Comercio Exterior, vol. 31, núm. 7,
México, julio de 1981, pp. 753-759

Hambre y desnutrición: los deseos y las realidades

ALEJANDRO CRUZ SERRANO*

La necesidad prioritaria del ser humano es la alimentación. Obviamente, el fenómeno biológico de nutrirse no es privativo del hombre; sí lo es, en cambio, el contexto económico y social en que se da. Sin embargo, y paradójicamente, si se considera que es el ser más inteligente y mejor dotado de la tierra, al analizar cómo satisface su primera necesidad se hace evidente la más increíble disparidad e irracionalidad en la producción y distribución de alimentos.

La inequidad de la alimentación humana alcanza extremos tales que mientras muchos intentan sobrevivir nutriéndose con desechos de todo tipo, los menos consumen y desperdician productos de origen animal o vegetal, preparados con la más eficiente tecnología e higiene. La problemática del hambre y la desnutrición del ser humano no tiene punto de comparación con la de los demás seres vivientes.

En función de lo anterior, en este trabajo se intenta contribuir al análisis y a la reflexión sobre el problema del hambre y la desnutrición en escala mundial, con particular referencia a los planteamientos y propuestas que presenta el documento más reciente e importante sobre el desarrollo internacional: el Informe Brandt.

MAGNITUD E INDOLE DEL PROBLEMA

Son varias las instituciones internacionales que han tratado de medir y de estimar cualitativamente el problema del hambre y la desnutrición. El Banco Mundial, la FAO y el Consejo Mundial de la Alimentación han realizado aportaciones significativas. Otras organizaciones, como la OCDE, y países como Estados Unidos, la Unión Soviética, Canadá y Suecia, también han hecho relevantes estudios para conocer a fondo el estado y las posibles consecuencias de este asunto. Algunas investigaciones y previsiones son pesimistas, mientras que en otras se considera que hay grandes posibilidades de abatir el problema, sobre todo a largo plazo. Veamos algunos datos interesantes.

De 1961 a 1976, la producción alimentaria de 94 países en desarrollo clasificados por la FAO como de economía de mercado, registró un crecimiento de 2.6% anual, tasa superior a la del incremento demográfico. Asimismo, en 24 países en desarrollo dicha producción se expandió más rápidamente que la población. En la India, que representa cerca de una tercera parte de la población total de esos 94 países, el promedio anual de crecimiento de la producción alimentaria (2.6%) excedió ligeramente al incremento de la población (2.4%) en el período señalado.[1].

El Banco Mundial estimó recientemente que 700 millones de seres humanos padecen hambre y desnutrición en el mundo, y que en el año 2000 la cantidad podría llegar a alrededor de 1 000 millones. Obviamente, esas personas residen en los países en desarrollo. La dimensión del problema entraña un drama que pudiera provocar profundas convulsiones en la sociedad mundial.

En la mayoría de los países en desarrollo la dieta consiste principalmente en un solo producto básico, acompañado de algunos otros alimentos de mucha menor importancia. Así, la India depende en gran medida del trigo, lo mismo que Afganistán y Paquistán. En México y Centroamérica el maíz es el alimento central de la dieta. Para China y el Sudeste de Asia, la clave de su alimentación es el arroz.

En la parte oriental y central de Africa se encuentra el llamado "cinturón del hambre", en el cual apenas sobreviven 20 millones de personas. Se afirma que 70% de la población de la India padece hambre o desnutrición. América Latina, subcontinente un poco más afortunado, tiene no menos de 130 millones de personas cuyos niveles nutricionales están por

* Director de Asuntos Internacionales de la Coordinación General del Sistema Alimentario Mexicano. Las opiniones contenidas en este trabajo no comprometen a la institución en que trabaja.

1. Nevin Scrimshaw y Lance Taylor, "Food", *Scientific American*, septiembre de 1980.

debajo de los mínimos vitales recomendados por la FAO: 68 gramos de proteínas y 2 000 calorías por día y por habitante.

Es claro que en lo relativo a los niveles nutricionales mínimos hay diferencias por regiones y por actividad física. Por ejemplo, la FAO estima que 1 900 calorías diarias son el mínimo necesario en el Sudeste de Asia, con una actividad física muy limitada. En regiones con climas fríos, el límite inferior es un poco superior a 2 000 calorías.

Como se dijo, el Banco Mundial estimó que 700 millones de personas en el mundo padecen hambre; eso significa que uno de cada cuatro habitantes del mundo en desarrollo no vive: sobrevive. Por lo menos 500 millones de individuos están anémicos[2]. Empero, el problema del hambre y la desnutrición no es de producción, es de distribución. Sin admitir oficialmente este hecho, en un estudio del Banco Mundial se reconoció recientemente que "eliminar la desnutrición exigiría reorientar aproximadamente sólo 2% de la producción mundial de cereales hacia las bocas que la necesitan".[3]

De acuerdo con algunas proyecciones, en el período 1970-2000 la producción alimentaria mundial se incrementará a una tasa media anual de 2.2%. Debe destacarse que esto equivale a repetir las tasas sin precedente registradas en los años cincuenta y sesenta y aun a principios del decenio pasado.

