar así ese terreno del debate y hacerlo aceptable también para algunas voces críticas. En el caso del Informe 2008, ha jugado un papel fundamental a este respecto la autoría del mismo por académicos de prestigio que en ocasiones anteriores habían mantenido posiciones críticas hacia las actuaciones y las políticas del Banco (Rizzo, 2009: 278-279; Akram-Lodhi, 2008: 1146). El resultado es un texto amplio, que cubre buena parte de los temas relevantes sobre la cuestión agraria en los países en desarrollo y que ha sido saludado y celebrado por muy diversas voces.

Sin embargo, hay un aspecto fundamental del enfoque del Informe que lo diferencia sustancialmente de otros textos que abordan esa cuestión agraria. Como señala Wendy Wolford, «para el WDR 08 la historia tiene pocas consecuencias, es el futuro lo que cuenta. No es importante cómo las estructuras de desigualdad y pobreza se han generado, lo importante es comprender cómo proceder, cómo modernizar dado el actual estado de las cosas» (2009: 292). La pobreza es en el texto del Informe una especie de condición natural de las zonas rurales de los países en desarrollo, no hay ninguna teoría que la explique. El Informe desaprueba la pobreza y plantea vías de lucha contra ella, pero sin prestar atención a su «producción histórica», no se ve su relación con la riqueza y, por tanto, no se plantea la re-distribución de esa riqueza. Sin re-distribución, el crecimiento deberá venir de fuentes externas, el mercado internacional y los créditos del Banco Mundial (Amanor, 2009: 261; Veltmeyer, 2009: 398-399; Wolford, 2009).

Ese análisis del Informe, «en un mundo sin historia», se extiende también a la historia reciente. Murphy y Santarius (2007) destacan este aspecto en relación a la historia africana reciente, criticando las escasas referencias del Informe a los errores de los Programas de Ajuste Estructural, aplicados en muchos de los países en desarrollo a partir de los años 80 bajo los auspicios del Banco Mundial.

Estas observaciones iniciales no restan importancia e interés a muchas de las cuestiones abordadas por el Informe. Aún a riesgo de

situarnos en el terreno del Banco (es decir, en el ámbito de las cuestiones que sí son tratadas en el Informe), vamos a referirnos en los próximos epígrafes a algunas de ellas.

4. LOS «TRES MUNDOS» DEL DESARROLLO

Prácticamente todos los comentarios o críticas publicadas acerca del Informe 2008 del Banco Mundial se detienen en referencias a la clasificación en «tres mundos» de los países en desarrollo. La clasificación está basada en la lógica de la transformación estructural que supone una progresiva reducción del peso de la agricultura en las economías nacionales a medida que avanza el crecimiento económico. La peculiaridad de la clasificación propuesta por el WDR 08 es relacionar ese declinar agrícola con la evolución relativa de las pobreza rural y urbana. Así es posible apreciar la singularidad de las vías de desarrollo de algunos países asiáticos (incluidos en los países «en transformación») en los que se ha reducido el peso de la agricultura en la economía y su contribución al crecimiento económico, mientras se mantiene una fuerte incidencia de la pobreza rural.

En general los comentarios reconocen la utilidad de una clasificación de los países en desarrollo, pero señalan los problemas derivados de su amplitud que puede implicar falta de precisión en el análisis y, sobre todo, poca credibilidad de unas prescripciones de política que pretenden tener validez general para cada uno de esos «mundos». Lo que también critican de forma general es la existencia de un modelo lineal de desarrollo, pasando obligatoriamente por una serie de etapas, aparentemente implícito en este tipo de clasificaciones (6). Como señala Veltmeyer «hay una considerable evidencia histórica sobre esas tendencias a largo plazo y (sobre ellas) no hay mucho que discutir. Sobre lo que hay que discutir (...) es en relación a la asunción de que sea un proceso histórico inmutable, que las fuerzas de cambio social y transformación estructural liberadas en ese proceso sean irresistibles» (2009: 398).

Otros autores lo que discuten es la no consideración en esta clasificación de los tipos de agricultura, el mayor o menor predominio en un país o región de agricultura industrial capitalizada, agricultura familiar o agricultura de subsistencia (Murphy y Santarius, 2007; McMichael, 2009). También en este sentido, Akram-Lodhi señala que cuando la clasificación desciende a nivel regional dentro de

(6) Las referencias al clásico y discutido texto de Rostow (1960) sobre las etapas del crecimiento económico son inevitables al leer algunas páginas del Informe.

algunos países (cómo hace el Informe para México y para la India, página 33), es cuando muestra sus fallos analíticos derivados de no tener en cuenta la estructura agraria. Destaca cómo, en la India, dos estados representativos del desarrollo del capitalismo agrario (Punjab y Haryana) son clasificados en «mundos» agrícolas diferentes. Y lo mismo ocurre con otro par de estados (Bihar y Orissa) que constituyen el principal reducto del semifeudalismo en la India rural. A partir de aquí el autor critica la falta de una discusión sistemática sobre la estructura agraria y su incidencia en el crecimiento y en la pobreza rural a lo largo del texto del Informe (2008: 1153-1154).

Aceptada pues la existencia de cierto consenso, con todos los matices apuntados, sobre la necesidad y la utilidad de una tipología de países o «mundos» en desarrollo, los problemas para la propuesta del Informe en este terreno surgen a otro nivel, cuando para cada uno de esos «mundos» se plantea una «agenda de agricultura para el desarrollo» específica, agenda que será la base de las acciones y medidas de política que se proponen. Detrás de esas agendas está implícito, especialmente en el caso de los países «basados en la agricultura», un verdadero modelo de desarrollo económico. Vamos a detenernos en el debate planteado en torno a ese modelo.

5. LA CONSISTENCIA DEL MODELO DE DESARROLLO PARA LOS PAÍSES «BASADOS EN LA AGRICULTURA»

El modelo que el Informe plantea para estos países (ver páginas 30-35 para el diagnóstico de estos países y 229-234 para el programa de desarrollo propuesto) se basa en lograr una revolución tecnológica en la agricultura, apoyada en la inversión de los gobiernos y de las agencias internacionales de desarrollo. Ese cambio tecnológico logrará incrementos de la productividad, tanto en cultivos alimentarios como de exportación. El crecimiento de los ingresos de los pequeños agricultores, protagonistas de esa revolución, aparte de suponer en sí una vía de salida de la pobreza, tendrá efectos multiplicadores «desbordándose hacia la economía rural no agraria» generando demanda de productos de industrias rurales o de servicios (WDR08: 234). Ese desarrollo rural no agrario podrá dar empleo a los pequeños agricultores que no sigan la senda de desarrollo e integración en el mercado.

Woodhouse ha realizado una crítica de ese modelo, con referencia específica al África Subsahariana, continente al que pertenecen la mayoría de los países integrados en ese «mundo» del desarrollo

según la tipología del Informe. Este autor señala que la insistencia del Informe en situar la agricultura y el crecimiento agrícola en el centro de las propuestas de desarrollo para estos países conforma, en definitiva, un modelo «guiado por la oferta» que no concede suficiente atención a la economía urbana africana y a sus relaciones con la agricultura (7). Destaca, en particular, la existencia de apreciables flujos de trabajo, de capital y de demanda de productos agrícolas entre ambas partes (rural y urbana) de las economías africanas. Señala los resultados de numerosos estudios que otorgan un peso considerable a las rentas no agrícolas de la población rural y, sobre todo, destaca que son rentas no agrícolas (en ocasiones procedentes de migraciones temporales, hacia las minas surafricanas, o bien de empleados urbanos de Nairobi que regresan o mantienen lazos con sus zonas rurales de Kenya) la principal fuente de inversión agrícola en muchas zonas rurales africanas. Concluye insistiendo en que la expansión de la economía urbana e industrial es clave, también en los países africanos, para incrementar la inversión nacional en agricultura y la demanda de productos agrícolas (2009: 264-266) (8).

Frente a esas propuestas de Woodhouse, que responden a un modelo clásico de desarrollo de las economías nacionales, el planteamiento del Informe recuerda el papel histórico (reivindicado explícitamente, páginas 7, 35) de tempranas revoluciones agrícolas, precursoras y estimuladoras de posteriores crecimientos industriales. Sin embargo, cabe plantear serias dudas sobre la vigencia de esos modelos en un mundo globalizado como el actual, con economías totalmente abiertas como propone el Banco Mundial.

Sobre la apertura de la economía en estos países hace una última advertencia el Informe, al precisar la dirección de los efectos multiplicadores del crecimiento agrario sobre el resto de la economía. Señala que «la globalización y la importación barata de bienes manufacturados –como los procedentes de China– no debilitaran la fortaleza de esos efectos multiplicadores porque la mayoría actúan a tra-

(7) En 2001 la población urbana ya representaba en el continente un 38 por ciento del total, con tendencia creciente y alcanzando cifras próximas al 50 por ciento en bastantes países.

(8) Woodhouse analiza también en su trabajo los problemas del cambio tecnológico y de la gestión de los riesgos ambientales en la agricultura africana. Se refiere en particular a los problemas del empleo de factor trabajo, cuestionando algunos supuestos habituales en el análisis (como el coste de oportunidad cero del trabajo familiar de los pequeños agricultores africanos) y destaca la poca atención de las propuestas (entre ellas las del Informe del Banco Mundial) a la productividad del trabajo, mientras se concentran todos los esfuerzos y estímulos en una revolución tecnológica que incremente la productividad de la tierra.

vés del comercio y de los servicios» (WDR08: 34). La advertencia cumple el objetivo de prevenir contra las tentaciones proteccionistas, también en bienes manufacturados. Aunque, evidentemente, en estos términos, las posibilidades de que este modelo de desarrollo agrario genere un crecimiento económico nacional en los países africanos quedan todavía más en entredicho.

6. LOS PROCESOS DE DIFERENCIACIÓN SOCIAL Y LAS TRES VÍAS DE SALIDA DE LA POBREZA

El Informe hace referencia en varias ocasiones a lo largo de su texto a la heterogeneidad y diversidad de situaciones sociales y económicas que conviven en el medio rural de los países en desarrollo. Ilustra esa diversidad con información empírica sobre las distintas estrategias de obtención de renta de los hogares rurales (con producciones agrícolas orientadas al mercado o a la subsistencia, con mayor o menor dependencia de rentas salariales externas o de remesas procedentes de la emigración), cuantificando su incidencia en varios países encuadrados en los tres «mundos» del desarrollo (capítulo 3, en especial cuadro 3.2.).

