

Cooperación internacional en la Cuenca del Pacífico

La seguridad alimentaria mundial y la situación en APEC

DOI: 10.32870/mycp.v5i15.160

Roberto Hernández Hernández*

Introducción

Seis millones de niños menores de cinco años mueren anualmente por desnutrición en todo el mundo. La cifra se duplica si se tiene en cuenta las enfermedades derivadas de la extrema pobreza

El problema de falta de seguridad alimentaria a nivel global presenta un panorama negativo y perspectivas de solución poco halagüeñas. En los niveles regional (supranacional) y nacional, la disparidad en la característica fundamental: zonas y países con situaciones relativamente poco preocupantes a la par de otras con tragedias de envergadura mundial, pasando por estancamientos en términos absolutos o relativos.

Los planteamientos para la solución del problema alimentario mundial en los organismos internacionales y dentro de las agendas de las reuniones cumbre han estado presentes desde hace muchos años. La problemática alimentaria quedó expuesta desde la Conferencia Mundial Alimentaria de 1974, fue retomada en la Cumbre Mundial Alimentaria de 1996 y se evaluarán los avances y nuevos planteamientos para avanzar en el

objetivo de lograr la seguridad alimentaria mundial en la Cumbre Mundial Alimentaria de junio de 2002.

Es necesario analizar el problema del hambre en los contextos de la globalización, de la regionalización y del desarrollo de cada país. La redefinición de las tareas de los organismos internacionales y regionales (gubernamentales y no gubernamentales), del Estado-nación y las propias comunidades de base, que viven el drama de la desnutrición, con todas sus secuelas, pasan por los planteamientos de la interdependencia y la soberanía. Aunque no hay que descartar, como principio, que la coordinación de acciones entre los diferentes niveles (internacional, regional, nacional y local) puede aportar resultados positivos; en la práctica, la eficiencia de los planes y programas para erradicar la desnutrición, consecuencia de la pobreza, han sido insuficientes (Vázquez, 2001: 910).

Precisiones conceptuales sobre seguridad alimentaria

Por definición, la seguridad alimentaria global es la situación que se presenta cuando todo mundo, en todo tiempo, tiene acceso en términos físicos, sociales y económicos a los alimentos suficientes, seguros y nutritivos, con los cuales hacer frente a sus necesidades dietéticas, de

* Investigador del Departamento de Estudios del Pacífico de la Universidad de Guadalajara.
ORCID <http://orcid.org/0000-0002-9145-5865>

acuerdo a sus preferencias alimentarias para tener una vida activa y saludable (FAO, 2001).

La seguridad alimentaria mundial, entendida como la capacidad del planeta para alimentar a la población que la habita, surgió como planteamiento científico a finales del siglo XVIII. El economista británico Thomas Robert Malthus estableció en 1798 la teoría de que no obstante los descensos en la población, producto de las guerras y las enfermedades, la población crece más rápido que los alimentos. Desde entonces los cuestionamientos sobre la relación población-alimentación giran en torno a si la humanidad dispone o no de la tierra suficiente y la tecnología necesaria para producir los alimentos que requiere.

Dada la disparidad de recursos naturales, nivel de desarrollo tecnológico, densidad demográfica, clima y grado de efectividad de las políticas diseñadas y aplicadas por los gobiernos, la producción mundial es desigual. En consecuencia, en el logro de la seguridad alimentaria intervienen, además de la capacidad de producción de cada país, factores como exportación e importación de productos, oferta y demanda regionales, niveles de precios internacionales, disponibilidad de divisas y capacidad de financiamiento, tipo de logística e infraestructura para movilizar las mercancías.

La evaluación y los planteamientos para conocer los avances en el logro de las metas propuestas para la seguridad alimentaria, parten de las unidades políticas y sociales que integran el sistema internacional. En este sentido, cabe hacer algunas precisiones de carácter nacional. En este nivel, la seguridad alimentaria se entiende como la certeza que tiene un país de disponer de los alimentos necesarios para hacer frente a los

requerimientos cotidianos mínimos per capita durante un período de referencia (un año, por ejemplo) y también para enfrentar cualquier disminución inesperada en un período limitado, generalmente de tres meses (Alamgir y Arora, 1991:7); asimismo, es la habilidad que tiene un país o región para asegurar, de manera oportuna y confiable, sobre una base de largo plazo, el acceso a la totalidad de la población de los alimentos nutricionalmente adecuados que requiere (Ruppel 1991:207). El Banco Mundial (1986) define la seguridad alimentaria como el «acceso, por toda la población, en todo tiempo, de alimento suficiente para una vida activa y saludable», objetivo ideal pero alcanzable, que permite

En los últimos años, los países de APEC han presentado resultados positivos en cuanto al avance hacia la seguridad alimentaria. Aunque existen estancamientos y aun retrocesos en la región

definir compromisos y evaluar resultados respecto de las metas programadas por los organismos internacionales y los países en particular.

A nivel nacional, la seguridad alimentaria involucra un adecuado abasto de alimentos a través de producción interna e importación de alimentos. Específicamente, las variables que determinan la disponibilidad son producción: importación, exportación y cambios en las existencias.