Tales proyecciones están basadas en los avances tecnológicos que se han registrado hasta ahora. No pueden prever, por razones obvias, incrementos sensacionales en la producción alimentaria que podrían deberse a una tecnología que se desarrolla en forma por demás acelerada y que, sin duda, desempeñará un papel muy relevante en los próximos decenios. De acuerdo con estas proyecciones, la producción alimentaria aumentará más rápidamente que la población mundial, con lo cual el consumo medio por persona se incrementaría en 15% de 1970 al año 2000. Por otra parte, es lamentable observar que, de acuerdo con el estudio citado,[4] las perspectivas para mejorar la dieta de los sectores marginados de la población de los países en desarrollo más pobres son muy sombrías. Conviene señalar que en los países en desarrollo la distribución del ingreso y de la alimentación es tan asimétrica que la media nacional del consumo calórico debe rebasar en general de 10 a 20 por ciento los niveles mínimos, sin lo cual los grupos más pobres no podrían disponer de los alimentos indispensables para atender los requerimientos mínimos vitales. América Latina es la única región importante del mundo en desarrollo en que, según las proyecciones, el consumo calórico medio sobrepasará el año 2000 en 20% o más los mínimos establecidos por la FAO.

Las proyecciones del mismo estudio revelan que la situación alimentaria futura del mundo en desarrollo también podría ser crítica por otra causa: la necesidad creciente de importar alimentos. En este sentido, los más prósperos de los países subdesarrollados se dirigirán cada vez en mayor medida a los mercados comerciales internacionales de alimentos. Tal proyección es más que preocupante.

La brecha entre los países desarrollados y en desarrollo en materia de alimentos se ha ido ampliando, no sólo por causas imputables al financiamiento. En las sociedades industrializadas la organización de la producción alimentaria está basada en complicados sistemas, con aprovechamiento tecnológico óptimo, y no puede ser imitada fácilmente por las naciones pobres. El aspecto organizativo-administrativo ha sido vital para aquellas sociedades. Implica agricultores capacitados y entrenados, tierra enriquecida durante decenios, alta productividad de los cultivos, complejos sistemas de transporte y almacenamiento, comercialización adecuada, integración vertical y horizontal, investigación y extensión agropecuarias permanentes, redes de comunicación, infraestructura adecuada a los mercados regionales, etcétera.

En el aspecto organizativo se encuentra también la forma de propiedad de la tierra. Tanto en el capitalismo como en el socialismo y en las economías mixtas existen grandes logros de la producción agropecuaria y pesquera. Sin embargo, cuestiones políticas, problemas sociales, idiosincrasia y aun prejuicios religiosos afectan los niveles de producción alimentaria en los países pobres.

Un estudio preparado en la institución de futurología más prestigiada del mundo señala que aun cuando en principio el sistema estadounidense —u otros sistemas— de producción agropecuaria y pesquera pudiera ser imitado por los países más pobres, en la práctica la alimentación de la mayor parte de la población del mundo se originará en los próximos decenios en las parcelas y propiedades explotadas por los pequeños agricultores, ganaderos o pescadores y sus familias, que comprenden de 20 a 70 por ciento de las poblaciones regionales. El estudio expresa, además, que "la tarea de organizar y capacitar grandes masas de pequeños productores para hacerlos eficientes es indudablemente más difícil que una tarea similar para un pequeño número de grandes productores. Este argumento tiene poco que ver con que una nación sea socialista, capitalista o de economía mixta. Es, en cambio, una cuestión del número de trabajadores reales, sus tradiciones, su educación y la disponibilidad de recursos administrativos y financieros". En el estudio se concluye que "podemos entender fácilmente que la transición de una sociedad agrícola a una industrializada representará decenios para los países en desarrollo más adaptables, y posiblemente generaciones para los demás".[5]

El mundo requerirá alimentar a 3 000 millones de personas más, antes del año 2000. Se ha estimado que en 1990 la producción adicional de cereales debe ser de 2 000 millones de toneladas. Para resolver los problemas que nos señalan esos datos se requerirá tanto de una gran habilidad como de recursos en escala nacional e internacional. Son cuatro las posibilidades que deben ponderarse: *1)* la adaptación masiva de patrones de consumo de los alimentos menos costosos, que se produzcan en unidades con avanzada tecnología; *2)* el empleo de tecnologías no convencionales, que tienen éxito en la actualidad pero que requieren mayor desarrollo y pruebas; *3)* la aplicación a la agricultura convencional de nuevas tecnologías, que se encuentran en desarrollo y que requerirán más de un decenio para adecuarlas a una producción masiva, y *4)* el uso cre-

2. Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1980*, agosto de 1980, p. 72.
3. Gerald O. Barney, *et al.*, *El mundo en el año 2000*, Informe al Presidente (Global 2000), Washington, Government Printing Office, 1980 (versión castellana mecanografiada).
4. *Ibid.*
5. Herman Kahn, William Brown y Leon Martel, *The Next 200 Years: A scenario for America and the World*, Morrow & Co., Nueva York, 1976, pp. 109-110.

ciente de técnicas relativamente convencionales, que emplean tecnología actual y que tendrán escasas mejoras en el futuro.