Esa diversidad es el resultado de las distintas vías de salida de la pobreza utilizadas por la población rural y cuyas posibilidades analiza también en detalle el Informe (ver una síntesis en páginas 5-6). Insiste en las posibilidades abiertas a los pequeños productores agrícolas para integrarse en los mercados, pero reconoce que otros productores (posiblemente con menores dotaciones de activos que los primeros, o con posiciones más desfavorables por razones de género u origen étnico) no logran esa inserción y se mantienen dedicados a la agricultura de subsistencia. También analiza las posibilidades que el trabajo asalariado agrícola o la economía rural no agrícola (con empleos asalariados o por cuenta propia) ofrecen para incrementar los ingresos a otra parte de la población rural. Y también se refiere a la migración como una tercera vía de salida de la pobreza.

Las primeras críticas que recibe esta parte del Informe hacen referencia a la naturaleza del proceso y al tratamiento que del mismo se hace en el texto. Amanor (2009) reconoce que el Informe realiza una buena descripción de esa heterogeneidad social, pero le reprocha que considere esas situaciones fruto de «elecciones individuales», en mercados que funcionan perfectamente, sin reconocer o explicitar que se trata del clásico proceso de diferenciación social del campesinado, determinado por dinámicas estructurales y relaciones

de poder y que ha constituido históricamente una forma de desarrollo del capitalismo en agricultura (9).

Desde otras posiciones lo que se critica es, precisamente, que el Informe acepte ese esquema y las tendencias de evolución de la agricultura que lleva implícitas. Akram-Lodhi califica de «agropesimista» al WDR 08 por esa visión unilineal y estandarizada de tres sendas de salida de la pobreza, solo una de las cuáles supone la continuidad de los agricultores en su explotación. Y señala la coincidencia de los liberales modernizadores y de los apóstoles del marxismo en señalar esas trayectorias para la agricultura y la alimentación (2008: 1153, incluida nota al pie). De otra naturaleza son reacciones, también críticas, como las de Action Aid en un documento de respuesta a la publicación del Informe (citado y comentado por Rizzo, 2009). Tras señalar que el Banco contempla el vaciamiento del campo como única solución para los problemas de la agricultura y del desarrollo, llega a afirmar lo siguiente: «que la agricultura de pequeños propietarios haya cesado, *por primera vez en la historia humana*, de ser una actividad económica viable, tiene mucho que ver con las políticas instituidas por el Banco» (Action Aid, 2007, citado por Rizzo, 2009: 286. El subrayado es nuestro). El desconocimiento o la incomprensión por parte de esa ONG de los procesos históricos de cambio social en agricultura son aquí manifiestos.

Otros autores saludan, por el contrario, el avance que supone en la posición del Banco el reconocimiento más o menos explícito de esos procesos, así como el análisis del mercado laboral como una vía de salida de la pobreza, «un aspecto hasta ahora oculto por la obsesión del Banco con la productividad de los pequeños agricultores y su integración en el mercado» (Oya, 2009: 232) (10). La modificación de la posición del Banco incluye el abandono, matizado a lo largo del texto, de la defensa de la denominada «relación inversa» (es decir, la mayor productividad de las más pequeñas explotaciones), un dogma para el Banco durante los últimos 40 años, en el que se basaba su apoyo a las Reformas Agrarias en los años 60 y 70. Akram-Lodhi ha rastreado diversos signos de la «erosión de la ventaja competitiva de

(9) De Benedictis considera significativo que el término *campesino* no sea utilizado en ningún momento a lo largo de todo el texto del Informe, pero no cree que ese hecho pueda ser interpretado como «el pronóstico de una conversión en breve plazo de las múltiples agriculturas campesinas en sólidas (técnica y socialmente) agriculturas familiares» (2008: 31).

(10) Oya utiliza esta metáfora: «durante las dos últimas décadas el Banco Mundial se ha convertido en una 'agencia de contactos' diseñada para casar los neo-populistas con los neoliberales neoclásicos, en parte como un intento de cuadrar el círculo de una posición capitalista promercado con un sesgo a favor de los pequeños agricultores, en parte como una forma de protegerse contra las críticas de los cada vez más poderosos lobbies internacionales de las ONGs. Desgraciadamente para el Banco Mundial, destacadas ONGs como Action Aid y Oxfam no se han dejado impresionar por los esfuerzos del Banco para ganar sus corazones y sus mentes» (2009: 232).

las pequeñas explotaciones» que se van apuntando a lo largo del Informe, lo que le hace concluir que no es un texto neo-populista, pese a la posición retórica a favor de los pequeños agricultores que mantiene en su conjunto (2008: 1155-1157).

Así pues, lo que el Banco Mundial hace en su Informe de 2008 no es sino señalar que el histórico proceso de diferenciación social, asociado a la 'modernización' (o al desarrollo del capitalismo) en agricultura, está teniendo lugar en los países en desarrollo y que sus efectos marcan o condicionan las posibles vías de obtención de rentas (y de salida de la pobreza) de la población rural. Aceptada esta tesis general, cabe sin embargo hacer dos observaciones de importancia en torno al funcionamiento y a los resultados de ese proceso, justamente en los países en desarrollo.

La primera hace referencia a que en estos países la diferenciación social sigue muy apoyada en las diferencias de acceso a la propiedad y tenencia de la tierra. Y ese acceso ha sido marcado, hasta fechas recientes en muchos casos, por procesos de apropiación y de violencia, de lucha por la tierra en definitiva, un activo que sigue asociado a la estructura de poder en las zonas rurales, tal como recuerda Veltmeyer (2009: 401) (11). Estos rasgos diferencian significativamente la dinámica del proceso en estos países de la que sigue teniendo lugar actualmente —el proceso no se detiene a niveles 'altos' de desarrollo económico— en los países desarrollados (Arnalte, 2006).

La segunda observación a plantear es si ese clásico proceso puede avanzar en los países en desarrollo con unas pautas similares a las que ha tenido en los países desarrollados. En estos últimos ha sido el crecimiento de los sectores no agrarios, fundamentalmente en las zonas urbanas, el que ha sacado la población a la que no podía ocupar y proporcionar rentas la agricultura. Las dudas razonables se plantean acerca de la capacidad de esos sectores no agrarios en las economías africanas o latinoamericanas para ocupar a esa población y permitirle salir de la pobreza.

7. LA INTEGRACIÓN DE LOS PEQUEÑOS AGRICULTORES EN LAS CADENAS COMERCIALES

Esta primera vía de salida de la pobreza es uno de los temas centrales del Informe, que no solamente es tratado en un capítulo especí-

(11) Por su parte el Informe reconoce en algún punto los problemas derivados del muy desigual acceso a la tierra (especialmente en Latinoamérica), pero dedica mucha más atención a la inseguridad de los derechos de propiedad sobre la tierra, problema que propone abordar mediante la denominada «reforma agraria vía mercado» que ha propiciado el Banco en algunos países.

fico (capítulo 5, «Llevar la agricultura al mercado»), sino que impregna y marca buena parte del texto. El tema es también una de las cuestiones que el debate aborda de forma prioritaria, siendo tratado, con mayor o menor profundidad, por la mayoría de los comentaristas del Informe.

En el capítulo 5 el Informe detalla la problemática de diversos tipos de mercado y las posibilidades de inserción en ellos de los pequeños agricultores, diferenciando el caso de los mercados de productos alimenticios básicos, de los mercados tradicionales de exportación a granel y de los mercados de productos de «alto valor», tanto en los mercados urbanos (con especial mención al auge de los supermercados, figura cada vez más central en la distribución), como en los de exportación.

El capítulo se prolonga en un apartado (Focus D, páginas 135-137) que trata específicamente la cuestión «Agribusiness para el desarrollo» (12). El análisis que aquí hace el Informe de las cadenas comerciales agrícolas reconoce la creciente concentración empresarial que están registrando y su dominio, a nivel global, por parte de empresas multinacionales, pero insiste en la existencia de pequeñas empresas que operan en esa cadena, sobre todo en zonas rurales. Plantea las posibilidades de estimular el desarrollo de las empresas pequeñas y medianas dentro de este sector, desarrollo que favorecería la vinculación de pequeños agricultores a esas cadenas. Para ello apunta diversas medidas destinadas a favorecer el «clima de inversión» (clima que, en teoría, debería favorecer más las inversiones de pequeñas empresas que de las grandes multinacionales) o algún tipo de subvención específica para incentivar la inserción de los agricultores en la cadena. También hace una llamada a las posibilidades de la «responsabilidad social corporativa» de las grandes empresas del sector, citando algunas intervenciones de grandes corporaciones que han proporcionado «beneficios sociales», aunque reconoce que también tienen el efecto de desarrollar mercados para las empresas involucradas.

Las líneas de crítica que han aparecido en el debate apuntan, sobre todo, a la presentación que hace el Informe del poder de las corpo-

(12) El término Agribusiness es habitualmente traducido al castellano como «agronegocio», término que tiene significaciones distintas en la literatura. En la literatura latinoamericana se asocian frecuentemente los «agronegocios» con empresas agrarias comerciales de dimensión importante (ver por ejemplo para Brasil, Schneider y Marsden, 2009), diferenciadas de la agricultura familiar. Por el contrario en el WDR 08, tal como se detalla en la página 135, el término hace referencia al conjunto de empresas de la cadena agroalimentaria, fuera de la explotación agraria, que proporcionan inputs para la producción, procesan los productos agrarios o realizan su distribución comercial.

raciones en la cadena agroalimentaria y su consolidada estructura oligopólica. Reconocen que el Informe hace referencia a esos rasgos, pero señalan que los «minora», destacando la presencia de pequeñas empresas o el carácter de pequeñas cadenas de supermercados que surgen en economías regionales, sin el carácter de organizaciones globales (Amanor, 2009: 252-53). Como muestra de la aquiescente posición del Banco frente a ese «poder corporativo» señalan cómo cuestiona la posibilidad de introducir regulaciones y controles para reducir el poder monopólico, porque (argumenta el Informe) esas regulaciones «pueden aumentar los costes de transacción, los riesgos comerciales y políticos», afirmando que «las intervenciones destinadas a proteger a los participantes débiles en el mercado pueden hacer más daño que bien» (WDR 08: 136, citado por Amanor, 2009: 255).