Evaluación del nivel de inseguridad alimentaria al final del milenio

No obstante que en los últimos años se ha demostrado que el planeta dispone de la capacidad para producir los alimentos que requiere la población, los niveles de desnutrición continúan siendo muy altos. Desde 1970, el número de personas subnutridas en los países en desarrollo ha descendido en 130 millones aproximadamente, al pasar de 920 millones a 790 millones en la actualidad, que corresponden a 36 y 18 por ciento de la población de estos países. Durante el mismo período la población

mundial aumentó en 2000 millones de personas (FAO, 2001 a).

Las más recientes estimaciones de la FAO indican que el promedio de desnutridos en el mundo, entre 1997-1999, alcanzó los 815 millones, equivalentes a 13.85 % de la población total: De éstos, 777 millones se ubican en los países en desarrollo (17 por ciento), 27 millones en los países en transición y 11 millones en los países industrializados. Los puntos más álgidos, tanto por número como por el porcentaje de la población, se encuentran en África, sur y sudeste de Asia, América Latina y el Caribe (cuadro 1).

Se presenta esta situación dramática de desnutrición a nivel mundial a pesar de que desde hace más de tres decenios la producción mundial de alimentos ha crecido más rápido que el incremento poblacional. Así, entre 1969-1971 y 1997-1999, la cantidad de alimentos disponible, per cápita, por día a nivel mundial,

aumentó de 2 410 a 2 800 kcal; en los países en desarrollo el incremento fue de 2 110 a 2 680 kcal en el mismo período. El significativo crecimiento en la disponibilidad de alimentos logrado en los países en desarrollo redujo en más de la mitad la proporción de desnutridos en la población total: de 37 por ciento en 1969-1991 a 17 por ciento en 1997-1999. Sin embargo, esta reducción porcentual no se reflejó en las cifras absolutas: el número de desnutridos en los países en desarrollo, que en 1969-1991 se estimó en 956 millones para 1997-1999, aún alcanzaba los 777 millones (FAO, 2001).

Cambios en los niveles de desnutrición en la década pasada

La disminución general en el número de desnutridos en las regiones en desarrollo, de 39 millones entre 1990-92 y 1997-99 no permite apreciar las contrastantes tendencias que existen entre los países. De los 99 en desarrollo, estudiados por la FAO con este fin, sólo 32

Cuadro 1

Población, abasto dietético y energético per cápita y niveles de desnutrición por regiones en desarrollo

Region/subregion	Población		Abasto dietético y energético per cápita		Población desnutrida		Proporción de desnutrición en la población total	
	1990-1992 (millones)	1997-1999	1990-1992 (kcal/día)	1997-1999	1990-1992 (millones)	1997-1999	1990-1992 (porcentaje)	1997-1999
Total de regiones en desarrollo	4 050.0	4 565.5	2 540	2 680	816.3	777.2	20	17
Asia y el Pacífico	2 812.1	3 119.8	2 530	2 710	564.8	497.1	20	16
Este de Asia	1 241.1	1 330.9	2 720	3 020	197.6	126.9	16	10
Oceanía	3.9	4.6	2 220	2 180	0.9	1.2	24	26
Sudeste de Asia	444.8	501.7	2 480	2 660	77.6	65.9	17	13
Asia del sur	1 122.4	1 282.6	2 330	2 400	288.8	303.0	26	24
América Latina y el Caribe	442.2	496.7	2 710	2 830	58.6	53.6	13	11
Norteamérica (México)	84.8	95.8	3 130	3 150	4.3	5.0	5	5
Centroamérica	28.7	34.4	2 400	2 380	4.9	6.4	17	19
Caribe	28.5	30.9	2 420	2 320	7.3	8.8	26	28
África del norte	120.7	137.9	3 120	3 180	5.4	6.1	4	4
África subsahariana	474.5	572.4	2 120	2 190	167.7	194.0	35	34
África central	62.8	77.6	2 090	1 890	22.9	39.7	36	51
África del este	166.1	198.6	1 940	1 960	73.2	85.5	44	43
África del sur	71.0	85.1	1 940	2 020	34.1	36.7	48	43
África del este	174.7	211.0	2 380	2 590	37.6	32.1	21	15
Comunidad de Estados Independientes	n.d.	284.5	n.d.	2 790	n.d.	22.7	n.d.	8
Europa del este	n.d.	121.1	n.d.	3 160	n.d.	3.6	n.d.	3

FUENTES: población total: *ONU World Population Prospects*, 2000 visada; "abasto dietético, energético y subalimentación en el total de la población: estimaciones de la FAO".

reportan decrementos en el número de desnutridos. La reducción total lograda por este grupo alcanza los 116 millones de personas. Por otra parte, los países que incrementaron los niveles de desnutrición acumularon la cifra de 77 millones de personas desnutridas (cuadro 2). De este modo, aunque la reducción neta fue de 39 millones, el número de desnutridos se ha incrementado considerablemente en la mayoría de los países en desarrollo.

