



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS VISTO DESDE
SU IMPLEMENTACION EN MEXICO:
EL CASO DEL INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A

ISMENE ITHAI BRAS RUIZ



DIRECTOR DE TESIS:
LIC. ELMA DEL CARMEN TREJO GARCIA

MEXICO, 2002





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A Dios que me permite ver lo que
es la vida.**

**Con toda mi gratitud a la
Universidad Nacional Autónoma
de México, por formarme con
conciencia crítica y social.**

**Y en especial a mi madre por
estar conmigo.**

Introducción

El hambre es uno de los problemas que más aquejan a la humanidad de manera crónica hoy día, sobre todo si lo contraponemos con la basta cantidad de alimentos que se generan año con año y que podrían ser suficientes para todos. El panorama parece desalentador cuando pensamos que una de cada siete personas padece hambre, habiendo alimentos suficientes para que toda la población mundial cubriera sus necesidades alimenticias muy por encima del mínimo requerido.

El papel de agencias internacionales, ya sean de origen público o privado, encargadas de contrarrestar este tipo de situaciones, tanto en tiempos de guerra como de paz, ha ido en aumento a nivel mundial, sin embargo su misión parece que no termina nunca; las situaciones por las cuales un grupo de comunidades marginadas, pobres o desfavorecidas son presas de hambre o de la desnutrición, han variado y aumentando considerablemente año con año, no sólo en los países en vías de desarrollo, sino también en aquellas naciones que se encuentran en transición política como producto de guerras, razón por la cual el número de proyectos y de acciones también ha ido en aumento. Aunado a ello, existe el problema generalizado de la alimentación que afecta algunas veces a nuestras naciones, ya sea por la falta de recursos, de visión o sencillamente por falta de voluntad para generar autosuficiencia alimentaria al interior de las mismas.

El Programa Mundial de Alimentos (PMA o WFP, por sus siglas en inglés) es la agencia más grande de las Naciones Unidas que proporciona ayuda y asistencia, principalmente alimentaria en situaciones de emergencia, en operaciones destinadas a refugiados de largo y corto plazo, así como proyectos de desarrollo económico social. Para ello el PMA llega a movilizar y entregar más de 3 millones de toneladas en alimentos en sólo un año, en más de 80 países, con un personal apenas superior de 5000 personas.

Desde 1963, año en que se fundó esta agencia por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Organización Mundial para la Agricultura y la

Alimentación (FAO), la ayuda alimentaria del PMA se ha dirigido principalmente a los países de menor desarrollo, de bajos ingresos y deficiente alimentación, enfocando su atención en los grupos más vulnerables: mujeres, niños y ancianos.

De igual manera, el PMA coopera junto con otros organismos para estimular las economías de aquellas naciones afectadas por las guerras, hambrunas o problemas agrícolas graves, comprándoles bienes y servicios más que cualquier otra agencia de la ONU. Sin embargo su financiamiento proviene de naciones donantes, organismos intergubernamentales como: Estados Unidos, Japón, la Unión Europea, así como de Organizaciones Internacionales no Gubernamentales (OING's), corporaciones e inclusive individuos, por lo que en más de una ocasión su cometido a tenido altibajos debido a la falta de financiación mundial al desarrollo.

Así pues "la visión del PMA es un mundo en el que cada hombre, mujer y niño tenga acceso en todo momento al alimento necesario para una vida activa y saludable. Sin alimentos, no puede haber ni paz sustentable, ni democracia ni desarrollo. [...] El PMA es el organismo de ayuda alimentaria del sistema de las Naciones Unidas. La ayuda alimentaria es uno de los muchos instrumentos que pueden contribuir a promover la seguridad alimentaria, la cual se ha definido como acceso de todas las personas y en todo momento a los alimentos necesario para una vida activa y sana"¹.

Las políticas por las que esta agencia se rige se orientan sobre el objetivo de erradicar el hambre y la pobreza, ahí donde no existen las condiciones para que éstas sean eliminadas, por ello se requiere de intervenciones precisas, destinadas a mejorar las condiciones de vida de los más necesitados de alimentos que no están en posición ni de producir alimentos ni de adquirirlos de manera basta para satisfacer los requerimientos mínimos de alimentación que se precisan para llevar una vida activa y sana.