El otro elemento central en el debate sobre este punto es la capacidad de la integración en los mercados agrícolas y en las cadenas agroalimentarias como vía de salida de la pobreza para la población rural. Algunos autores le atribuyen un mínimo impacto en la pobreza, ya que los agricultores que establecen contratos con las cadenas comerciales no son los más pobres, sino los que ya pueden ser considerados como «agricultores capitalistas emergentes», únicos capaces de cumplir con los estándares y otros condicionantes requeridos (Akram-Lodhi, 2009: 1158, citando algunos trabajos sobre la India). También se discuten las condiciones de las relaciones contractuales que se establecen, dada la asimetría de poder de negociación entre los agricultores y las corporaciones, aunque se reconoce (también en el Informe) que las agrupaciones y organizaciones de los pequeños agricultores pueden incrementar su poder de negociación.

Parece en cualquier caso innegable, como los abundantes análisis de casos que ilustran el Informe confirman, que esa dinámica puede suponer incrementos de rentas para algún sector de la población rural de los países en desarrollo. Pero, al mismo tiempo, también parece evidente la «estrechez» de esa vía, su limitada capacidad para integrar población rural y sacarla de la pobreza, como otros muchos ejemplos confirman (13).

(13) Los análisis de algunos casos latinoamericanos son bien explícitos a este respecto. Los estudios para México describen el desarrollo en algunos estados de la participación de cierto volumen de pequeñas unidades familiares en la producción de hortalizas para la exportación, unidades que se insertan en cadenas productivas en las cuales juegan el papel de «agromaquiladoras» de las grandes empresas integradoras. Pero también destacan lo limitado de esos procesos que solamente permiten integrar una parte muy reducida de la población rural mexicana (De Grammont, 2009). Otro estudio para Nicaragua también analiza la exitosa articulación de pequeños productores en dos cadenas comerciales (producción de ajonjolí para cadenas de comercio justo y producción de leche-queso, dirigida fundamentalmente al mercado norteamericano), pero también añade que solamente son capaces de integrar a una minoría de esos pequeños productores (Escoto, 2009).

El Informe no niega ese último extremo, pero queda poco explícito en su mensaje. Proporciona, en definitiva, la imagen de un saludable sector de pequeños agricultores que responden con dinamismo a las oportunidades ofrecidas por el Agribusiness. Esa imagen forma parte del discurso que el Banco Mundial pretende que sea hegemónico y reafirme el «marco político neoliberal y la acumulación de las empresas agroalimentarias» (Amanor, 2009: 261).

Un aspecto complementario del análisis en este punto es el papel reservado al Estado y a sus intervenciones dentro de este régimen corporativo que domina el sistema alimentario mundial, también en los países en desarrollo. En las estructuras de gobernanza previstas por el Informe para llevar a cabo las agendas de «agricultura para el desarrollo» se reclama una creciente participación del Estado para proporcionar diversos bienes públicos, como sistemas de información para productores agrarios o la regulación de normas de calidad y de contratos. Asimismo se insiste en incrementar la coordinación entre los sectores público y privado. Amanor se pregunta si esa serie de intervenciones estatales propuestas por el Banco van a beneficiar más a las compañías y a las cadenas comerciales o a los pequeños agricultores. Y concluye que esas propuestas llevan a incorporar los intereses del Agribusiness dentro del marco del consenso Post-Washington, con mayores lazos público-privados en toda la estrategia del desarrollo, en definitiva «conformando la estructura de gobernanza para que encaje dentro de los modos de acumulación del Agribusiness» (2009: 248, 250-51) (14).

8. EL MERCADO DE TRABAJO RURAL

El capítulo 9 del Informe explora las posibles vías «más allá de la explotación agraria» que se ofrecen a la población rural. Contempla por separado el empleo asalariado agrícola y el empleo en la economía rural no agraria. Reclama una mayor atención a estos temas, tanto a nivel de análisis como a la hora de ser tenidos en cuenta en las propuestas políticas.

En relación al empleo asalariado agrícola, el Informe detalla sus niveles de importancia en distintas partes del mundo en desarrollo, algunas de sus características asociadas a la naturaleza de la producción agraria (como su estacionalidad) y cuáles son algunos sectores de «productos de alto valor» que están incrementando la demanda de

(14) No debemos olvidar (como también recuerda el Informe, p. 247) que en los regímenes alimentarios vigentes en los países desarrollados, el Estado ya realiza esas funciones.

trabajo asalariado. Hace referencia también a las condiciones laborales en esas actividades, señalando que «las condiciones laborales en la agricultura no siempre llevan a mejoras importantes de bienestar, en parte debido a la naturaleza del proceso de producción y en parte debido a la carencia de una regulación apropiada» (WDR 08: 202).

Cabe completar la información que a este respecto proporciona el Informe con algunas otras, referidas específicamente a América Latina. Algunos estudios incluidos en el proyecto de la FAO «Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en América Latina» aportan informaciones que sitúan a los asalariados agrícolas como uno de los grupos más afectados por las condiciones de pobreza en las zonas rurales. Así lo apuntan el estudio sobre Argentina, al señalar que en varias provincias la principal fuente de ingreso de los hogares pobres es el empleo asalariado agropecuario, el estudio sobre Chile, indicando que la pobreza rural está concentrada en asalariados agrícolas y familias rurales que sólo dependen de la agricultura, o el estudio de Nicaragua, que también da cuenta de la mala situación de los asalariados agrícolas (Guardia y Tornarolli, 2009: 89-90; Bentancor *et al.*, 2009: 137; Escoto, 2009: 284).

Con referencia al conjunto de América Latina, el estudio de Klein también constata la presencia mayoritaria de asalariados dentro de la población rural en situación de pobreza en algunos países (Chile, México y Venezuela), así como la generalización del empleo informal en otros casos. Este autor concluye que «se aprecia claramente cómo coexisten el sector moderno (de la agricultura) y la pobreza de sus trabajadores» (2009: 30).

Este conjunto de datos ilustra cómo el empleo asalariado agrícola, propuesto como una vía de salida de la pobreza, puede convertirse, dadas las condiciones en las que se desarrolla, en un reducto de situaciones de pobreza en países [como es en especial el caso de Chile (15)] donde en conjunto la pobreza rural ha mantenido una tendencia de fuerte reducción durante los últimos años. Ante estos problemas Klein, en el estudio citado, propone varias líneas de intervención en el mercado de trabajo (elevación de salarios mínimos y su cumplimiento, extensión de la cobertura de la seguridad social, reducción de la precariedad en los casos de subcontratación) como instrumentos más eficaces para luchar contra la pobreza.

(15) La importante reducción de la pobreza rural registrada en Chile en el periodo 1992-2006 se ha apoyado fundamentalmente en el incremento de los ingresos no agrícolas de los hogares rurales, incremento que se asocia especialmente en las regiones agroexportadoras con efectos de arrastre de esa agricultura dinámica sobre el resto de la economía (industria transformadora, comercio, servicios) (Bentancor *et al.*, 2009).

Bien distinta es la posición que adopta el Informe del Banco Mundial. Afirma que «las regulaciones en el mercado laboral, particularmente en los países de ingresos medios, pueden reducir indeseablemente la demanda por empleo e incentivar la informalidad a través de la imposición de elevados salarios mínimos», o que «el objetivo principal de las políticas en la legislación laboral debe ser beneficiar a los trabajadores, especialmente los pobres, y generar más empleo, sea formal o informal, para los menos calificados», dejando como un objetivo secundario el incrementar la incorporación de trabajadores al sector formal de ese mercado. Concluye afirmando que, en esta materia, «el desafío de la política es incentivar la formalidad manteniendo la flexibilidad» (WDR 08, todas las citas de página 208).

Rizzo (2009: 282-284) hace un detenido análisis y crítica de las posiciones del Informe en este tema, posiciones que son fiel reflejo para este autor del carácter neo-liberal de los planteamientos del Banco, al considerar que las intervenciones políticas en ese mercado introducen rigideces que dificultan el ajuste espontáneo entre la oferta y la demanda de trabajo.

En relación al otro tema que aborda el capítulo 9, la economía rural no agraria, el Informe aporta información sobre su creciente importancia en los países en desarrollo, las actividades en las que se concentra y los niveles de salarios e ingresos que proporciona en algunos casos a las familias.

A este respecto, Veltmeyer relata (con referencia en particular a Latinoamérica) cómo la evolución que con más frecuencia se está dando es la «semi-proletarización» de población rural que sigue trabajando algo de tierra, pero depende cada vez más de empleos asalariados no agrarios precarios e informales (16). Este autor pronostica que la teorizada transformación de una parte de la población rural de los países en desarrollo, para convertirse en «modernos trabajadores asalariados», no se completará nunca (2009: 402).

9. LAS MIGRACIONES: EL MEDIO RURAL COMO BASE DE MIGRACIONES TEMPORALES

El Informe 2008 del Banco Mundial no dedica mucho espacio al análisis de la teórica tercera vía de salida de la pobreza para la población rural, las migraciones, hecho lógico en un texto concentrado sobre

(16) En los trabajos antes citados, tanto Klein como otros de los estudios de casos incluidos en el proyecto de la FAO (en particular los de Colombia y Nicaragua) dan cuenta de las «malas» condiciones (precariedad, informalidad, baja cualificación) que predominan en los empleos rurales no agrarios en Latinoamérica.

todo en el análisis de la agricultura y de sus posibilidades. Tampoco en el debate subsiguiente ha recibido mucha atención este tema.