El avance general logrado en la disminución del número de desnutridos en los países en desarrollo, entre 1990-1992 y 1997-1999, esconde tendencias muy contrastes en el terreno de lo individual. Algunos han logrado progresos muy sobresalientes mientras otros lo han hecho lentamente o se han estancado; otros más han sufrido reveses, en la mayoría de los casos moderados, pero algunos muy severos. De este modo, en la mayoría de los países en desarrollo (58), el porcentaje de desnutrición es ahora menor que hace diez años. Sin embargo, en 18 de ellos, la disminución coincide con un aumento en términos absolutos. El decremento en la proporción de desnutridos en esos países no ha sido suficiente para revertir el efecto de crecimiento de la población desnutrida (FAO, 2001).

Actuación por países

Como se puede apreciar en el siguiente cuadro, el país que en mayor medida contribuyó a la disminución en el número de desnutridos fue China, con 76 millones (66 por ciento); así, la baja en las cifras de desnutrición de un solo país permite presentar cálculos positivos a nivel global. Esto es, sin tomar en cuenta a China, el número de desnutridos se incrementó en términos absolutos. La participación del resto de los países está en un rango de 6 a 2 millones cada uno. Por otra parte los que en mayor medida contribuyeron al aumento en las cifras de desnutridos fueron la República Popular del Congo, India y Tanzania con 17, 11 y 6 millones, respectivamente.

Factores explicativos del cambio en los niveles de seguridad alimentaria

Como es de suponer, no existe un solo patrón que permita explicar los cambios hacia la baja o al alza en el número de desnutridos, aunque sí se pueden encontrar factores clave que expliquen dichos resultados. En los países que lograron disminuir el número y porcentaje de desnutridos está presente el crecimiento económico y la

Cuadro 2

Países con mayores cambios en el número de desnutridos, de 1990-1992 a 1997-1999

D e c r e m e n t o s			I n c r e m e n t o s		
	(millones)	Porcentaje del total		Millones	Porcentaje del total
China	76	66	* Rep. Dem. del Congo	17	22
* Perú	6	5	India	11	14
Indonesia	5	4	Tanzania	6	8
Nigeria	4	3	* Coreal del Norte	5	6
Tailandia	4	3	Bangladesh	5	6
Viet Nam	4	3	Afganistán	3	4
Brasil	3	3	* Venezuela	3	4
* Ghana	3	3	Uganda	2	3
Pakistán	2	2	Kenia	2	3
* Sudán	2	2	* Irak	2	3
Los demás	7	6	Los demás	21	27
Total	116	100	Total	77	100

* Incluidos dentro de los diez con mayores y menores resultados en términos de cambio porcentual
FUENTE: FAO, *The state of food insecurity in the world 2001* (<http://www.fao.org/docrep/003/y1500303.htm>) (26/03/02)

aplicación de recursos destinados a incrementar la producción agrícola. Un caso típico es el de China. Además, el diseño y aplicación de políticas de desarrollo económico y social forman parte de la experiencia de desarrollo de varios países asiáticos como Japón, Corea y Taiwán: construcción de infraestructura, extensionismo, aumento en los niveles de educación, estímulos para complementar el ingreso de las familias campesinas con actividades fuera del sector agrícola. Tal como afirma la FAO (2001), el incremento en la producción agrícola es considerado como la mejor opción, incluso para cumplir con el propósito de incrementar el crecimiento económico. Además, si se ponen en práctica estrategias para incorporar en los beneficios del crecimiento a los pequeños agricultores y a los consumidores pobres, se puede avanzar hacia una sociedad más equitativa.

Respecto de la producción agrícola mundial, después de cuatro años consecutivos de crecimiento (1996-1999), 2001 presentó, prácticamente un estancamiento y un decremento de 0.6 por ciento. Lo anterior da como resultado que los últimos cinco años de crecimiento poblacional (8.4 por ciento), hayan sido ligeramente superiores a la producción

agrícola (7.4 por ciento). Los puntos más preocupantes se encuentran en las leguminosas, papa y forrajes. De las leguminosas, por ejemplo, el frijol presentó una disminución de 5.7 por ciento entre 1996 y 2001: de 17.2 millones de toneladas, en 1995, bajó a 16.2 millones en 2001. Los cereales por su parte, que lograron un incremento de 9.2 por ciento en 1996 respecto del año anterior, en el resto del período su resultado fue negativo; en su conjunto, durante este lustro, el crecimiento de la producción cerealera fue superior en apenas 3 décimas de punto en relación con el incremento poblacional. Por su parte frutas y vegetales presentan resultados muy positivos (cuadro 3).