Desde luego, un gran problema exige una gran solución. Los gobiernos y los organismos e instituciones internacionales tendrán que decidir ya, ahora, qué camino o caminos deberán seguirse para resolver más adecuadamente tanto sus problemas internos como el problema colectivo mundial.

ACCIONES NACIONALES E INTERNACIONALES

La problemática del hambre, en su concepción económica, social, política y biológica, demanda soluciones integrales. Tanto los gobiernos como los organismos y agencias internacionales han comenzado a entender que no se trata de un fenómeno coyuntural ni temporal.

El hambre y la desnutrición son origen y consecuencia de problemas estructurales serios, ya que por un lado afectan al conjunto de la economía y de la sociedad, mientras que por otro han pervivido por largo tiempo. Lo anterior no se limita al mero espectro interno de cada país. El sistema de relaciones económicas y políticas externas también se ve afectado en su estructura y sus procesos.

En los últimos años se han realizado esfuerzos, tanto de índole nacional como mundial, para aliviar esos fenómenos, aunque esto no signifique que antes no hubiera estado presente el problema. También es un hecho que la magnitud del problema es tal —debido, entre otras cuestiones, a la explosión demográfica— que amplios sectores de la humanidad han empezado a preocuparse seriamente.

En el ámbito de los esfuerzos nacionales, no son muchos los países en desarrollo que hayan emprendido acciones bien cimentadas para resolver sus problemas. Para hacerlo es necesario contar con planes y programas, aunque esto no es siempre suficiente. Cada país debe formular su propia estrategia alimentaria con un enfoque global y no, como se ha hecho hasta hace poco, tratando de resolver aspectos sectoriales.

Países como la India, Yugoslavia, México y Corea del Sur han emprendido esfuerzos serios en materia de una política alimentaria integral, con base en planes, programas y estrategias con sólidos fundamentos teóricos, prácticos y políticos. Otras naciones como Marruecos, Tanzania y Nigeria preparan sus estrategias alimentarias con la ayuda del Consejo Mundial de la Alimentación y de la FAO.

Es obvio que las experiencias de unos países pueden ser de gran utilidad a otros, siempre que se tome en cuenta la diferente dotación de recursos naturales, humanos y financieros; no puede afirmarse que lo que ha funcionado en un país en desarrollo "prototipo" tenga que producir los mismos resultados en los demás. En este sentido es más pertinente derivar lineamientos, elementos comunes o procedimientos metodológicos, haciendo una abstracción realista de la totalidad y el detalle de la estrategia de un país.

La autosuficiencia alimentaria es una meta que pretenden lograr casi todos los países del orbe. Los propios organismos especializados la recomiendan continuamente. Sin embargo, no son muchas las naciones que podrán alcanzar esa meta. Aquellas que tienen condiciones adecuadas para producir lo que su población consume sin duda alguna deberían conseguirla. Las que no cuentan con esas condiciones tendrán que elaborar la estrategia que mejor se acomode a sus intereses y a su disponibilidad de divisas.

Por otra parte, la autosuficiencia es un concepto relativo, que se desplaza en función de la demanda efectiva y la aparente. En el esfuerzo por lograrla, cualquier país libra una constante lucha entre el incremento de la producción y el aumento del consumo, implícito cuando aumenta el ingreso real. En esta meta que pretenden alcanzar muchos países, tanto en desarrollo como industrializados, destaca la significación política de la mayor o menor dependencia económica.

Un buen número de países en desarrollo, localizados esencialmente en Asia y Africa, hacen denodados —aunque desarticulados— esfuerzos por saciar de alguna manera el hambre de sus pueblos, lo cual parece positivo. Lo lamentable, empero, es que sus medidas son de corto plazo, sin la fundamentación institucional y operativa adecuada, y con fines de estabilidad política transitoria. Así, sus acciones hacen que el problema se agrande, con peores consecuencias ulteriores para sus sociedades.

Dentro de las acciones multilaterales, son diversos los esfuerzos emprendidos por organismos y agencias como la FAO, el Consejo Mundial de la Alimentación, el PNUD, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Programa Mundial de Alimentos, el Banco Mundial, los bancos regionales, las comisiones económicas regionales de la ONU y el UNICEF. Funcionan también organismos no gubernamentales que llevan a cabo programas diversos para atenuar el hambre y la desnutrición en países seleccionados o para aliviar situaciones de emergencia.