En el Informe las migraciones son tratadas de forma escueta en el capítulo 3 (páginas 80-82) y en el 9 (páginas 214-216). Proporciona algunos datos sobre intensidad de las migraciones, las dificultades que suponen para algunos grupos de población, así como sobre las posibilidades de utilización productiva de las remesas procedentes de la emigración de algunos miembros de la familia. Destaca las ventajas que puede obtener la población rural de migraciones estacionales y concluye señalando que «una de las mejores perspectivas para reducir la pobreza rural es la posibilidad de que los residentes rurales participen en la economía urbana a través de desplazamientos, mientras mantienen su residencia rural y su base en la agricultura» (WDR 08: 216). Si por desplazamientos («commuting») entiende aquí el Informe la práctica de viajes residencia-trabajo diarios o semanales, propia de los países desarrollados, es evidente que en países en desarrollo (dadas las deficiencias de comunicaciones e infraestructuras) esa posibilidad quedará limitada a muy reducidas áreas periurbanas. Parece, por tanto, que el Informe apunta hacia otro modelo, la consolidación del medio rural como base de migraciones temporales de mayor duración, modelo que el Informe valora positivamente.

Un interesante análisis del alcance de este modelo es el que realiza un reciente estudio sobre México (De Grammont, 2009). Señala cómo, en ese país, el modelo de migración definitiva campo-ciudad entró progresivamente en crisis durante las últimas décadas, como consecuencia de la incapacidad de las ciudades para absorber e insertar productivamente a la población sobrante en el campo. Aquel modelo ha sido sustituido por otro en el que flujos migratorios temporales (pero frecuentemente de larga duración y a destinos lejanos) han sustituido a los definitivos. La población mantiene su residencia rural (de hecho continúa aumentando la población rural mexicana) como base para esas migraciones temporales, también caracterizadas por una fuerte precariedad laboral. El resultado es una estructura social del campo mexicano dominada por unas «unidades familiares rurales» articuladas sobre todo con unos mercados de trabajo lejanos, sin actividad agrícola mercantil y que solamente en ocasiones (un 15 por ciento de esas unidades) mantienen una agricultura de autoconsumo.

Se trata en definitiva de un modelo distinto de relaciones campo-ciudad, en el cual las zonas rurales cumplen una nueva función: Mantener y reproducir una mano de obra que es utilizada de forma muy

flexible en la actual economía globalizada. En este nuevo modelo la agricultura de subsistencia también cumple una evidente función, contribuyendo al mantenimiento de esa mano de obra puesta a disposición de las necesidades del mercado laboral global.

Este nuevo modelo alcanza un particular desarrollo en México por su situación geográfica, pero también se extiende por Centroamérica y otras regiones latinoamericanas (Klein, 2009; WDR 08: 36 y 216). En China los intensos flujos migratorios rural-urbanos de las últimas décadas han tropezado con trabas administrativas (*hukou* o sistema de registro de residencia) que han impedido a buena parte de los migrantes registrarse como residentes urbanos y acceder a servicios sociales en la ciudad. Aunque algunas reformas a partir de 2000 están relajando el sistema, la situación ha generado un volumen muy importante de «población flotante», con empleos estacionales y precarios (lógicamente el sistema también ha profundizado la segmentación del mercado de trabajo), que regresa periódicamente a su residencia rural (Zhao, 2003; Weiming *et al.*, 2004).

La difusión de este modelo sugiere algunas reflexiones. En períodos de crisis económica como la actual, este modelo de «ruralidad» (y la agricultura de subsistencia a él asociada) puede jugar un evidente papel amortiguador de los efectos de la crisis, evitando el incremento de los niveles de pobreza que podría ocasionar. Observemos que las zonas rurales pueden experimentar, además del corte de las migraciones temporales, el regreso de emigrantes «definitivos», expulsados por la crisis de los países desarrollados y la significativa reducción de las remesas que estos enviaban a las zonas rurales.

Por otra parte, ese modelo tiene también implicaciones para la dinámica de la agricultura. Supone el mantenimiento de la presión demográfica sobre la tierra, con el consiguiente efecto sobre la subdivisión de las explotaciones. Algunos análisis vinculan el mantenimiento de una estructura agraria muy minifundista en las zonas rurales chinas con el carácter «reversible», no definitivo, de la migración a las áreas urbanas (Weiming *et al.*, 2004) (17).

Evidentemente, ese modelo de «ruralidad» puede permitir el mantenimiento del tejido socio-económico rural (con empleos en servicios para atender una población rural que, de forma estacional, se mantiene), pero no parece que vaya a propiciar vías de desarrollo e inserción productiva de la población dentro de las zonas rurales.

(17) Ver también China-Europe Forum. *Report of proceedings Workshop WT54 «Soil Management and Land Policies», October 2007.*

Observemos, finalmente, la diferencia entre el modelo de relaciones rural-urbano que se está asentando en los países desarrollados (las nuevas demandas de las sociedades urbanas hacia las zonas rurales, productos agrícolas de calidad, aprovechamiento del espacio rural como espacio de ocio) y las que, de consolidarse el modelo aquí descrito, predominaría en los países en desarrollo (mantenimiento de una población rural en condiciones precarias, disponible para su flexible utilización por la economía global).

10. CONCLUSIÓN

Con ánimo de recapitular algunas de las reflexiones expuestas a lo largo de esta «lectura» del Informe 2008 del Banco Mundial y del debate que ha provocado, apuntamos dos puntos conclusivos.

El primero hace referencia a los modelos de desarrollo económico que propone el Informe, en particular para aquellos países donde las situaciones de pobreza y subdesarrollo son más graves, los denominados países «basados en la agricultura». Las propuestas del Banco se inscriben en un marco económico librecambista bien reafirmado, dentro del cuál se propone un crecimiento «desde la agricultura», basado en una revolución tecnológica impulsada por inversiones externas (Agencias de desarrollo internacional, Gobiernos con fondos del mismo origen, empresas privadas que ‘modernicen’ el Agribusiness en estos países). Las críticas a este modelo, aparte de discutir la viabilidad y el alcance de esa revolución tecnológica promovida desde el exterior, inciden sobre todo en su desconexión con las economías urbanas de los países africanos donde se han de aplicar.

La cuestión abierta es si en estos países son viables modelos alternativos de desarrollo de carácter más nacional, no tan dependientes del exterior, como los que apunta Woodhouse en su crítica al WDR 08. O bien si, por el contrario, solamente es posible «desarrollar» estos países desde el exterior. Evidentemente, cualquier alternativa de desarrollo «desde dentro» debería seguramente apoyarse en redistribuciones de renta, otro de los temas obviado por el Informe como algunos críticos han apuntado.

El segundo punto conclusivo hace referencia a la consideración por el Informe de los procesos de transformación y diferenciación social asociados a la agricultura en el medio rural de los países en desarrollo. Esa consideración supone un avance, como varios críticos reconocen, respecto a posiciones anteriores en las que el Banco solamente contemplaba la existencia de una masa indiferenciada de

pequeños agricultores. El problema es si frente a esa dinámica social que refleja el Informe (calificada por algunos como «agropesimista», pero por otros como realista) existen o no vías alternativas de evolución de la sociedad rural de los países en desarrollo. La necesidad de encontrarlas es evidente si aceptamos que, cómo dicen Murphy y Santarius, «los países en desarrollo no pueden imitar el modelo agrario de los países desarrollados» (2007: 9).

En el debate en torno al WDR 08 no aparecen bien definidas esas vías alternativas, aunque posiblemente no era el lugar adecuado para su formulación. Solamente aparecen algunas reflexiones, como la que hace Amanor, señalando que el Informe no considera «estrategias alternativas para el desarrollo agrícola y la relevancia de enfoques que buscan estabilizar sistemas regionales de producción agrícola y seguridad alimentaria» (2009: 261). O las propuestas de Veltmeyer sobre la posibilidad de construir un régimen diferente, «una economía campesina viable de productores agrícolas de pequeña escala dentro de un paradigma alternativo» (2009: 403). Sobre la viabilidad de ese tipo de propuestas no faltan tampoco expresiones de duda en la literatura, como las de De Benedictis (2008: 36-37) quién apunta que estos planteamientos y las líneas de actuación que llevan asociadas «están destinadas a quedarse en el reino de las buenas intenciones», aunque valora la presencia de un movimiento campesino fuerte capaz de formular y moldear propuestas de modelos alternativos. Evidentemente el tema merece un tratamiento mucho más detenido que el que aquí podemos dedicarle.

BIBLIOGRAFÍA

- AKRAM-LODHI, A. H. (2008): «(Re) imagining Agrarian Relations? The World Development Report 2008: Agriculture for Development». *Development and Change*, 39 (6): 1.145-1.161.
- AMANOR, K. S. (2009): «Global Food Chains, African Smallholders and World Bank Governance». *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): 247-262.
- ARNALTE, E. (2006): «Economía política del proceso de ajuste estructural en la agricultura de los países desarrollados» en Arnalte, E. (coord.): *Políticas agrarias y ajuste estructural en la agricultura española*, MARM, Serie Estudios: 17-54.
- BETANCOR, A.; MODREGO, F. y BERDEGUÉ, J. (2009): «Crecimiento agrícola y pobreza rural en Chile y sus regiones» en FAO: *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*. Oficina regional para América Latina y el Caribe: 129-160.
- DE BENEDICTIS, M. (2008): «La questione contadina: ieri e oggi». *QA-Rivista dell'Associazione Rossi-Doria*, 3-4: 7-44.