De manera complementaria, los países que mejoraron su nivel nutricional acudieron al mercado internacional de alimentos para compensar su déficit interno. Algunos países afectados por largas guerras civiles o por impactos de corta duración pudieron lograr mejores resultados que en etapas previas a través de la ayuda alimentaria. Otros resultados positivos se debieron a la recuperación de la agricultura después de terminada una guerra civil. Lo contrario ha sido también un factor importante en el caso de los países con resultados negativos. La ayuda alimentaria para

Cuadro 3

Cambio porcentual en la producción mundial de bienes agrícolas primarios, 1996-2001

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1995
Total de productos (125)	3.4	0.9	1.2	2.0	0.2	-0.6	7.4
Cereales	9.2	1.2	-0.6	-0.1	-1.1	0.2	8.7
Papas	7.6	-6.4	2.4	2.1	5.2	-5.6	4.5
Endulzantes	3.4	2.3	-0.1	0.7	-2.1	-0.9	3.4
Leguminosas	-2.8	1.8	2.3	1.1	-4.5	-5.3	-7.5
Nueces (Nuts)	7.3	4.8	1.1	3.3	0.3	2.9	21.3
Oleaginosas	2.2	5.6	3.2	4.9	1.3	2.4	21.0
Vegetales	4.9	0.6	3.6	4.0	2.7	1.1	18.1
Frutas	5.6	5.7	-1.3	5.1	1.5	0.2	17.7
Forrajes	-1.5	0.8	2.6	2.6	-0.1	-0.5	3.9
Estimulantes	8.4	-2.1	8.9	0.3	6.1	-3.1	19.3
Espicias	7.6	-3.2	2.5	1.5	0.4	0.7	9.5
Productos para la Industria	10.2	9.2	-13.8	0.1	-0.3	0.7	4.2

Fuente: Calculado con base en datos de FAO. FAO, FAOSTAT, Database (<http://www.fao.org/faostat>) (05/0403/2002)

los países más necesitados, en situación de emergencia, es una práctica que contribuye a paliar los efectos más desastrosos del hambre.

En otras palabras, en la práctica se puede apreciar que, por una parte, existe una estrecha correlación entre el incremento de la productividad agrícola y la reducción en el número de desnutridos, y por otra, que existe una fuerte correlación entre los impactos sociales y naturales (guerras civiles, desórdenes de carácter político y administrativo, desastres naturales) y el aumento en la inseguridad alimentaria.

Adicionalmente, en cada país o región, cada uno de los factores que intervienen en la inseguridad alimentaria tiene su peso específico. De ahí la dificultad de encontrar fórmulas de aplicación general o la razón de los fracasos cuando intentan aplicarse de manera mecánica. La producción de alimentos, por ejemplo, está determinada por la disponibilidad de tierra, las formas de tenencia de la tierra, la productividad agrícola, la rentabilidad financiera y el medio ambiente. Así como por la situación social y política, que tienen como ingrediente básico la capacidad de la administración pública y privada y la calidad en el liderazgo.

Las importaciones de alimentos pueden ser de carácter comercial o concesionadas (ayuda alimentaria) o transferencias de reservas estratégicas. De este modo, las importaciones están en función de la producción interna, los recursos en divisas, la situación de la oferta internacional, los precios de importación y la política agrícola gubernamental, que incluye la planificación de las importaciones, los niveles de reserva estratégica y la organización para hacer frente a las emergencias de seguridad alimentaria.

Para un país importador neto, un incremento inesperado en los precios internacionales de los alimentos básicos equivale a un detrimento de su seguridad alimentaria nacional. La experiencia ha mostrado que los incrementos en el precio de los productos importados y las reducciones en los mercados internacionales son causados por disminuciones

en la producción de los principales países exportadores, reducción de las reservas internacionales, incremento en la demanda mundial y la política internacional. Un sistema alimentario que ofrezca seguridad debe tener las siguientes características: a) capacidad para producir, almacenar e importar suficiente alimento para hacer frente a las necesidades básicas de todos los grupos; b) máxima autonomía y autodeterminación (sin que ello implique autarquía), para reducir la vulnerabilidad de las fluctuaciones de los mercados internacionales y las presiones políticas; c) previsión para minimizar los efectos de variaciones en el acceso a los alimentos, originadas por problemas climatológicos y estacionales; d) sustentabilidad, en el sentido de proteger y mejorar el sistema ecológico; y e) equidad, en el sentido de que todos los grupos sociales puedan asegurar el acceso a una adecuada alimentación (Barraclough 1991:1).

Otra condición necesaria para solucionar el problema de la inseguridad alimentaria es la mejoría de los sistemas de distribución, lo que implica grandes inversiones en infraestructura de almacenamiento, comunicaciones y transportes, sistemas de alarma oportuna y políticas claras sobre existencias y comercio para compensar el déficit de unas regiones con el superávit de otras.

El mantenimiento de existencias adecuadas (pública y privadas) de alimentos básicos, es esencial para la seguridad alimentaria. Las reservas privadas dependen de las tasas de inflación y de interés, de los precios de los granos básicos, de los niveles previos de producción y de las facilidades de almacenamiento, transporte y comunicaciones. Las reservas gubernamentales están determinadas por las importaciones, necesidades internas y distribución de productos, mermas por almacenamiento, costos por mantener las reservas y facilidades de transportes y comunicaciones (Alamgir y Arora, 1991:8). La falta de confianza generalizada en la economía, la guerra y los errores gubernamentales, alimentan el proceso de inseguridad alimentaria.