Estas instituciones han operado en forma desarticulada en los diversos países. Sin dudar que sus esfuerzos hayan tenido algún éxito en ciertos programas, en su mayoría sólo han tratado de resolver crisis aparentemente coyunturales, actuando con criterios de corto plazo, sectoriales y estrictamente económicos.

Algunas de esas organizaciones, respondiendo más a las presiones e intereses de los países industrializados que a los de los países pobres, instrumentan programas limitados, conscientes de que éstos no podrán, por su propia naturaleza, contribuir a la eliminación paulatina del hambre y la malnutrición; de acuerdo con opiniones fundadas, ello incrementará las presiones sobre el mundo desarrollado. Otras instituciones, por el contrario, no cuentan con los recursos suficientes para llevar a buen término un programa determinado. Otras más, en fin, sólo se encargan de proporcionar ayuda alimentaria para paliar temporalmente las necesidades y presiones de los hambrientos.

Desde otro ángulo, las investigaciones y estudios que han realizado los científicos y expertos de esos organismos y agencias han contribuido enormemente a conocer la magnitud del problema y a hacer reflexionar sobre las posibles soluciones. Además, las instituciones en cuestión han ayudado a concientizar —de modo aún incipiente— a vastos sectores de población mundial, sobre la necesidad apremiante

de resolver la problemática básica y existencial del hombre: su alimentación. Las entidades internacionales también han desempeñado un valioso papel en casos de emergencia y situaciones de desastre. Su apoyo ha facilitado en muchos casos el retorno a la normalidad.

En tanto que el Consejo Mundial de la Alimentación toma decisiones políticas de alto nivel para formular e instrumentar estrategias alimentarias y establece programas de subsidios alimentarios y de distribución directa de alimentos, además de elaborar planes de contingencia y recomendaciones sobre el comercio mundial de alimentos, la FAO desempeña amplias funciones como órgano técnico de apoyo para desarrollar programas alimentarios en todas sus fases. El PNUD, el Programa Mundial de Alimentos, el Banco Mundial, los bancos regionales y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola funcionan como las "columnas financieras" del esfuerzo para eliminar el hambre.

No son pocas las ocasiones, sin embargo, en que los programas o proyectos de un organismo resultan contrarios a los de otro u otros. Asimismo, no es erróneo afirmar que el Banco Mundial, los bancos regionales y el PNUD han concedido créditos para zonas o regiones que no son precisamente las que más los requieren y que por tanto no son prioritarias para el país receptor. Tampoco son desconocidos los intereses que prevalecen en algunas de estas instituciones por perpetuar programas o proyectos que ulteriormente beneficiarán más a los países desarrollados que a naciones en desarrollo. Tal es el caso del apoyo financiero o técnico a proyectos dedicados a la agricultura o la ganadería de exportación, lo cual evidencia el principio de tener seguridad en el acceso a los suministros, que siempre han pretendido muchos países industrializados.

Varias de esas instituciones dan especial importancia a la ayuda alimentaria. No habría nada negativo en este hecho -a pesar de que funciona como instrumento básico de dependencia política y económica -, si en forma simultánea se establecieran bases sólidas (estructura institucional, estrategias, programas, políticas) que permitieran resolver el problema estructural global que yace, quiérase o no, en el fondo de la crisis alimentaria.

¿No sería más pertinente que esos organismos hicieran hincapié en apoyar a los países en desarrollo para que resuelvan por sí mismos su problema alimentario? Más que ayuda alimentaria, estos países demandan tecnología de todo tipo, incluso la necesaria para establecer su propia infraestructura de investigación que les permita crear instrumentos y mecanismos autóctonos para solucionar sus problemas.

Los organismos y agencias internacionales, dentro de su ámbito de acción, tendrían que actuar coordinada y articuladamente, ayudando a los países con serios problemas de hambre y desnutrición a formular su estrategia y a llevarla a la práctica. ¿En qué medida estos organismos cuentan con la capacidad de respuesta necesaria para contribuir efectivamente a la solución del problema que nos ocupa? Muchas son las respuestas que pueden darse a esta interrogante, en función de resultados obtenidos, de criterios seguidos y de intereses creados. Si bien no deben significar una panacea, estas instituciones tendrían que experimentar un giro fundamental para responder en mayor medida a necesidades ingentes de la mayoría de los países miembros.

Un aspecto complejo en la identificación de lo que debe hacerse y cómo puede hacerse en materia de alimentación, es la diferente perspectiva que se manifiesta en los esfuerzos internacionales. Hasta la fecha, muchos países del sur han tenido que padecer los efectos de tácticas dilatorias, de limitaciones financieras y de respuestas negativas en los foros internacionales.

La falta de seriedad para cumplir con el nivel mínimo establecido en la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (500 000 toneladas de cereales), el reconocimiento de las fallas del Banco Mundial para aminorar el problema alimentario, o el relevo del Plan de Asistencia para la Seguridad Alimentaria de la FAO, sólo son algunas muestras de la falta de verdadera atención otorgada en el transcurso de los últimos años.