- DE GRAMMONT, H. (2009): «México. Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural» en FAO: *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*. Oficina regional para América Latina y el Caribe: 225-263.
- ESCOTO, R. M. (2009): «Nicaragua. ¿Crecimiento agrícola para los pobres rurales, o pobres rurales a pesar del crecimiento agrícola?» en FAO: *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*. Oficina regional para América Latina y el Caribe: 265-297.
- GUARDIA, L. y TORNAROLLI, L. (2009): «Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural en Argentina» en FAO: *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*. Oficina regional para América Latina y el Caribe: 65-102.
- JOHNSTON, B. F. y MELLOR, J. W. (1961): «The Role of Agriculture in Economic Development». *American Economic Review*, 51 (4): 566-593.
- KLEIN, E. (2009): «Condiciones laborales de la pobreza rural en América Latina» en FAO: *Boom agrícola y persistencia de la pobreza rural. Estudio de ocho casos*. Oficina regional para América Latina y el Caribe: 15-64.
- McMICHAEL, P. (2009): «Banking on Agriculture: A Review of the World Development Report 2008». *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): 235-246.
- MURPHY, S. y SANTARIUS, T. (2007): «The World Bank's WDR 2008: Agriculture for Development. Response from a Slow Trade-Sound Farming Perspective», Ecofair Trade Dialogue. Implementations Papers, Heinrich Böll Foundation.
- NACIONES UNIDAS (2008): «Marco Amplio para la Acción», Equipo de Tareas de Alto Nivel sobre la Crisis Alimentaria Mundial: (<http://www.un.org/spanish/issues/food/taskforce/cfa.shtml>).
- OYA, C. (2009): «Introduction to a Symposium on the World Development Report 2008: Agriculture for Development?». *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): 231-234.
- RIZZO, M. (2009): «The Struggle for Alternatives: NGOs' Responses to the World Development Report 2008». *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): 277-290.
- ROSTOW, W. W. (1960): *The Stages of Economic Growth. A Non-Communist Manifesto*. Cambridge University Press.
- SCHNEIDER, S. y MARSDEN, T. (2009): «El desarrollo rural en Brasil: procesos sociales, políticas públicas y perspectivas teóricas». *Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros*, 222: 13-48.
- VELTMEYER, H. (2009): «The World Bank on 'agriculture for development': a failure of imagination or the power of ideology?». *Journal of Peasant Studies*, 36 (2): 393-410.
- WEIMING, T.; LIU, X. y XIA, K. (2004): «Social Viability Roles of the Agricultural Sector in China». *Journal of Agricultural and Development Economics*, 1 (1): 25-44.
- WOLFORD, W. (2009): Book Review on «Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization: Perspectives from Developing and Transition Countries». *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): p 291-294.

- WOODHOUSE, P. (2009): «Technology, Environment and the Productivity Problem in African Agriculture: Comment on the World Development Report 2008». *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): 263-276.
- WORLD BANK (2007): *World Development Report 2008*. Agriculture for Development.
- ZHAO, Z. (2003): «Migration, Labor Market Flexibility, and Wage determination in China. A Review», China Center for Economic Research, Peking University, Beijing, *Working Paper Series* n° E2003007.

RESUMEN

Agricultura para el desarrollo: el debate en torno al Informe 2008 del Banco Mundial

El artículo revisa el debate suscitado en torno al Informe 2008 del Banco Mundial dedicado específicamente al tema «Agricultura para el Desarrollo». El Informe ha tenido considerables repercusiones políticas, contribuyendo a situar la atención a la agricultura en el centro de la agenda de desarrollo internacional, y ha abierto un intenso debate teórico sobre la dinámica de la agricultura en los países en desarrollo. El artículo presenta los elementos centrales del Informe y hace una determinada lectura del debate, centrando el análisis en dos cuestiones: por una parte, la consistencia de los modelos de crecimiento «desde la agricultura» propuestos por el Banco para los países más desfavorecidos; por otra, el alcance y las posibilidades de las distintas vías de salida de la pobreza que el Informe propone para la población rural.

PALABRAS CLAVE: países en desarrollo, Banco Mundial, modelos de desarrollo, diferenciación del campesinado, inserción comercial pequeños agricultores, mercado de trabajo rural, migraciones.

SUMMARY

Agriculture for development: The debate around the World Bank Development Report 2008

The article reviews the debate raised by the World Bank Development Report 2008, which was specifically devoted to the issue «Agriculture for Development». The Report has had outstanding policy impacts, as it contributed to put agriculture in the core of international development agenda, and it opened an intense theoretical debate on the dynamic of agriculture in developing countries. The article introduces the principal elements of the Report, and makes a reading of the debate around two questions: on the one hand, the consistency of growth models «from agriculture» that the World Bank proposes for less developed countries. On the other hand, it tackles the scope and possibilities of the alternative paths to fight poverty that the Report suggests for rural population.

KEY WORDS: Developing countries, World Bank, development models, peasant differentiation, commercial integration of small farmers, rural labour market, migrations.

CRÍTICA DE LIBROS

AGRONOMÍA Y AGRÓNOMOS EN LA ESPAÑA CONTEMPORÁNEA

JORDI CARTAÑÀ: «*Agronomía e Ingenieros Agrónomos en la España del siglo XIX*», Barcelona. Ediciones Serval, 2005

JUAN PAN-MONTOJO: «*Apostolado, profesión y tecnología. Una historia de los ingenieros agrónomos en España. 1855-2005*», Madrid. Asociación Nacional de Ingenieros Agrónomos, 2005

PASCUAL BERNAT: «*Ciència, tècnica i agricultura a la Catalunya de la Il·lustració*», Girona. Biblioteca d'Història rural, 2008

La publicación en 2005 de las monografías de Jordi Cartañà y de Juan Pan-Montojo y en 2008 de la tesis de Pascual Bernat sobre la formación de una nueva disciplina científica, la agronomía, y la formación de un nuevo grupo de profesionales, los ingenieros agrónomos, invitan a un comentario conjunto de estos tres trabajos pues significan aportaciones valiosas para la historia de la ciencia y de la técnica y de las profesiones y, sin duda, también para la historia agraria. Desde el siglo XVIII se viene reclamando la necesidad de difundir los conocimientos científico-técnicos como un requisito para la modernización del país, y a pesar de los pasos que se dieron en el curso del XIX para la institucionalización de estos saberes todavía a fines de este siglo se seguía insistiendo en el atraso respecto a los otros países europeos. A menudo se ha sostenido que el modesto y precario crecimiento de la agricultura española durante el período contemporáneo fue debido a las dificultades para la implantación y difusión de los nuevos saberes agronómicos en nuestro país que se supone habrían permitido mejoras comparables a las que se produjeron en las agriculturas atlánticas europeas. Los tres trabajos que comentamos reconstruyen de forma rigurosa y sistemática el ritmo y proceso de implantación de las ciencias agronómicas en nuestro país y la consolidación de un nuevo grupo profesional, los ingenieros agrónomos. La lectura que hemos hecho de estos textos se ha centrado exclusivamente en estos aspectos, dejando de lado otras aportaciones de interés, dado que nuestro objetivo ha sido fijarnos exclusivamente en las informaciones que estos autores aportan sobre el proceso de implantación de la agronomía en nuestro país, sobre sus supuestos o reales retrasos e insuficiencias en comparación con lo que sucedía en otros países y sobre los efectos que pudo tener sobre la particular evolución de la agricultura española contemporánea.

- Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, n.º 224, 2009 (153-163).

Sobre los inicios de la implantación de la agronomía en España

Una primera cuestión que analizan estos autores, especialmente P. Bernat y Pan-Montojo, es el surgimiento de la nueva agronomía que empieza a desarrollarse en la Europa de la Ilustración y que representaba una clara ruptura respecto al conocimiento popular y al de los tratados de agricultura que se habían publicado en Europa hasta el siglo XVIII. Mientras estos últimos tenían como objetivo dar a conocer las buenas prácticas agrícolas que permitieran mantener la producción agraria, la nueva agronomía se planteaba la posibilidad de incrementar la producción mediante la aplicación de la razón y la ciencia en las prácticas agrícolas. Como plantea Juan Pan-Montojo (p. 16) «no pretendía el retorno a fórmulas antiguas ni se contentaba con la descripción de las prácticas existentes más productivas, sino que proponía la búsqueda de mejoras continuadas en los rendimientos de la tierra, la productividad del trabajo y la calidad de los frutos, mediante la experimentación continuada, la enunciación de principios objetivos y la comunicación y el debate público de los mismos y su aplicación local». En efecto, lo que caracteriza a la nueva agronomía europea como un conjunto amplio de saberes que estudian los factores que influyen en el crecimiento de las plantas cultivadas es, precisamente, la utilización de la razón que se convirtió en el eje fundamental de la nueva concepción. Para Pascual Bernat, el elemento distintivo de la «nueva agricultura» es su apelación a la razón y a la ciencia en oposición a la agricultura tradicional y que sus conocimientos tenían que ir más allá de los aspectos técnicos y abarcaban aspectos sociales, económicos y culturales. Así, el «agronomo» que se preconizaba, además de conocimientos técnicos tenía que ser experto en rudimentos de economía y en administración rural y, en consecuencia, los tratados de agricultura eran una amalgama de conocimientos técnicos, principios jurídicos y económicos que resultaba difícil de separar. De todos modos la apelación a la razón conducía a la disciplina a la incorporación de conocimientos y métodos de las disciplinas científicas que se relacionaban directamente con el mundo de los vegetales y su cultivo, en particular la botánica y la química que empezaron a tener una incidencia a partir de las últimas décadas del siglo XVIII. Sin embargo, en las etapas iniciales de la agronomía el contenido científico de la disciplina elaborado por especialistas capaces de entender y hablar el lenguaje de las ciencias físico-naturales era todavía débil, y en el curso del siglo XVIII no llegó a constituirse una comunidad científica de agrónomos en el sentido posterior del término, en buena medida porque no existía un cuerpo renovado y sistemático de conocimientos teóricos sobre la que construirla (Pan-Montojo, p. 17). A pesar de los avances de la botánica, el tardío desarrollo de la química agraria, uno de los pilares de la agronomía contemporánea, dificultó el paso hacia la comprensión de los procesos biológicos (reproducción y nutrición de las plantas y en general sobre fisiología vegetal) y edafológicos, campos en que los grandes pasos se dieron lentamente en el siglo XIX y no culminarían hasta principios del siglo XX (Pan-Montojo,

p. 17). Así en esta primera etapa, a pesar de la creciente intervención de botánicos y químicos en las sociedades agrarias, la debilidad de unos principios teóricos hizo que el contenido científico fuera muy débil y se redujera a la aplicación del método de ensayo y error, la realización de experimentos privados y a su discusión colectiva y a las observaciones de los nuevos jardines botánicos. A finales del antiguo régimen los «agrónomos» constituían un grupo complejo y heterogéneo formado por propietarios, clérigos, legisladores reformistas con escasa o nula formación científica a los que se unieron desde principios del siglo XIX botánicos, químicos y otros científicos, movidos por la voluntad común de mejorar la agricultura mediante la racionalización de su práctica con el auxilio de la ciencia. Para Pan-Montojo las actividades productivas, y muy especialmente la agricultura, constituyeron uno de los principales objetos de atención de los círculos ilustrados europeos. Un número creciente de personajes letrados, muchos de ellos sin ningún vínculo con el cultivo de los campos, se interesaron en el transcurso de esta centuria por la producción agraria y la ganadería, convertidos en objeto de debate y conversación en tertulias, clubes y asociaciones y el tema preferente de artículos y opúsculos. Nació de este modo una disciplina –la agronomía– que pretendía transformar el arte del cultivo, la crianza de animales y las industrias rurales tanto económicamente como técnicamente empleando las luces de la razón» (Pan-Montojo, p. 13).