Cuadro 4
Niveles de desnutrición y pobreza extrema en regiones seleccionadas
(porcentaje de la población)

Región	Niveles de desnutrición (1997 -1999)	Niveles de pobreza extrema -1998
Este de Asia	9.7	15.3
Sud Asia	23.6	40.0
África subsahariana	27.8	46.3
Este de Europa y Asia central	4.2	5.1
Cercano Oriente y norte de África	7.7	2.0
América Latina y el Caribe	10.6	15.6
TOTAL	15.0	24.0

FUENTE: Chen, S. y Ravallion M.(2000), "How did the world's poorest fare in the 1990s?", *World Bank Policy Research Working Paper* Num. 2404, Washington, D.C. Tomado de FAO, *The state of food insecurity in the world 2001*, (<http://www.fao.org/docrep/003/y1500e/y1500e03ttm>) (26/03/02)

En ámbito de un país o unidad política, la carencia de medios para que las familias adquieran los alimentos que requieren está considerada como la principal fuente de privación alimentaria. La pobreza extrema, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, se relaciona de manera muy estrecha con los niveles de desnutrición. Como puede apreciarse en el cuadro siguiente, si bien la correlación entre pobreza extrema y desnutrición no se presenta de manera uniforme, puesto que intervienen otros factores, como nivel general y distribución del ingreso, políticas sociales, relación entre población urbana-rural y participación de la mujer en la economía familiar, si se da una constante entre ambos. De nuevo, la situación la encontramos en África subsahariana, donde el nivel de desnutrición de 27.8 por ciento de la población corresponde a 46.3 por ciento de la población en niveles de pobreza extrema. Otras regiones con niveles muy preocupantes son el sur de Asia, América Latina y el Caribe.

La situación de inseguridad alimentaria en APEC

En los últimos años, los países de APEC han presentado resultados positivos en cuanto al avance hacia la seguridad alimentaria. Si bien

en la mayoría de los casos se presentan resultados positivos, existen estancamientos y aun retrocesos en la región. Sin embargo, las diferencias son mucho menores a las presentadas por el mundo en general.

En el caso de las economías en desarrollo y en transición de APEC, el promedio de personas desnutridas de 1990-1992

a 1997-1999, disminuyó en 93.2 millones (de 276.9 a 183.7 millones), y el porcentaje en relación con la población bajo de 16 a 9.7 por ciento. Desde luego, el logro más significativo en términos numéricos fue el de China que logró una disminución de 76.5 millones de personas desnutridas. Otros países que presentaron disminuciones importantes fueron Perú, Indonesia, Tailandia y Vietnam; México por su parte amplió en 500,000 el número de desnutridos, aunque mantuvo sin cambios el porcentaje de 5 por ciento de desnutrición en relación con la población total. El país que presentó resultados negativos (tanto en términos absolutos como porcentuales) fue Papúa Nueva Guinea (cuadro 5).

De las cifras anteriores se desprende que si bien es muy grande la tarea de lograr la seguridad alimentaria en la región de APEC, no se compara con el reto que presenta la situación de inseguridad alimentaria a nivel global. En el caso de los países menos desarrollados de APEC, en los últimos años han mostrado un incremento en la producción agrícola, como se puede apreciar en el caso de los cereales (cuadro 6).

En este mismo cuadro también se muestra que entre 1995 y 2001 el crecimiento de la

Cuadro 5
Población, abasto dietético energético per cápita y niveles de desnutrición en países en desarrollo y en transición miembros de APEC

País	Población		Abasto dietético energético per cápita		Personas desnutridas		Desnutrición en el total de la población	
	1990-92	1997-99	1990-92	1997-99	1990-92	1997-99	1990-1992	1997-1999
	(millones)		(kcal/día)		(millones)		(porcentaje)	
Chile [2]	13.3	14.8	2 610	2 860	1.1	0.6	8	4
China [3] *	1 169.5	1 253.8	2 710	3 040	192.6	116.3	16	9
China Hong Kong [1]	5.8	6.6	3 230	3 190	0.1	0.1	-	-
Corea del Sur [1]	43.3	46.1	3 000	3 050	0.8	0.7	-	-
Filipinas [4]	62.5	72.7	2 270	2 330	16	17.2	26	24
Indonesia [3]	185.6	206.4	2 690	2 900	16.7	12	9	6
Malasia [1]	18.3	21.4	2 780	2 930	0.6	0.4	3	-
México [3]	84.8	95.8	3 130	3 150	4.3	5	5	5
Papúa Nueva Guinea [4]	3.9	4.6	2 220	2 180	0.9	1.2	24	26
Perú [3]	22.0	24.8	1 980	2 550	8.9	3.1	41	13
Tailandia [4]	55.5	61.2	2 200	2 410	16.9	12.9	30	21
Vietnam [3]	67.5	76.1	2 260	2 500	18	14.2	27	19
Total	1,732.0	1,884.3			276.9	183.7	16	9.7

Notes:

Las cifras en paréntesis se refieren a la proporción de la población desnutrida en 1997-1999

(1) <2.5% de desnutrición.

[2] 2.5-4% de desnutrición.

[3] 5-19% de desnutrición

[4] 20-34% de desnutrición.

(-) nivel < 2.5

* Incluye a Taiwan.