LAS PROPUESTAS DEL INFORME BRANDT

Tanto en la Conferencia sobre Cooperación Económica Internacional (Conferencia de París) como en el Comité Plenario de la ONU (Serie de Negociaciones Globales) se han discutido y negociado cuestiones alimentarias y agrícolas. Sin embargo, han sido tratadas parcial y desarticuladamente, ya que no se ha trabajado en áreas específicas de esas materias.

En la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo, en contraste, sí se establecen objetivos y medidas de política claros a este respecto. El Informe Brandt debe ubicarse entre los esfuerzos del pasado y las metas del futuro. En él se presenta, sin duda, un conciso análisis de la situación alimentaria mundial, su problemática, las acciones emprendidas y las diversas posibilidades para solucionar distintos aspectos de esa problemática.

El documento no agrega, sin embargo, datos o informacines que no se hayan manifestado ya en el Consejo Mundial de la Alimentación, la FAO, el Banco Mundial o el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola. Cabe destacar que muchas de las afirmaciones son realistas aun cuando no se puede ocultar que varias cuestiones se dejaron a un lado, como por ejemplo: un enfoque integral, propuestas concretas políticamente viables, instrumentos específicos y prioridades, aun si se considera la necesaria brevedad de un documento de esta índole.

A continuación se presentan diversas observaciones sobre el capítulo correspondiente del Informe:

1) Se hace hincapié en la necesidad de acabar con el hambre en el mundo, sin aludir a que el problema fundamental radica en la distribución de los alimentos y no en el incremento de la producción, sobre todo si se considera que ya existe la tecnología para aumentar en altas proporciones la producción mundial.

2) Cuando se hace referencia al Acuerdo Internacional de Granos y se destaca el fracaso en la negociación, no se menciona la causa fundamental de dicho fracaso, a fin de no indicar las responsabilidades de los países desarrollados.

3) Cuando el documento trata acerca de la "responsabilidad internacional", olvida hacer referencia especial a la voluntad política de varios países desarrollados para abatir los problemas del hambre y la desnutrición, así como a la transferencia de tecnología que dichos países deben hacer hacia las naciones en desarrollo, si verdaderamente se pretende sacar a la población marginada del estado en que sobrevive. Asimismo, en el Informe Brandt prácticamente se ignoran actividades como la ganadería, la silvicultura, la acuacultura, que son fuentes importantes de alimentos para grandes conglomerados humanos.

4) El Informe no adopta un análisis de las posibles modificaciones estructurales de fondo, dentro de las cuales podrían destacar la transferencia masiva de recursos reales y la transferencia tecnológica adecuada a la necesidades y los objetivos del mundo en desarrollo. En lugar de esto, se proponen diversas opciones generales nada nuevas, que implican soluciones superficiales, temporales o parciales. A este respecto, se habla, por ejemplo, de ayuda alimentaria o de recursos financieros para que muchos países puedan continuar importando alimentos básicos; sin embargo, no se señalan posibilidades concretas para que esas naciones no requieran más de esa ayuda o para que disminuyan sus importaciones.

5) Al describir la problemática no se cita lo relativo al uso de los cereales (y eventualmente de otros alimentos) como arma política de presión de las naciones industrializadas. Es obvio que el país que al respecto tiene mayor capacidad es Estados Unidos, el cual, de acuerdo con recientes manifestaciones, pretende conservar e incluso acrecentar dicha capacidad. Por otro lado, tampoco se hace referencia alguna o un tema actualmente en debate: la disyuntiva entre cultivos energéticos y alimentarios.

6) Al tratar el problema del hambre, el Informe no propone opciones serias ni viables en el campo del comercio, las finanzas y la tecnología. Tampoco hace referencia a la interacción de esos tres aspectos ni menciona siquiera el relevante papel que en ellos tienen las empresas transnacionales. Sólo se hace una vaga referencia a la producción de estas empresas, que es un aspecto importante, pero de ninguna manera se ofrece una visión global del problema.

7) Cuando el documento trata sobre la prioridad que debe concederse a la alimentación, vuelve a concentrarse de manera exclusiva en la agricultura, el empleo rural y el mejoramiento de la nutrición, haciendo caso omiso de otras fuentes que tienen o pueden tener amplias perspectivas para satisfacer las necesidades futuras de la humanidad.

8) El estudio destaca que, en una perspectiva más amplia, la autosuficiencia alimentaria debe ser la meta de las principales regiones del mundo. A pesar de que ésta es una proposición razonable, es tan genérica que incluye necesariamente a países desarrollados y en desarrollo; además, no es una propuesta realista, ya que es bien conocido el hecho de que no todos los países cuentan con una dotación óptima de factores para producir lo que requieren. Tampoco se hace mención a todas las posibilidades y perspectivas de la agroindustria en muchos países en desarrollo, que sería un elemento de gran relevancia para eliminar el hambre de las poblaciones marginadas.