¹ Conferencia Internacional sobre la Nutrición, FAO/ OMS (1992).

Las estrategias esenciales que rigen las actividades del PMA consisten en proporcionar ayuda alimentaria para:

- Salvar vidas humanas durante situaciones de urgencia así como las de los refugiados;
- Mejorar la nutrición y las condiciones de vida de las personas más vulnerables en los momentos críticos de su vida; y
- Contribuir a la creación de bienes y a promover la autosuficiencia de las personas y comunidades pobres, en particular mediante programas de obras de alto coeficiente de trabajo.

El ideal de trabajo del PMA es que, estos tres casos, constituyan una unidad progresiva de trabajo, es decir integral, hacia la autosuficiencia de comunidades vulnerables; en el primer caso lo fundamental es asegurar la ayuda alimentaria como parte de la seguridad social que un grupo de comunidades requieren en un momento determinado de crisis (natural o provocada); en un segundo momento lo importante es continuar con la fase en la cual se asegura y refuerza la alimentación que permita la protección de la vida de las comunidades en un estado de progresivo desarrollo, y finalmente la tercera parte sería promover y capacitar a las comunidades para atender a sus propias necesidades alimenticias y generar el crecimiento económico-social.

El esfuerzo por promover la autosuficiencia de aquellas comunidades vulnerables a partir de la ayuda alimentaria, es decir transitar hacia un desarrollo propio o sostenible, se desenvuelve dentro del marco del desempeño de actividades por parte del PMA, haciendo uso de los recursos que tiene a su disposición de la manera más rentable y considerando cuáles serán los que seguirán empleándose una vez que la agencia se retire.

Hasta principios de la década de los noventa, el Programa apoyaba prioritariamente actividades relativas a la prevención de catástrofes, urgencias y crisis, la preparación para afrontarlas, así como aquellas destinadas a la reconstrucción posterior a las catástrofes, como parte de los programas de desarrollo. Desde ese mismo período, el trabajo de la agencia ha dado un giro

completo, enviando ayuda prioritariamente a aquellos escenarios donde la población es víctima de crisis provocadas por el hombre.

En este sentido, los esfuerzos de la agencia intentan ser lo menos negativos en la producción y hábitos alimentarios locales, y prevenir la dependencia de la ayuda alimentaria. Sin embargo uno de los rasgos más importantes del PMA es su contribución en la asistencia técnica, transporte y logística para asegurar que los proyectos se consoliden, sean estos de socorro o de desarrollo.

Por esta misma razón es importante el carácter multilateral del PMA, no sólo en cuanto a su difusión y alcance internacional, explotando al máximo su capacidad de trabajo en casi todas las regiones del mundo, donde por situaciones políticas, religiosas, éticas, bélicas, etc., la ayuda humanitaria alimenticia no llega. El PMA en muchos de los casos actúa como intermediario neutral en situaciones en las que países donantes no podrían intervenir directamente, o bien la agencia presta servicios tales como asesoramiento, buenos oficios, apoyo logístico e información y respaldo a los países para el establecimiento y gestión de sus propios programas de ayuda alimentaria.

La ayuda alimentaria es usada por el PMA como un catalizador de actividades de desarrollo, por ello cada una de las estrategias señaladas anteriormente, tiene un programa específico, según corresponda a la misión:

- 1) Salvar vidas de las personas atrapadas en crisis de la humanidad, a través del programa Food-For-Live (Alimento para la vida): proporciona ayuda rápida durante de las emergencias a personas víctimas de desastres naturales o causados por los hombres, incluyendo refugiados y exiliados.
- 2) Apoyar a las personas más vulnerables en las etapas más críticas de sus vidas, a través del programa Fodd-For-Growth (Alimento para el crecimiento): el objetivo es usar la ayuda alimentaria a modo de medicina preventiva, alimentando a las embarazadas, mujeres que amamantan, así como a los niños que sufren desnutrición severa o en proceso.