En España, con un cierto retraso respecto a Francia o Inglaterra, como muestran los autores que estamos comentando, se produjo un movimiento agrarista semejante, y durante la segunda mitad del siglo XVIII empezó a emerger un nuevo tipo de conocimiento agrario basado en la razón que se consideraba capaz de fomentar la producción agraria. La creación de las sociedades económicas de amigos del país entre 1765 y 1806 fueron instrumentos fundamentales para la recepción y práctica de la nueva agronomía. Sirvieron como centros de debate y discusión de los agrónomos europeos más reconocidos, la mayor parte de ellos traducidos con prontitud, como J. Tull, Duhamel de Monceau, Rozier o Patullo entre otros y también fueron fundamentales en la elaboración de memorias y propuestas para introducir mejoras en la agricultura o informar de las que se habían realizado en otros países. Una característica común con la producción agronómica europea, especialmente francesa, es que al lado de las cuestiones técnicas se abordaron con frecuencia cuestiones económicas y sociales del mundo rural. Pascual Bernat analiza en profundidad la difusión de la nueva agronomía que en Cataluña se desarrolló en torno la dirección de Agricultura de la Real Academia de Ciencias y Artes de Barcelona, que empezó a funcionar en 1765, y en la Escuela de Agricultura y Botánica de la Junta de comercio de Barcelona, que lo hizo a partir de 1815. Estas instituciones reunieron un numeroso grupo de estudiosos que discutieron sobre temas agrarios, elaboraron memorias, dictámenes e informes sobre mejoras de cultivos, especialmente de la viña y vinificación, introducción de nuevas plantas, particularmente prados, abonos, temas forestales y también sobre temas económicos y sociales del mundo rural.

Como una demostración de la aclimatación de la nueva agronomía en nuestro país los autores que comentamos analizan el espectacular crecimiento de las publicaciones agrarias desde mediados del siglo XVIII. La traducción de autores extranjeros, especialmente franceses, pero sobre todo la publicación de libros, artículos, opúsculos, informes sobre temas agrarios de autores españoles, junto con publicaciones periódicas, fueron una constante hasta la guerra de la Independencia. Jordi Cartañá ha estimado que entre 1800 y 1809 se editaron unos cincuenta libros y folletos, se redujeron drásticamente durante el conflicto, y recuperaron el nivel de preguerra poco después manteniéndose hasta mediados de siglo XIX en que dieron un gran salto y de nuevo en la década de 1880. Según este autor en el curso del siglo XIX se publicaron unos 2473 libros y folletos de temas agrarios. En comparación con Francia o Alemania, se pone de manifiesto una relativa debilidad de las publicaciones españolas, pero muestran sin ningún género de dudas que a mediados del siglo XIX la agronomía había arraigado plenamente en nuestro país. Junto con los aspectos cuantitativos podemos preguntarnos sobre su nivel científico. Como plantea Pan-Montojo existía un profundo desequilibrio de lo publicado: escasez de obras de carácter general de autoría española y la importancia otorgada a las consideraciones político-económicas en detrimento de las mas estrictamente técnicas. P. Bernat, refiriéndose a la producción bibliográfica de las instituciones agrarias catalanas, pero creo que podría hacerse extensible a las publicaciones agronómicas españolas del período de formación de la disciplina, pone de manifiesto su escasa originalidad y su limitado nivel teórico, pero observa que esto era común en toda Europa y que estos déficits serían el reflejo de la ambigüedad y confusión de la agronomía europea de principios del siglo XIX sobre las cuestiones fundamentales como la nutrición de las plantas o la fisiología vegetal. A pesar de estas limitaciones la implantación de esta práctica intelectual fue decisiva para la construcción de una nueva disciplina científica.

La implantación de un nuevo conocimiento científico requiere la organización de centros enseñanza donde se pueda formar a los futuros expertos, y al tratarse de una ciencia aplicada resultaba imprescindible crear los mecanismos que permitieran que los agricultores pudieran acceder a estos nuevos conocimientos para mejorar sus sistemas productivos. Nuestros autores analizan los sucesivos intentos de organizar la enseñanza agraria en nuestro país, unas veces orientadas a los campesinos y más frecuentemente a los propietarios y a la formación de expertos. Con vistas a alcanzar el primer objetivo, algunas Sociedades organizaron escuelas dirigidas a campesinos y jornaleros, como la que funcionó en Zaragoza en las últimas décadas del siglo XVIII, y con la misma finalidad desde la administración empezó a publicarse el *Semanario de Agricultura y Artes* dirigido a los párrocos, pero en general estas iniciativas tuvieron escasa continuidad. Según los autores que comentamos se acabó imponiendo la idea de crear un sistema educativo con contenidos académicos más sustantivos orientados a propietarios y hacendados. Fue en el tránsito de los siglos XVIII-XIX cuando se dieron los primeros pasos para la creación de centros de docencia con un

mayor contenido científico. En Zaragoza empezaron a funcionar las cátedras de Química y Botánica, aunque la mayoría de alumnos eran médicos y farmacéuticos. A principios del siglo XIX se crearon cátedras de Agricultura en Córdoba y Valladolid y se organizaron actividades docentes en los jardines botánicos de Madrid, Sanlúcar y Barcelona, aunque la guerra de la Independencia paralizó sus actividades. Tras la guerra se pusieron en funcionamiento cátedras en las escuelas en Sevilla, Valencia, la Escuela de Agricultura Teórico-Práctica y Botánica en torno al Jardín botánico de Barcelona y la escuela del Real Jardín Botánico de Madrid. También contaron con escuelas de agricultura, Baena, Palencia, Valladolid, Cáceres o Santiago de Compostela. Sin embargo, la mayor parte de ellas tuvieron una vida precaria y de hecho hasta los años cuarenta los únicos centros reales de formación de agrónomos fueron la Escuela de Agricultura de Barcelona y la del Jardín Botánico de Madrid. La mayor parte de ellas fueron desapareciendo, muchas absorbidas por los institutos que se crearon en aquella década, resultado de la reforma del sistema educativo existente y de la homogenización los distintos tipos de enseñanza que se impartían. Por otro lado, J. Cartaña, tras un análisis prolijo de la organización de centros docentes agrarios, a pesar de las condiciones políticas adversas, observa que el número de instituciones agronómicas que se crearon en casi su totalidad fueron impulsadas y mantenidas por las sociedades agrarias y las Juntas de comercio y en cierto modo representan un esfuerzo comparables al realizado en otros países europeos de nuestro entorno» y «en ocasiones incluso más ambiciosas» (Cartaña, p. 44). Con discontinuidades, pasos atrás y vacilaciones se fueron configurando a lo largo de la primera mitad del siglo XIX diversas vías institucionales para educar profesores de agricultores o agrónomos, que debían asegurar la difusión de conocimientos entre cultivadores y propietarios y promover de este modo la modernización de la agricultura. La aparición de estos profesionales de la enseñanza de la agricultura transformó la agronomía ilustrada, obra de aficionados y amigos del país en una disciplina científica, elaborada por especialistas capaces de entender y hablar el lenguaje de las ciencias físico-naturales.

La conclusión a la que nos llevan estos autores es que a mediados del siglo XIX la «nueva agricultura» había enraizado en nuestro país, aunque fuera de forma precaria.

Tanto si analizamos las publicaciones como el funcionamiento de las sociedades agrarias se constata que la nueva disciplina científica, a pesar de las dificultades de institucionalización, había conseguido implantarse siguiendo muy de cerca los planteamientos de los países más avanzados. En los años cuarenta del siglo XIX había emergido un nuevo grupo profesional, los agrónomos, poco numeroso es cierto. J. Cartaña los estima en unos 40, pero con la convicción suficiente para forzar el posterior desarrollo de la profesión mediante la organización de centros educativos y de difusión. Se puede objetar que tanto el grado de formación y el nivel científico de estos agrónomos y de sus publicaciones no tenían la calidad que habían alcanzado en otros países europeos, pero, como hemos señalado antes, no pode-

mos olvidar que también en estos países la agronomía como un nuevo tipo de conocimiento científico sistemático estaba en una fase de construcción y que por tanto el desfase no era muy significativo. Si bien es cierto que a mediados de los años cuarenta el movimiento agrarista había perdido el empuje de la época ilustrada, también lo es que en la sociedad española mantuvo viva la idea de que para la modernización de la agricultura era imprescindible la existencia técnicos y expertos capaces de difundir entre los agricultores los nuevos conocimientos que proporcionaba la agronomía. Si aceptamos las conclusiones de estos autores, no habría existido ninguna anomalía significativa en la implantación de la agronomía en nuestro país hasta mediados del siglo XIX.

El pleno desarrollo de la agronomía

A pesar de las afirmaciones anteriores respecto a la implantación de la agronomía y de los agrónomos a mediados del siglo XIX no podemos dejar de observar su precariedad e insuficiencia. Para el desarrollo como disciplina científica requería centros de formación capaces de transmitir conocimientos científicos avanzados que se estaban produciendo de forma continuada en Europa, establecimientos para investigar y experimentar y también instituciones para difundir estos conocimientos entre los agricultores.