Fuentes: población total: *ONU World Population Prospects*, 2000 revisada; "Abasto de energía dietética y desnutrición en el total de la población", FAO, estimaciones (<http://www.fao.org/docrep/003/y1500e01.htm>)(26/03/02)

producción mundial de cereales apenas superó con 3 décimas de punto al aumento poblacional; en estos seis años el aumento de la producción alimentaria fue de 8.7 por ciento mientras que el de la población fue de 8.4. Las economías de APEC, por su parte, mostraron en el mismo período, un rezago de 2.2 puntos porcentajes en relación con el aumento de la población mundial, el reporte de la disminución regional en la producción se debió a la baja de Canadá, Japón y China. Aunque en este lustro en alguna economías los aumentos en la producción fueron inferiores al aumento poblacional del 8.4 por ciento mundial; estos fueron los casos de Indonesia (2.4 %), Malasia (5.1 %), y Nueva Zelanda (6.2 %). El caso de Brunei es

insignificante por su poca participación en la producción agrícola.

Estrategias para avanzar hacia la seguridad alimentaria

Las estrategias para avanzar hacia la seguridad alimentaria son diversas, como diversas son las causas que originan la inseguridad alimentaria. En reconocido por los expertos en el tema, que la pobreza, el analfabetismo, la desnutrición y la degradación ambiental son causas directas de la inseguridad alimentaria (FAO, 2001). A estos elementos hay agregar los factores indirectos como la disminución o el estancamiento en la producción agrícola en los

países subdesarrollados, la insuficiente infraestructura y tecnología, la mala distribución del ingreso, los desórdenes políticos y sociales, la administración ineficiente de los recursos públicos, situaciones de emergencia como guerras civiles o desastres naturales (sequías, inundaciones o plagas). Al drama estructural de África subsahariana ahora se le agrega el problema del Sida, ampliamente extendido.

La combinación de los factores mencionados tiene valores diferentes en cada circunstancia regional o nacional. Por lo mismo la resolución de cada problema requiere de una fórmula específica, elaborada, por lo general, con los mismos ingredientes.

En el nivel de base (comunidad o familia), para lograr la seguridad alimentaria se requiere cumplir con tres condiciones: el alimento debe estar disponible en cantidades suficientes, ya sea a través de la producción interna, de las importaciones (de carácter comercial o de ayuda alimentaria) o del uso de reservas; el sustento familiar debe ser suficiente para tener acceso a los alimentos requeridos, y la oferta disponible de alimentos debe cumplir con la especificidad dietética y con las necesidades de salud de todos los miembros de la comunidad (FAO, 2001).

La solución del problema alimentario a escalas mundial, regional y nacional, plantea un problema de economía política. ¿Es el Estado o el mercado el que debe actuar para enfrentar

Cuadro 6
APEC: producción de cereales, 1995-2001
(miles de toneladas métricas)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2001/1995
								Porcentaje
Australia	27,331	34,870	31,107	32,533	35,067	36,767	31,161	14.0
Brunei	0.5	0.4	0.4	0.4	0.4	0.5	0.5	-1.6
Canadá	49,315	58,465	49,526	50,897	53,911	51,315	44,376	-10.0
Corea del Sur	6,877	7,617	7,676	7,132	7,458	7,978	7,686	11.8
Chile	2,766	2,578	3,077	3,098	2,168	2,590	3,116	12.6
China	418,665	453,665	445,931	458,396	455,192	407,336	399,392	-4.6
China Hong Kong	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
China Taiwan	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Estados Unidos	277,600	335,731	336,536	349,446	335,554	344,118	323,473	16.5
Federación Rusa	61,902	67,589	86,801	46,969	53,845	64,342	83,623	35.1
Filipinas	14,702	15,629	15,600	12,377	16,371	16,901	17,198	17.0
Indonesia	57,990	60,409	58,148	59,369	60,070	60,524	59,400	2.4
Japón	14,122	13,668	13,320	11,934	12,283	12,791	12,265	-13.1
Malasia	2,170	2,273	2,168	1,994	2,094	2,260	2,282	5.1
México	26,883	29,311	28,062	29,123	27,419	28,561	29,020	8.0
Nueva Zelanda	752	904	980	869	873	854	798	6.2
Papúa Nueva Guinea	8	9	10	10	11	11	11	39.9
Perú	2,135	2,338	2,583	2,830	3,398	3,557	3,857	80.6
Singapur	-	-	-	-	-	-	-	-
Tailandia	26,399	27,124	27,605	27,801	28,638	30,191	30,038	13.8
Viet Nam	26,141	27,933	29,175	30,758	33,147	34,535	34,043	30.2
APEC	1,015,757	1,140,114	1,138,303	1,125,536	1,127,498	1,104,630	1,081,740	6.5
<i>Incremento anual</i>		12.24	-0.16	-1.12	0.17	-2.03	-2.07	
Mundo	1,896,675	2,070,683	2,094,536	2,082,719	2,081,584	2,057,786	2,061,788	8.7
<i>Población (miles)</i>	5,662	5,742	5,821	5,900	5,979	6,057	6,136	8.4

FUENTE: FAO, FAOSTAT, database, (<http://FAOSTAT>, 29/02/02)

frente al problema? En principio, los planteamientos excluyentes son falsos. El punto está en definir cuál es el papel de uno y de otro, y no si es uno u otro. Por otra parte, en los planteamientos y las acciones concretas el papel de organismos internacionales (como la FAO y las ONG) son muy importantes, pero insuficientes. Los organismos internacionales (gubernamentales y no gubernamentales) han contribuido a coordinar acciones, orientar sobre políticas y estrategias a los países con menos recursos (humanos técnicos y financieros), pero no pueden suplantar la acción gubernamental en el ámbito de cada país.