9) La Comisión Brandt sobrestima la capacidad del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) recientemente establecido; también ignora las enormes limitaciones que éste tiene debido a la reacción negativa de muchos países desarrollados, que para crearlo no aceptaron aportar los recursos originalmente programados. Los comentarios en torno al FIDA son, por tanto, exageradamente optimistas, ya que es un organismo que lamentablemente nació limitado. En el Informe tampoco se alude al Fondo Común, otra entidad con grandes limitaciones financieras e instrumentales.

10) Los fondos destinados a la inversión son básicos, más aún cuando se originan internamente. El Informe no tiene cortapisas en señalar la relevancia de los flujos de inversión, pero es claro que se refiere esencialmente a la extranjera directa, que puede tener varios destinos. De nuevo se ignora la importancia de la inversión en transferencia tecnológica o en investigación y desarrollo dentro de los países en desarrollo.

11) Al tratar el tema de los sistemas rurales apropiados se vuelve a enfocar la atención en el desarrollo agrícola, como si éste fuera la única solución de la compleja problemática global de la alimentación.

12) Se destaca la labor y la colaboración que pueden prestar los organismos financieros multilaterales en las reformas institucionales, pero no se menciona en qué medida han sido verdaderamente útiles para abolir el hambre y la desnutrición en zonas deprimidas del mundo. Es decir, en el Informe se da por sentado que han sido realmente útiles en esta tarea, lo cual está sujeto a un amplio debate.

13) En el documento se concede una importancia significativa a la actividad pesquera, aunque está referida principalmente a la pesca de exportación, que en esencia satisface necesidades de países desarrollados. De hecho, la Comisión Brandt destaca la necesidad de que haya un abstecimiento seguro de alimentos, lo cual sólo refleja la defensa de la estrategia de acceso a los suministros, de interés vital para los países industrializados.

14) Con respecto al comercio exterior, se alude marginalmente al proteccionismo de Estados Unidos y la CEE, pero no se ofrecen vías de negociación para que los países desarrollados superen este problema. En el caso de los fertilizantes, cabría incluir la posibilidad de que muchos países en desarrollo lleguen a ser autosuficientes mediante el uso de la tecnología existente. En el caso de los alimentos balanceados, el Informe evita denunciar cómo han venido desplazando a los cultivos de productos básicos para el hombre y que en muchos casos se destinan a la ganadería de exportación.

15) El documento defiende, por otra parte, la necesidad de continuar con la ayuda alimentaria, que cuando procede de ciertos países representa un arma política adicional en las relaciones bilaterales. Esto es tan cierto como que las potencias industriales ni siquiera han contribuido adecuadamente al almacenamiento de 500 000 toneladas de cereales para la Reserva Internacional de Emergencia propuesta por el Consejo Mundial de la Alimentación. La Facilidad de Financiamiento de Alimentos del FMI podría seguir el mismo camino.

16) Las recomendaciones son tan amplias y generales que no permiten vislumbrar acciones concretas de los organismos internacionales o de los países desarrollados. Hubiera sido conveniente que el Informe contuviera sugerencias de carácter regional, en el entendido de que los países desarrollados tendrían que contribuir significativamente a los proyectos específicos de desarrollo alimentario en sus cinco etapas: producción, comercialización, transformación, distribución y consumo.

En las recomendaciones del Informe se advierte un tono que permite percibir los efectos de una especie de negociación, "a título personal", entre los integrantes de la Comisión. Así, se dice:

"Debe terminarse con el hambre y la desnutrición masivas. La capacidad de los países en desarrollo importadores de alimentos, particularmente los de bajos ingresos, debería ser expandida y su creciente cuenta de importación de alimentos ser reducida mediante sus propios esfuerzos y flujos financieros más amplios para el desarrollo agrícola, a fin de satisfacer sus necesidades alimentarias. Debería darse especial atención al riego, la investigación agrícola, el almacenamiento y el creciente uso de fertilizantes y de otros insumos, y el desarrollo de la pesca".

"La reforma agraria es de gran importancia en muchos países, tanto para incrementar la productividad agrícola como para facilitar que se orienten ingresos más altos hacia las manos de los pobres".

"La seguridad alimentaria internacional debería afianzarse a través del pronto establecimiento de un Acuerdo Internacional de Granos, de reservas internacionales de emergencia más amplias y de una facilidad financiera alimentaria".

"Debería incrementarse la ayuda alimentaria, vinculándola a la promoción del empleo y a los proyectos y programas agrícolas sin debilitar los incentivos a la producción alimentaria".

"La liberalización del comercio de alimentos y otros productos agrícolas dentro y entre el Norte y el Sur, contribuirían a la estabilización de los abastos de alimentos."

"Debería aumentarse el apoyo para las instituciones de investigación agrícola internacional, dando un mayor énfasis a la cooperación regional."