Un paso decisivo fue la reorganización de la enseñanza técnica agraria en sus distintos niveles y en particular la enseñanza técnica superior. En 1855 se creó la Escuela Central de Agricultura en Aranjuez y tras unos años iniciales de una cierta precariedad, su traslado a Madrid en 1869 y las sucesivas reformas, se acabaron consolidando estos estudios en nuestro país. Tanto Juan Pan Montojo como J. Cartaña analizan con todo tipo de detalles la organización de estos estudios en España. El análisis que hacen estos autores del profesorado, de las numerosas reformas introducidas en los planes de estudio y la actualización de las enseñanzas muestran que, la formación agronómica mejoró en calidad y cantidad a medida que se consolidaba la Escuela. Las numerosas reformas introducidas en los contenidos académicos de la carrera facilitaron la rápida adaptación a los nuevos avances que se producían en la ingeniería e incorporaban al currículo aquellas disciplinas... «que se hacían imprescindibles para la formación de agrónomos competentes» (J. Cartaña p. 141-142). Quizás sea exagerada la afirmación de J. Cartaña de que la Escuela «a finales de la década de 1870 (llegó) a ser uno de los centros docentes de mayor nivel de los que existen en Europa» (p. 142), pero de lo que no hay ninguna duda es que los alumnos graduados en la escuela eran conocedores de los principios teóricos y metodológicos que estaba desarrollando la agronomía en aquellos momentos y que precisamente la posesión de estos conocimientos fue la base de definición de la nueva profesión. Con el establecimiento de la Escuela la profesión de agrónomos se homogeneizó y se estructuró en base a los conocimientos adquiridos y se pudo disponer de una masa crítica de profesionales para definir un campo propio de actividad. El número de gra-

duados en la etapa inicial fue relativamente bajo, J. Cartaña estima que entre 1861-1900, se graduaron unos 318 los ingenieros, que representa unos ocho ingenieros por año. Esta cifra aumentó levemente en la década 1901-1910 y dio un salto importante hasta 20 graduados en las décadas siguientes. En total hasta 1930 se habían graduado unos 866 ingenieros agrónomos.

El proyecto liberal de la implantación de una enseñanza técnica agrícola no se redujo al nivel superior, sino que contemplaba también su introducción en la educación primaria y secundaria. Con la introducción de los temas agrarios en la enseñanza primaria a partir de los años cuarenta del siglo XIX se intentó que unas nociones elementales de agronomía llegaran a toda la población. También por estas mismas fechas con la reforma del bachillerato se posibilitó que los institutos pudieran organizar enseñanzas tecnológicas, y en 1857 unos ocho institutos de bachillerato contaban con cátedras y estudios agrícolas. La ley Moyano de 1857 clarificó la dispersa legislación que sobre enseñanza agrícola existía en España y estableció que al lado de un bachillerato general que capacitaba para entrar en la universidad pudieran organizarse estudios de aplicación, que dieran títulos profesionales de grado medio de peritos. A principios de la década de los setenta sólo se impartían estudios de peritaje agrícola en una veintena de Institutos y el escaso número de alumnos llevó al gobierno a suprimirlos en 1876, desapareciendo la posibilidad de cursar en el bachillerato una carrera agronómica diferenciada» (Cartaña, p. 64). De todos modos la enseñanza agrícola se mantuvo como una asignatura obligatoria para todos los bachilleres hasta principios del siglo XX. La regularización de los estudios de peritaje agrícola y la disponibilidad de una masa de titulados significativa tuvo que esperar a principios del XX, pues los formados en la Escuela General de Agricultura y esporádicamente en algunas instituciones provinciales fueron escasos, y sólo a partir de las primeras décadas del siglo XX con la reorganización del entramado de centros de establecimientos agromónicos creció de forma significativa el número peritos agrícolas.

Aparte de estos intentos realizados por el estado de consolidar unos estudios de peritaje agrícola y de difundir entre bachilleres unos conocimientos agromónicos, desde mediados del siglo XIX, a imitación de Francia, surgieron numerosos proyectos para organizar granjas-escuela o escuelas prácticas de agricultura con el objetivo principal de formación del personal agrícola, aunque pocos de ellos se consolidaron. Sólo algunas de ellas, como la de Nogales en León, Tudela, Álava, Fortianell (Girona) y la Granja experimental de Barcelona, se mantuvieron activas en la década de 1860, pero problemas financieros y «la derivación de los estudios agrícolas hacia los institutos de segunda enseñanza, produjo una decadencia generalizada de estas instituciones, de las que se recuperarían hasta unas décadas después (Cartaña, p. 95). La ambiciosa ley de reestructuración de establecimientos agrícolas de 1876 intentó dar nueva vida a la enseñanza agrícola elemental. Esta vez bajo la fórmula de las granjas experimentales, asumiendo el estado gran parte del gasto, se crearon entre los años ochenta y

noventa los centros de Zaragoza, Valencia, Barcelona, Jerez de la Frontera y La Coruña, con el triple objetivo de realizar tareas de experimentación, difusión y docencia destinada a capataces y obreros especializados. No en todos estos establecimientos consiguieron consolidar la enseñanza elemental, en algunos de ellos hubo también intentos de organizar el peritaje agrícola, pero no tuvieron continuidad. Se tendría que esperar al nuevo plan de reforma de las instituciones agrarias de principios del siglo XX para afianzar definitivamente la enseñanza elemental. En 1920 existían 17 granjas experimentales con actividades docentes.

La plena aclimatación de la agronomía no bastaba con la organización de centros docentes, sino que el carácter aplicado de la nueva disciplina exigía la creación de centros donde se pudiera investigar y experimentar, ya que la experimentación era imprescindible para proponer cambios técnicos adaptados a la realidad de cada zona. Ya desde principios del siglo XIX algunas instituciones como los jardines botánicos y otras sociedades agrarias ya habían dado algunos primeros pasos, aunque de escasa entidad. La Escuela General de Agricultura tras su traslado a Madrid contaba desde 1875 con una estación agronómica, que no empezó a funcionar hasta 1888, y con otra de patología vegetal, junto con una granja, pero, en opinión de J. Pan Montojo, «no pasaron de ser instalaciones auxiliares de la docencia y del Ministerio sin programas de experimentación propios de envergadura» (Pan-Montojo, p. 130). Desde principios del siglo XX y en el contexto de reestructuración del entramado tecnológico agrario, el Instituto Agrícola Alfonso XII, nombre con el que se denominaba la antigua escuela, mostró un creciente interés por la experimentación sobre métodos de cultivo, abonos, análisis de tierras, y se fue erigiendo en el organismo director de los distintos laboratorios y estaciones distribuidas por el país. Se crearon nuevas estaciones y en algunas de ellas como la de Patología vegetal o la semillas se llevó a cabo una labor de investigación más sistemática y obtuvo resultados relevantes. Durante la década 1920-30 se produjo el primer intento de institucionalización de la investigación agronómica, mediante la creación del Instituto Nacional Agronómico de Investigaciones y Experiencias que agrupaba a todos los establecimientos, pero fue suprimido poco después de su creación en 1929. En 1932 se recuperó el proyecto con la creación del Instituto de Investigaciones Agronómicas, que agrupaba en ocho secciones, con un centro matriz y centros dependientes, las principales líneas de investigación. En el período republicano un total de 157 ingenieros agrónomos, además de los profesores de la Escuela, quedaron adscritos a tareas de investigación y experimentación (Pan-Montojo, p. 277).

Al margen de las actividades experimentales en la Escuela General, en los años iniciales de la Restauración se multiplicaron los proyectos para el desarrollo de una red jerarquizada y amplia de establecimientos experimentales y formativos, que expresaban la aceptación del principio de que el Estado era responsable del progreso técnico. El proyecto de creación de granjas experimentales-modelo o granjas escuela tenía como finalidad no sólo la organización de actividades docentes y divulgativas, sino que se con-

virtieran en centros de investigación que proporcionaran datos experimentales de carácter local, en particular sobre abonos, rotaciones de cultivo, maquinaria, plagas variedades vegetales, modificación de prácticas de cultivo y nuevos cultivos, análisis de tierras. Las granjas experimentales de Zaragoza, Barcelona, La Coruña y Valencia llevaron a cabo una notable actividad desde la última década del siglo XIX.

Sin embargo, en la Europa de mediados del siglo XIX la gran innovación institucional eran las estaciones agronómicas, concebidas como centros de investigación y experimentación sobre la producción agrícola y pecuaria y como centros de difusión de los resultados de sus investigaciones mediante publicaciones y conferencias entre los labradores. En 1851 se creó la primera estación en Alemania y en 1868 ya existían 26 y continuaron creciendo hasta las 80 de 1886. Desde la década de los setenta Francia y Austria-Hungría empezaron a contar con una sólida red de establecimientos y estas instituciones habían empezado a difundirse por todo el continente. En España con la ley de enseñanza agrícola de 1876 se intentó impulsar la creación de estos establecimientos, pero con escasos resultados. En el contexto de la política regeneracionista que reclamaba un mayor desarrollo científico-técnico para la modernización del país. «Tras muchos años de vacilaciones, aperturas, cierres, normas incumplidas o contradictorias entre sí e incapaces de crear partidas presupuestarias permanentes, a partir de 1898 nació un entramado agronómico consolidado y expansivo, a través del cual los ingenieros agrónomos podían experimentar, divulgar e incluso investigar» (Pan-Montojo, p. 182) Las granjas, bajo sucesivas denominaciones, se convirtieron en el establecimiento base de cada región agronómica. Se mantuvieron las de Barcelona, Jerez, Valencia, Coruña, Valladolid y Zaragoza, a las que en 1906 se sumaron las de Jaén, Badajoz, Canarias y Pamplona), mas las antiguas enológicas de Palencia y Ciudad Real, recalificadas como granjas, se consolidaron y junto con las estaciones de Haro y Toro, así como Vilafranca del Penedés, fundada en 1902, suministraron un modelo contrastado para el crecimiento de la red entre 1907 y 1920». Se crearon nuevas estaciones enológicas (8), una olivarera otra de derivados de la leche, tres serícolas, dos estaciones de industrias de la leche, dos establecimientos arroceros, entre otras. A partir de 1911 se crearon nuevos establecimientos de agricultura general y campos de demostración con fines divulgativos

En cuanto a las publicaciones de los ingenieros agrónomos que se puede tomar como un indicador de la implantación de los saberes agronómicos, registraron un auge importante durante los primeros años de la Restauración, después declinaron hasta 1910 y a partir de esta fecha crecieron rápidamente hasta llegar a un máximo en 1915 con 299 publicaciones y otro en 1929 con 329. Las publicaciones no sólo se incrementaron, sino que registraron cambios cualitativos importantes. Frente a las obras generales, manuales o compendios extranjeros, propias del siglo XIX, a lo largo de la segunda y tercera década del siglo XX se fue afianzando una bibliografía especializada construida en muchos casos sobre la base de investigaciones y experien-

cias propias de la producción agronómica española. A la mayor originalidad y mejora de su nivel científico y de de títulos se agregó la diversificación de los destinatarios. Además de la bibliografía destinada a un lector culto medio de orientación generalista, cada vez más se escribieron textos destinados a personas con una formación científica avanzada junto con hojas y manuales mucho más concretas y aplicadas para cultivadores (Pan-Montojo, p. 259).