Los casos concretos de avance en la seguridad alimentaria los encontramos en la participación directa e indirecta del Estado nacional (gobierno). Directa, por medio del establecimiento de sistema de seguridad social y apoyo a la producción agrícola y del ingreso de los consumidores, e indirecta, a través de campañas de salud, controles sanitarios, reforzamiento de la educación formal y nutricional.

El mejoramiento del estatus nutricional de la población de todos los países es uno de los objetivos ampliamente acordados en muchas conferencias y reuniones cumbre internacionales realizadas desde hace más de 25 años. En éstas se ha reconocido que la insuficiente ingesta de calorías (o desnutrición) es una de las causas primarias del bajo estatus nutricional y frecuentemente de la muerte prematura; que el bajo estatus nutricional puede ser causado por la falta de una dieta variada e insuficiente en micronutrientes básicos; que las enfermedades impiden la adecuada absorción de calorías y nutrientes. Sin embargo, las respuestas concretas para solucionar el problema de inseguridad alimentaria han quedado muy debajo de los planteamientos y de los buenos deseos.

En la pasada Cumbre Alimentaria Mundial, realizada en 1996 a instancias de la FAO, se estableció la meta de reducir a la mitad el número de desnutridos de los países en desarrollo para el año 2015. Para cumplir con

ello se definió que era indispensable reducir en 20 millones cada año la cifra de desnutridos. Esta meta fue avalada por los representantes de 185 países y de la Comunidad Europea.

Con el objeto de evaluar los avances logrados en la eliminación del hambre, cinco años después de su planteamiento, la FAO convocó, para mediados del 2002 (10-13 de junio) a una nueva Cumbre Alimentaria Mundial. De hecho, la reunión había sido fijada, originalmente, para realizarse del 5 al 9 de noviembre de 2001, pero fue suspendida por los eventos del 11 de septiembre en Nueva York.

Otro de los objetivos de esa reunión es analizar las formas de acelerar la lucha contra el hambre, dado que los avances logrados hasta ahora han sido muy lentos. Para ello, como afirmó el director general de la FAO, Dr. Jacques Diouf, se requiere reforzar la voluntad política y aumentar los recursos. En otras palabras, dado que la disminución promedio anual de los últimos cinco años ha sido de 6 millones, en lugar de 20, para cumplir la meta del 2015 es necesario reducir en 22 millones cada año el número de desnutridos.

Claramente la producción mundial de alimentos debe seguir creciendo si se quiere cumplir con la meta establecida por la Cumbre Alimentaria Mundial de 1996, de disminuir a la mitad el número de desnutridos para el año 2015. En teoría un pequeño incremento en la producción podría ser suficiente si el crecimiento en la producción estuviera acompañado de una distribución más equitativa de los alimentos, lo cual podría alcanzarse mejorando los mecanismos de distribución y los medios para producirlos, así como reforzando el poder de compra, en especial de los niveles de ingreso más bajos de la población (FAO, 2001; Diouf, 2001:931-932).

Experiencias en APEC

Dentro de las economías que integran APEC existen casos muy ilustrativos que respaldan las argumentaciones anteriores, sobre todo en los países asiáticos, donde la dotación de recursos

productivos agrícolas son escasos en relación con el número de habitantes.

En China la importante disminución en el número de desnutridos es atribuible al elevado crecimiento económico de los últimos 23 años, así como al estímulo a la producción agrícola, el mejoramiento en los términos de intercambio entre el sector agrícola y los otros sectores de la economía –logrado por el mayor incremento relativo de los precios de los productos agrícolas– y la difusión de nuevas tecnologías (Hernández, 2001). Los retos para avanzar en este sentido y disminuir aún más el número de desnutridos que en 1997-1999 superaba los 106 millones, equivalentes a 9 por ciento de la población (cuadro 5), se encuentran sobre todo en la inequitativa distribución del ingreso, pero también en la necesidad de mayores inversiones en infraestructura. Los problemas de contaminación y los ajustes en la estructura de producción, que tendrá que realizar China como resultado de su ingreso a la Organización Mundial de Comercio, tienen efectos sociales que influyen sobre el nivel de vida de la población.

Japón, Corea del Sur y Taiwan son economías que desde hace muchos años avanzaron substancialmente en el logro de su seguridad alimentaria, no obstante que son deficitarias en la producción de alimentos básicos (Falk, 2002). En todos los casos encontramos políticas específicas de desarrollo rural por parte del Estado, concretizadas en construcción de infraestructura, subsidios a la producción, facilidades educativas y posibilidades de ingresos extraagrícolas para las familias campesinas. El resultado es la eliminación de la pobreza extrema.