- 3) Ayudar a los pobres con hambre a confiar en sí mismos y en sus recursos, a través del programa Food-For-Work (Alimento para el trabajo): en los lugares donde las personas tienen hambre crónica por causas naturales o no, el PMA promueve la autosuficiencia alimentaria a través de proyectos donde se paga a los afectados con alimentos por hacer trabajos precisos como construir caminos, puentes, escuelas, hospitales, pequeñas industrias, reparar canales, cosechar, etc.

Para llevar a cabo cada uno de estos programas hay que considerar que esta agencia, como ya se mencionó, funciona gracias a donaciones y aportaciones provenientes, la mayor parte de las veces, de otras instancias externas al sistema de las Naciones Unidas, pero también hay que señalar, que por sí sólo el PMA no trabaja, lo hace en mucho de los casos en colaboración con otro grupo de agencias o bien de organismos internacionales gubernamentales o no. Algunos de ellos son: organismos tutelares del PMA, la propia ONU y la FAO, y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Unión Europea, Fondo Monetario Internacional, Caritas Internacional, Salven a los niños, Visión Mundial Internacional, Federación Mundial Luterana, etc. Además claro de la colaboración directa con los gobiernos nacionales.

México ha mantenido relaciones directamente con la FAO, básicamente en tres áreas: asistencia y cooperación técnica, información y documentación técnica, y reuniones intergubernamentales y de consulta, todas éstas bajo el auspicio del Programa de Cooperación Técnica de la FAO, aunque no se ha dado el mismo tipo de cooperación con el PMA, de un modo tan activo².

En este último marco el 6 de julio de 1971, el PMA y el Gobierno de México, firmaron el Acuerdo Básico sobre la "Prestación de Asistencia del Programa Mundial de Alimentos"³, para apoyar proyectos de desarrollo

² México ya era miembro fundador de la FAO desde 1945, pero no lo era de esta agencia.

³ Las contrapartes mexicanas en las negociaciones para llegar a acuerdos de cooperación entre el gobierno mexicano y agencias de este tipo, dentro del área que manejamos en este momento, son

económicos y sociales, y en algunos casos para atender necesidades alimentarias urgentes ocasionadas por desastres naturales.

Para brindar asistencia alimentaria a proyectos de desarrollo, se convino en concentrar un Plan de Operaciones entre el Gobierno mexicano y el PMA, en el que se indicaban los requisitos y planes bajo los cuales se desarrollaría cada proyecto concreto, especificándose las responsabilidades de las contrapartes.

El hambre en nuestro país es una de las realidades que más claramente vemos todos los días; la falta de visión y de comprensión sobre el papel que desarrollan las diversas agencias del sistema de las Naciones Unidas, evitan que el gobierno mexicano sepa cuando es bueno recurrir a estas en casos en los que ni él mismo sabe como dar solución a los problemas, como en el caso de la alimentación.

La ayuda internacional prestada por el PMA no sólo beneficia a las naciones que se encuentran en un caso de emergencia también lo hacen con aquellas naciones menos desarrolladas, como la nuestra, que tienen déficit de alimentación en comunidades de su población. La ejecución de proyectos destinados a remediar estos problemas de alimentación debiera ser una de las pautas que los gobiernos latinoamericanos consideraran en sus relaciones con el sistema en general de Naciones Unidas y en específico con el PMA.

México al igual que muchos otros países requiere de recursos financieros adicionales que le permitan financiar el desarrollo del país. Los proyectos a los que se destinan los recursos del exterior (sean financieros o no) no son seleccionados al azar, sino que todos responden a necesidades prioritarias del desarrollo del país y se enmarcan dentro de proyectos específicos o programas, de acuerdo a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo. El ciclo se inicia con la identificación de los proyectos que son elegibles para recibir financiamiento externo, los cuales son seleccionados de acuerdo al orden de prioridad.