¿Qué conclusiones se pueden sacar sobre el ritmo y el proceso de implantación de la agronomía en nuestro país entre mediados del siglo XIX y los años treinta del siglo XX? El hecho más relevante es que desde mediados del siglo XIX se pudo contar, incluso con anterioridad a otros países europeos, con una Escuela Superior de Agronomía, lo que significaba disponer de un contingente notable de ingenieros agrónomos cualificados. Sin embargo, la mera presencia de un grupo profesional con una sólida formación agronómica no garantizaba efectos inmediatos sobre el sistema productivo, ya que en buena medida dependían de la experimentación. Como hemos indicado anteriormente, la mayor parte de las primeras promociones se convirtieron en funcionarios, crearon el servicio agronómico, organizaron las estadísticas agrarias, participaron en la elaboración del catastro y realizaron tareas de asesoramiento a la administración y de difusión. Sin embargo, las tareas de experimentación e investigación durante el siglo XIX realizada por los ingenieros agrónomos fue de escasa entidad. Sólo a partir de principios del siglo XX empezaron a cambiar las cosas. Más vacilaciones y atrasos encontramos en la formación de técnicos agrarios de grado medio y en la enseñanza elemental, pues no fue hasta el primer tercio del siglo XX cuando se consolidaron estas enseñanzas. De ahí puede deducirse que no existió ninguna anomalía española en cuanto a la difusión de los nuevos saberes agronómicos en nuestro país, ya que se pudo contar con un creciente número de agrónomos buenos conocedores de los avances científicos de la disciplina. De todos modos la actividad profesional de las primeras promociones –una profesión prácticamente vinculada a la administración– y las dificultades de consolidación de centros de investigación y de difusión podrían indicar una cierta debilidad de la agronomía española hasta principios del siglo XX, acentuada por la dificultad de aplicar las doctrinas agronómicas surgidas en países de condiciones naturales muy diferentes a las españolas, como argumentaba el agrónomo J. Aragón y Montejo, ayudante de la Granja Escuela Central. De ahí la mejora sustantiva que se produjo en la agronomía española cuando desde principios del siglo XX empezaron a experimentar y a elaborar estudios propios que permitieron «superar el error magno de nuestros agrónomos» de querer «aclimatar prácticas exóticas, que aquí no son adaptables» (1). Con la consolidación de un entramado de centros de experimentación e investigación en el primer tercio

(1) J. Aragón y Montejo, Cultivo de secano (*Dry farming español*), Madrid (Librería de Anfel San Martín (s.a.): 10-11.

del siglo XX la agronomía española había llegado a una etapa de madurez. En resumen, la conclusión a que nos llevan los autores que estamos comentando es que en el caso español no se observan anomalías significativas en la implantación y la difusión de las ciencias agronómicas en nuestro país, aunque, dado el carácter aplicado de estos conocimientos, sí que se observa un cierto retraso en la actividad experimental y de investigación que como acabamos de comentar no comenzó a superarse hasta el primer tercio del siglo XX.

Para finalizar podemos preguntarnos en qué medida la difusión en nuestro país de una agronomía científica y de la consolidación de un nuevo grupo profesional, los ingenieros agrónomos, fue un instrumento eficaz de modernización del sector agrario. Las modestas mejoras del sector agrario español en la época contemporánea podrían llevarnos a pensar que su incidencia fue mínima. Sin embargo, debemos tener en cuenta que del mismo modo que el conocimiento científico tuvo escasa incidencia en la primera revolución industrial, tampoco fue decisivo en los procesos de intensificación agraria que se dieron en la Europa Atlántica en el curso del siglo XIX, ya que habría sido obra de agricultores prácticos que fueron introduciendo una serie de mejoras con escasa participación de expertos científicos.

J. Pan-Montojo plantea que es difícil valorar la contribución real al cambio técnico del entramado institucional que se puso en funcionamiento en el primer tercio del siglo XX y señala como un hecho positivo la confianza de los agricultores hacia estos centros, al mismo tiempo que fueron decisivos en las tareas de replantación y cuidados de la viña postfiloxérica, así como en el control y ensayo de abonos o en la difusión de la maquinaria agrícola o en la difusión de nuevos cultivos, entre otros.

Todo ello sirvió para una dinamización del sector agrario, pero resultó insuficiente para alcanzar los niveles de productividad de la agricultura de la Europa húmeda, sobre todo de los cultivos de cereales de secano, pues en los cultivos de regadío y arbustivos-arbóreos las mejoras fueron evidentes. El «retraso» se dio en los cultivos herbáceos de secano, que continuaron con técnicas extensivas y bajos rendimientos, pero en este caso la intensificación de la producción chocaba con la baja pluviosidad que imposibilitaba la aplicación de las tecnologías que habían revolucionado el cultivo cereal en la Europa húmeda. En consecuencia, los escasos avances del sector cerealícola no debe atribuirse a una insuficiencia de conocimiento agronómico, sino a la aridez y escasa pluviosidad de gran parte de la superficie agrícola española. Y fue precisamente cuando los agrónomos partieron de esta realidad cuando propusieron el perfeccionamiento de las técnicas del barbecho, el incremento de la superficie de pastos y del contingente ganadero y la intensificación del abonado cuando el cultivo cereal registró una moderada mejora.

RAMÓN GARRABOU SEGURA

Departamento de Economía y de Historia Económica
Universidad Autónoma de Barcelona

223
3/2009

*Revista Española
de Estudios
Agrosociales y
Pesqueros*

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, refundición de la Revista de Estudios Agrosociales y de la revista Agricultura y Sociedad, es una publicación periódica y especializada en temas relativos al medio rural con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las ciencias sociales.

ESTUDIOS

Victoriano Calcedo Ordóñez

Cuotas y reestructuración en la UE-15 y España: hacia un drástico redimensionamiento del sector productor.

Manuel Varela Lafuente y María Dolores Garza Gil

Coordenadas económico-institucionales para una gestión integral del mar. El caso de Galicia.

Alicia Mateos Ronco y Ricardo J. Server Izquierdo

La evaluación de la calidad de las normas de peritación de seguros agrarios en frutales por aplicación del método Delphi.

Carlos Díaz Mateu, David Bernardo López Lluch, Francisco José del Campo Gomis y Fernando Vidal Giménez

Comercialización de productos ecológicos mediante Planes de Suscripción de Alimentos. Estudio del caso de la provincia de Alicante.

Javier García Enríquez, Josu Arteche González y Arantza Murillas Maza

Integración vertical en el mercado del verdel en el País Vasco.

CRÍTICA DE LIBROS

Director:

Edita: *Secretaría General Técnica
Ministerio de Medio Ambiente
y Medio Rural y Marino*

Solicitudes: A través del Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Paseo de la Infanta Isabel, 1 • 28071 Madrid. Télf.: (91) 347 55 50 • Fax: (91) 347 57 22 • 28071 • E-mail: mcruzpf@mapya.es
www.mapya.es/pags/info/index.htm. Librerías especializadas.

Redacción: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. C/ Alfonso XII, n.º 56 - 28071 Madrid (España).
Télf.: 91 347 55 48 Fax: 91 347 57 22 • E-mail: jpalacio@mapya.es / asierra@mapya.es

Suscripción anual 2009 (4 números)

– España	52,88 €
– Extranjero	72,60 €
– Número suelto	20,19 €

224
4/2009

*Revista Española
de Estudios
Agrosociales y
Pesqueros*

La Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros, refundición de la Revista de Estudios Agrosociales y de la revista Agricultura y Sociedad, es una publicación periódica y especializada en temas relativos al medio rural con referencia especial a los sectores agrario, pesquero y forestal, al sistema agroalimentario, a los recursos naturales, al medio ambiente y al desarrollo rural, desde el objeto y método de las ciencias sociales.

Número Monográfico
**SEGURIDAD ALIMENTARIA
Y DESARROLLO**

Presentación

ESTUDIOS

George-André Simon

Concepto y gobernanza internacional de la seguridad alimentaria: de dónde venimos y hacia dónde vamos.

Gérard Azoulay

La situación alimentaria mundial: evolución y perspectivas de los hechos y de los enfoques conceptuales.

Víctor Bretón Solo de Zaldívar

¿Continuarán muriendo de hambre millones de personas en el siglo XXI?

Elías Fereres

Trayectoria reciente de la agricultura y de la alimentación: retos del futuro.

Eladio Arnalte Alegre

Agricultura para el desarrollo: el debate en torno al Informe 2008 del Banco Mundial.

CRÍTICA DE LIBROS

Director:

Edita: *Secretaría General Técnica
Ministerio de Medio Ambiente
y Medio Rural y Marino*

Solicitudes: A través del Centro de Publicaciones del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino. Paseo de la Infanta Isabel, 1 • 28071 Madrid. Télf.: (91) 347 55 50 • Fax: (91) 347 57 22 • 28071 • E-mail: mcrzpf@mapya.es
www.mapya.es/pags/info/index.htm. Librerías especializadas.

Redacción: Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros. C/ Alfonso XII, n.º 56 - 28071 Madrid (España).
Télf.: 91 347 55 48 Fax: 91 347 57 22 • E-mail: jpalacio@mapya.es / asierra@mapya.es

Suscripción anual 2009 (4 números)

– España	52,88 €
– Extranjero	72,60 €
– Número suelto	20,19 €