En un artículo de esta índole no caben comentarios adicionales que hagan resaltar a un tiempo las limitaciones de fondo y de forma en las recomendaciones enunciadas. Podrían presentarse observaciones detalladas sobre las implicaciones de estas propuestas (liberalización del comercio, Acuerdo Internacional de Granos, facilidad financiera alimentaria, etc.), pero hacer evidentes o cuestionar, aspectos demasiado específicos, sería objeto de un análisis mucho más detallado que el presente.

LOS DESEOS Y LAS REALIDADES

Si se analizan con detenimiento las resoluciones, declaraciones, planes de acción, programas y metas y objetivos de los organismos y agencias internacionales, de todo tipo, se puede llegar fácilmente a una compilación de todos los deseos en materia de eliminación del hambre y la desnutrición en el mundo. Si, por otro lado, se atiende a los planes de desarrollo global o a los planes sectoriales, programas o estrategias de diversos países en desarrollo, se podría deducir que los deseos ahí manifestados son distintos de los expresados internacionalmente: por ejemplo, son de corto y mediano plazos, están basados en disponibilidades presupuestarias más o menos precisas, reconocen limitaciones difíciles de superar en un corto lapso, identifican prioridades, etcétera.

Cabe destacar, sin embargo, que buen número de los deseos que se expresan en los documentos de los organismos y agencias multilaterales no son producto exclusivo de las ideas de sus propios equipos. Son los representantes de diversos países quienes hacen planteamientos o trazan metas que en ocasiones no concuerdan con los recursos de toda índole disponibles para enfrentarse a problemas de esa magnitud.

Por ejemplo, en la EID de los ochenta se ha establecido el objetivo de eliminar el hambre y la desnutrición. El Banco Mundial, por su parte, se había propuesto contribuir en forma relevante a eliminar el hambre y la desnutrición sólo en algunas regiones del mundo en desarrollo, lo cual no pudo lograrse. El Consejo Mundial de la Alimentación adoptó un Programa de Acción en el Comunicado de Manila (aprobado por la Asamblea General en su Resolución 32/52, de 8 de diciembre de 1977), para eliminar el hambre y la desnutrición. La Conferencia Mundial de la Alimentación, celebrada en 1974, lanzó una Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Desnutrición. Asimismo, en fechas recientes se crearon el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola, el Programa Mundial de Alimentos, la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia y un Convenio sobre Ayuda Alimentaria. También se estableció el Fondo Común del Programa Integrado de Productos Básicos y desde 1971 funciona el Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional que apoya a entidades como el CIMMYT,[6] el CIAT,[7] el ICRISAT,[8] etcétera.

Los programas, convenios y declaraciones representan deseos u objetivos, es decir, son fines. Las instituciones actúan como meros instrumentos. Los deseos en escala mundial son extremadamente ambiciosos; los instrumentos y mecanismos, a todas luces limitados.

En 1980, el Banco Mundial destinó 3 458.4 millones de dólares al desarrollo rural; el FIDA cuenta con recursos prometidos por más de 1 000 millones de dólares; el Convenio sobre Ayuda Alimentaria trabaja con una reserva de 7.9 millones de toneladas de alimentos, inferior al objetivo de 10 millones; el Programa Mundial de Alimentos pretende alcanzar en 1981/1982 el monto mínimo acordado de 1 000 millones de dólares; el Fondo Común empezará a operar con sólo 470 millones; la Reserva Alimentaria Internacional de

6. Centro Internacional de Mejoramiento del Maíz y Trigo (México).
7. Centro Internacional de Agricultura Tropical (Colombia).
8. International Crops Research Institute for the Semi-Arid Tropics (India).

Emergencia no ha podido alcanzar su objetivo de 500 000 toneladas de cereales, y el FMI, por su parte, posiblemente establezca una facilidad financiera especialmente concebida para apoyar las balanzas de pagos de los países en desarrollo que sean afectados por el aumento en el costo de las importaciones de alimentos.

No es muy alentador reconocer que todos esos recursos, sumados, no podrán sacar del hambre y la desnutrición a cerca de 1 000 millones de personas, de aquí al año 2000. Las realidades superan con creces a los recursos, instrumentos y mecanismos para llevar a la práctica los deseos.

En un reciente estudio de la FAO titulado *Agricultura: hacia el año 2000*, se ha estimado que las inversiones agrícolas totales necesarias en los 90 países en desarrollo de la lista de miembros, serán de 78 000 millones de dólares en 1990 y de 107 000 millones en el año 2000. También se señala que la mayor parte de las inversiones provendrá de las propias economías de esos países. Sin embargo, las cantidades citadas incluyen un incremento en la participación de divisas destinadas a la inversión agrícola, que va de 16% en 1980 a 29% en el 2000. Aun cuando lo anterior es ya de por sí impresionante, debe tomarse en cuenta que esas cifras no incluyen las inversiones necesarias en el sector pesquero.