Así pues, el gobierno mexicano ha definido la cooperación internacional como "un instrumento privilegiado para promover la solidaridad internacional y como herramienta complementaria a los esfuerzos nacionales de desarrollo. Su promoción es un mandato constitucional que se cumple a través de la política exterior"⁴. En este orden de ideas, es posible que el gobierno mexicano no haya hecho un uso exhaustivo de la cooperación internacional en aquellas áreas para las cuales requiere ayuda o asesoramiento, como lo podría ser el caso de PMA. Porque es claro que aunque no tenemos los problemas alimenticios de algunos países africanos, el problema persiste y no puede esconderse, por el contrario cada día crece más y más.

Hacer un uso exhaustivo de la ayuda y cooperación internacional no significa ser dependiente de ésta, o bien no ser autosuficiente como Estado, para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, más bien tiene relación con la visión para saber que existen necesidades para las que se requiere efectivamente de ayuda o cooperación en beneficio del desarrollo interno. Así pues, habría que plantearse el porqué no se ha recurrido de una manera más amplia a la ayuda ofrecida por este tipo de agencias, por lo menos para atacar los problemas de mayor urgencia. Bien podríamos decir que México es uno de estos casos.

El problema de la falta de apoyo al campo, cada vez deja ver un sin número de problemas cada ocasión más diversos, que no sólo se limitan al problema de la pobreza y la economía, también ya tienen consecuencia en la alimentación con enormes repercusiones sobre la salud, entre otros.

Parece que los recursos que se envían a las comunidades agrícolas e indígenas por ejemplo, en su mayor parte se destinan a hacer de la tierra más productiva gradualmente, pero ello no quita ni de cerca el problema de la malnutrición y la desnutrición que se vive en aquellas comunidades; los centros de salud de tales sitios recomiendan una alimentación de por lo menos 2000

⁴ <http://www.sagar.gob.mx/Dgai/cooperacioninstrumento.htm>

calorías diarias, pero sin la existencia de los alimentos requeridos es prácticamente imposible alimentarse de modo que las funciones corporales se mantengan.

Pero el problema del hambre y la alimentación en nuestro país no se limita al campo; cada día comprobamos que estos viejos problemas atacan también a las ciudades sobre todo aquellos marginados y pobres que no tienen tampoco los suficientes recursos para proveerse de los alimentos mínimos para cubrir una dieta lógica.

Si bien el gobierno es consciente de esta problemática, sus esfuerzos se han encaminado a la generación de empleos, la asignación de recursos para centros de salud, o por ejemplo la asistencia prestada a los afectados por desastres naturales, pero siempre con problemas en la administración, manejo, transportación y repartición de los alimentos.

Generalmente la ayuda prestada proviene los recursos del gobierno federal aunque hay que tomar en consideración también la participación de la sociedad civil; otras veces de instancias como la Cruz Roja, pero pocas veces el gobierno mexicano acepta la ayuda internacional ya sea por medio de un organismo o directamente donada por un país. En todos estos casos (desastres naturales, hambrunas en las ciudades y en el campo) existen agencias comprometidas y dedicadas exclusivamente a mitigar estos males, pero el gobierno mexicano asumiéndose como autosuficiente ha rechazado la ayuda en algunos casos y en otros ni siquiera la ha buscado.

Es necesario pues, recuperar la importancia de la multiplicidad de agencias internacionales encargadas de dar solución a países como el nuestro en problemas específicos como lo son aquellos relativos a la alimentación. Crear proyectos tanto urbanos como rurales donde, instancias como el PMA en colaboración con el gobierno provean de alimentos a los menos favorecidos, para intentar proporcionarles algo que es ya considerado un derecho fundamental, y así asegurar como otros tantos derechos su seguridad alimenticia.

La economía mexicana durante la década de los ochenta vivió severas crisis que, en el área de la asistencia social se tradujeron en recortes a las partidas presupuestales. Durante esta década la población en extrema pobreza había pasado de 32.1 millones a 41.3 millones de personas, tal situación se reflejó principalmente en las zonas con población más marginadas, el mayor ejemplo fueron los pueblos indígenas rurales, donde se manifestó un claro descenso y agudización en los niveles de salud, alimentación y educación.