En Estados Unidos, para 1998 se habían sobrepasado los compromisos de la Cumbre Alimentaria Mundial de 1996. Entre 1995 y 1999, la inseguridad alimentaria y el hambre declinó significativamente en este país. La situación de inseguridad alimentaria se redujo en 1.6 puntos porcentuales (de 10.3 por ciento de las familias a 8.7, ajustado) durante el período. La tasa de hambrientos bajo en 1.1 puntos porcentuales (de 3.9 por ciento a 2.8 por

ciento) (Andrews and Nord, 2001). Así, la población con inseguridad alimentaria ascendía a 31 millones y el de hambrientos a 8.1 millones en 1999.

Conclusiones

La causa fundamental del hambre es el hombre, así que en él radica la solución del problema. La naturaleza es variable, pero la experiencia ha demostrado que la previsión, por medio de acciones concretas de producción, almacenamiento y distribución oportuna, puede solucionar los problemas de insuficiencia temporal de algunas regiones. La actuación emergente en situaciones de crisis –tanto de países donantes como de organismos internacionales– aunque son indispensables para enfrentar tragedias mayores a las ya existentes, por lo general no conllevan una solución de fondo del problema alimentario.

Notas

- 1 ONU-UNICEF (1998), *Estado mundial de la infancia*, ONU, prólogo; Vázquez, Mota Josefina (2001), "Hambre, desnutrición y pobreza: una solución de todos", en *Comercio Exterior*, Vol.51, Núm. 10, pp.910-915.
- 2 Un caso ilustrativo es el de México. Recientemente nuestro país se integró al Programa Especial de Seguridad Alimentaria de la FAO. El objetivo es beneficiar directamente a 37,500 personas (con una inversión superior a los 26 millones de dólares), pero de acuerdo con las cifras de FAO en México hay ¡5 millones de personas desnutridas! Sobre este punto véase: (http://www.fao.org/spfs/faq_en.stm) y (<http://www.sagarpa.gob.mx>)
- 3 Para el Departamento de Agricultura de Estados Unidos la inseguridad alimentaria se entiende como el no tener acceso seguro a una alimentación suficiente, todo el tiempo, para una vida activa y saludable; y por hambre entiende que al menos en algún momento durante el año se padece hambre por falta de recursos.

Fuentes

- Alamgir, Mohiuddin y Poonam Arora (1991), *Providing food security for all*. International Fund for Agricultural Development (IFAD), New York, New York University Press.
- Andrews, Margaret and Nord, Mark (2001), "Food Security Is Improving in the United States", en *Issues in Food Security*, USDA-ERS.
- Barraclough, L. Solon (1991), *An End to Hunger?: The Social Origins of Food Strategies*, London, Zed Books Ltd.

Diouf, Jacques (2001), "Trabajando juntos para erradicar el hambre", en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 10, pp. 931-932.

Falck, Melba (2002), «La política agrícola de los importadores de alimentos del este de Asia: Japón, Corea del Sur y Taiwan», memoria del Primer Seminario de Investigación, del Centro Universitario de Estudios e Investigaciones Sociales sobre la Cuenca del Pacífico. Universidad de Colima (en prensa).

FAO (2001), "The State of Food Insecurity in the World 2001: Undernourishment Around the World, Assessing Nutritional Status and Vulnerability, and The Way Ahead. (<http://www.fao.org/>) (26/03/2002)

FAO (2001 a), "Hacia un milenio sin hambre: retos y acciones", en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 10, pp. 919-921.

Hernández, H. Roberto (2001), "China's Agricultural Policy for the 21st Century:

Its influence on International Grain Markets", ponencia presentada en el Seminario: Integración Regional en la Cuenca del Pacífico: el Impacto Económico. Sydney, 23-25 de julio de 2001 (mimeo).

Friedland, H. William, *et al.* (1991), *Towards a New Political Economy of Agriculture*, Boulder, Westview Press.

Gordillo, de Anda Gustavo (2001), "Cómo actuar hoy a fin de producir más alimentos para mañana", en *Comercio Exterior*, vol. 51, núm. 10, pp. 926-928.

Ruppel, J. Fred (1991), «International Agricultural Trade and Food Self-Sufficiency», en Ruppel, J. Fred y Earl D. Kellogg (edit.), *National and Regional Self-Sufficiency Goals: Implications for International Agriculture*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, , pp. 197-215.

Riskin, Carl (1995), "Food, Poverty, and Development Strategy in the People's Republic of China", en Lucile F. Newman (edit. general), *Hunger in History: Food Shortage, Poverty, and Deprivation*, Oxford y Cambridge, Blackwell 1990, 1995, pp. 331-352.

Sttats, Eicher K. Y John M. Carl (comp.), (1991), *Desarrollo agrícola en el tercer mundo*, México, Fondo de Cultura Económica.

Vázquez, Mota Josefina (2001), "Hambre, desnutrición y pobreza: una solución de todos", en *Comercio Exterior*, Vol. 51, Núm. 10, pp. 910-915.

Wesley, E. y F. Peterson (1991), «Structural Adjustment and Food Security in Developing Countries», en: Ruppel, J. Fred y Earl D. Kellogg (edit.), *National and Regional Self-Sufficiency Goals: Implications for International Agriculture*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 215-231. 