Por otra parte, dos expertos en cuestiones alimentarias mundiales señalan que, "sin una distribución más justa del ingreso, muchos seres humanos continuarán con hambre", y que "la asistencia externa puede ser de alguna ayuda, pero el resultado en cada país estará determinado por la eficacia de las medidas emprendidas por su gobierno".[9]

Por otro lado, si se hace abstracción de los recursos financieros es preciso considerar la capacidad real de absorción de técnicas organizativas y administrativas y de tecnologías por parte de la población rural o de los litorales de la mayoría de los países en desarrollo, lo cual puede ser vital. Otras consideraciones relevantes son: la necesidad de adecuar los organismos y agencias internacionales a las necesidades de alimentación futura (lo que implicaría una mayor racionalización de créditos y donaciones); la articulación requerida entre los propios organismos y agencias para llevar al éxito programas que son prioritarios en esos países; la adecuación de las naciones desarrolladas a la problemática presente y futura del hambre y la desnutrición y sus efectos en la seguridad alimentaria mundial, y la reorientación efectiva en las políticas de distribución del ingreso. Adicionalmente, las limitaciones financieras de los países ricos, atribuibles a crisis económicas internas, y sus efectos en las aportaciones a las agencias internacionales, así como el cambio social de los próximos veinte años, podrían traer consigo presiones de una índole aún no conocida.

En la cuestión de los deseos y las realidades recurriríamos a la metáfora, para señalar que se pretende hacer cien y sólo se puede hacer diez. Se reconoce, empero, que la fijación de metas y objetivos no sólo es saludable sino indispensable. Sin embargo, una vez fijados de manera más realista objetivos y metas, el esfuerzo tendría que concentrarse en los mecanismos e instrumentos viables, en las prioridades, en la optimización de los recursos disponibles, en lo estructural, en las medidas de acción concretas, en el pleno aprovechamiento de las instituciones internacionales, en crear las instituciones nacionales correspondientes en los países que así lo requieran, en estrategias y planes integrales y sistémicos, en la creación de tecnología propia y en el desarrollo de la capacidad de absorción de la misma tecnología.

Así, el objetivo no debería ser tan general como "eliminar el hambre y la desnutrición para el año 2000". Tendría más bien que plantearse —por ejemplo— reducir en 50% la población hambrienta de Etiopía, Kenya, Botswana, Djibouti, Tanzania, Somalia, Sudán, Uganda, Zambia y países del Sahel. Al respecto, sería necesario preguntarnos: ¿qué recursos financieros necesitamos para reducir en 50% esa población hambrienta? ¿Qué organismos y agencias pueden aportar y cuánto? ¿Qué países estarían dispuestos a contribuir? ¿Qué estrategias alimentarias pueden elaborarse para estos países? ¿Quiénes proporcionarán la asistencia técnica para formular e instrumentar dichas estrategias?

Otros cuestionamientos podrían señalar: ¿cuáles son los grupos o regiones de América Latina con graves problemas de hambre? ¿Cómo pueden concertarse los programas y las acciones de los organismos mundiales y regionales para canalizar recursos a las regiones prioritarias? ¿De qué manera puede elevarse el nivel nutricional de un grupo de 80 millones de latinoamericanos o de 150 millones de asiáticos, en zonas críticas seleccionadas? ¿Qué pasos inmediatos y concretos se requieren para que esos países creen su propia tecnología alimentaria? ¿Cómo pueden servir las experiencias de unos países a otros que tienen similares patrones de consumo y necesidades?

Mientras en el campo internacional no se actúe sobre bases concretas de apoyo político, programas específicos, acciones concertadas y suficiencia y racionalidad en el manejo de los recursos, los deseos continuarán representando cien y las realidades sólo permitirán hacer diez.

Si se toma en cuenta que es poco viable establecer un impuesto internacional destinado a reducir el hambre, que las crisis internas de muchos países industrializados no apuntan hacia el fin y que es utópico —al menos en este momento— pensar en sustituir los gastos en armamentos por inversiones para producción de alimentos, las perspectivas no podrían ser más sombrías. No obstante, es un hecho irrefutable que actualmente el mundo es más apto para alimentar a su población de lo que fue hace muchos años. No sólo esto. El vertiginoso desarrollo tecnológico permitirá, "técnicamente hablando", que para el año 2000 se cuente con sobradas condiciones para satisfacer la demanda alimentaria real de los seres humanos. La biotecnología parece no tener límites para contribuir a la solución de muchos problemas. La cuestión vital radicará en dos aspectos: ¿quiénes poseerán esa tecnología y cómo se distribuirán los alimentos? En todo caso, hoy más que nunca, la decisión política se torna vital. La situación mundial será muy preocupante si en las conversaciones Norte-Sur no se manifiesta la voluntad política necesaria para solucionar los problemas del hambre y la desnutrición, porque debe entenderse que resolver el problema alimentario es resolver los problemas del desarrollo integral. □

9. Nevin Scrimshaw y Lance Taylor, *op. cit.*