Los programas alimentarios nacionales, originarios en el periodo posterior a la revolución, pocas, muy pocas veces se vieron reflejados en este tipo de agrupaciones; su uso se extendía principalmente las zonas urbanas. En este sentido el gobierno federal en el periodo de 1984 a 1994 comenzó a replantear la asistencia social como un elemento de indispensable solución para el desarrollo de la nación. Así se formularon una serie de programas de carácter social, sobresaliendo aquel conocido como Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que invocaba que los recursos generados por las nuevas actividades económicas de México, deberían dirigirse a la atención de aquellos menos beneficiados por décadas.

En este orden de ideas, uno de los sectores que más atención exigían eran los pueblos indígenas, por lo que se promovió la asistencia especializada en este tipo de agrupaciones. Solidaridad pues, se dirigió a entablar operaciones a mediano plazo en sectores y regiones específicas que se hayan dentro del renglón de extrema pobreza, todo ello encabezado por el Instituto Nacional Indigenista (INI), que es la entidad pública encargada de la atención a estos grupos. Sin embargo este mismo instituto sería presa de la falta de visión sobre los programas sociales, que aún y con la puesta en marcha de Solidaridad, tenían serias deficiencias, la principal fue la falta de presupuesto.

En este marco, se hizo uso de la cooperación internacional, que se manifestó en la solicitud al PMA de su colaboración para la asistencia al desarrollo de los pueblos indígenas, denominado a este convenio Proyecto

PMA/MEX 3324 "Asistencia para la enseñanza y el desarrollo rural de las comunidades indígenas"; tal proyecto tubo dos fases, siendo este proyecto el último del PMA en México. Tanto la Carta de Intención como el Plan de Operación señalaban dos objetivos generales: 1) la ayuda por parte del PMA en la asistencia alimentaria en niños de albergues indígenas administrados por el INI y 2) permitir que el INI liberase parte de su presupuesto, que casi en su totalidad se dirigía a la compra de alimentos para estos mismos albergues, redirigiéndolo en su lugar a proyectos de desarrollo o productivos en comunidades indígenas específicas.

Así, es de nuestro interés estudiar precisamente por medio de este último convenio el trabajo del PMA en nuestro país y evaluar si el gobierno mexicano ha hecho un uso eficiente de la asistencia de esta agencia.

Nuestra hipótesis de trabajo parte de la idea de que el gobierno mexicano no ha hecho un uso eficiente de la ayuda prestada por el PMA en proyectos de desarrollo económico y social, ni en atención alimenticia urgente, debido a que no ha habido una relación entre los proyectos emprendidos y los objetivos sexenales del Plan Nacional de Desarrollo a largo plazo de los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

El objetivo general de este trabajo es analizar los proyectos y ayuda prestada por el PMA en asociación con el gobierno mexicano, particularmente el acaso del INI, para llevar a cabo proyectos de desarrollo económico y social, así como la atención de necesidades alimentarias urgentes sean o no consecuencia de la intervención humana, para poder evaluar el grado de aprovechamiento de la cooperación.

De ahí que deban considerarse las siguientes ideas:

- El análisis de la situación mundial alimentaria.
- La distinción entre la relación entre seguridad alimentaria y desarrollo social.
- Analizar el papel y las acciones que lleva a cabo el PMA en la lucha contra el hambre .

- **Analizar el impacto de la cooperación alimentaria en el mejoramiento del desarrollo económico y social en México.**
- **Analizar la seguridad alimentaria y su ubicación en la escala de prioridades del gobierno mexicano.**
- **Describir los principales beneficiarios de la cooperación alimentaria en México a través del PMA en el caso específico del INI, sobre uno de los sectores más pobres de nuestro país: los pueblos indígenas.**

1. Panorama general sobre la seguridad alimentaria

Físicamente el ser humano vive sólo de productos naturales, aparecen en forma de alimentación, calefacción, vestido, vivienda, etc. La universalidad del ser humano aparece en la praxis justamente en la universalidad que hace de la naturaleza su cuerpo inorgánico, tanto por ser un medio de subsistencia inmediato, como por ser la materia, el objeto, el instrumento de su actividad vital. Que el hombre vive en la naturaleza quiere decir que la naturaleza es su corporalidad, con la cual ha de mantenerse en proceso continuo para no morir. La actividad vital, la vida productiva misma, aparece ante el ser humano sólo como un medio para la satisfacción de una necesidad. La vida productiva es, sin embargo, vida genérica. Es la vida que produce la vida.

Carlos Marx, Manuscrito del 44.

En noviembre de 1996 en Roma, Italia se congregaron un gran número de Jefes de Estado y de Gobierno para firmar la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, reafirmando con ello el derecho de toda persona a tener acceso a una alimentación adecuada y sana, junto con la necesidad de dejar en claro que una alimentación apropiada, es un derecho fundamental de toda persona, para que no padezca hambre o malnutrición. Este significativo hecho parecía poner en cuestión, si la alimentación era un derecho, aunque sea inalienable, o bien se trataba de una necesidad básica y obvia no sólo para cada individuo, sino en general para la conservación de la vida⁵.

⁵ Cuando se propusieron los derechos fundamentales del hombre, del ciudadano, económicos, político-sociales, culturales, etc., existían como bases una serie de debates históricos (por ejemplo la libertad, la autodeterminación de las naciones, la figura del ciudadano, etc.), pero nadie, posiblemente porque no se había así pensado, había debatido el tema sobre si el alimento es un derecho o una necesidad más que básica, obvia; en cada uno de éstos es mencionado, pero como parte de la condición humana.

Para esta fecha la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estimaba que 800 millones de personas de todo el mundo (particularmente de los países en desarrollo y en transición) no disponían de alimentos suficientes para satisfacer los requerimientos nutricionales mínimos para vivir; lo irónico, en contraste, es que la producción industrial de alimentos había estado creciendo de manera continua, pero el acceso a éstos se limitaba prácticamente a una pequeña parte de la población mundial, aunque en teoría el abasto de alimentos era con mucho, suficiente para todos los habitantes de la tierra. Se encontraron las causas en múltiples puntos: inestabilidad económica así como política tanto nacional como internacional de los estados en desarrollo y en aquellos en transición, inestabilidad de la oferta y la demanda de los alimentos, catástrofes naturales en comunidades y poblaciones vulnerables, la pobreza, así como guerras y crisis agrícolas en aquellos países que no poseían programas e inversiones aseguradas para su campo.

Desde hace años se ha tratado de hacer frente a este problema común de la alimentación, pero los esfuerzos parecen no ser suficientes, por las razones que hemos dado a conocer. El hambre y la malnutrición paulatinamente se convirtieron en problemas de seguridad mundial, pues poblaciones enteras desaparecían prácticamente de un momento a otro, no únicamente ante el embate de las hambrunas, sino también de las enfermedades. Así pues, la malnutrición y el hambre se convirtieron en necesidades que había que estabilizar, por ello se comenzó a hablar de seguridad alimentaria y derecho alimentario pese a las críticas a este último término, dado que nadie había objetado que la alimentación fuese una necesidad básica del hombre para vivir.

Por tal motivo, la seguridad alimentaria pasó a formar parte del grupo de condiciones básicas para la estabilidad mundial que en la Declaración de Roma se consagraron: "Reafirmamos que un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio constituyen la base fundamental que permitiría a los Estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. La democracia, la promoción y protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, la

participación equitativa de hombres y mujeres son indispensables a fin de alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos⁶.

La preocupación que ahogaba a las sociedades hace varios años, sobre si habría alimento suficiente para todos, como la propuesta malthusiana, quedó hace tiempo rebasada (en parte gracias a las investigaciones y la tecnología en agricultura, ganadería, biología, etc.); hoy lo que nos preocupa es la sin razón de que habiendo alimentos suficientes, no todos puedan tener las cantidades indispensables para desarrollar y reproducir su propia existencia en todos los niveles (físico, intelectual, emocional y valorativo)⁷.

Los alimentos han sido instrumento, en toda época, de presión social, económica y política, pero hoy existiendo medios para hacer otro tipo de presión en un nivel nacional o internacional se continua haciendo uso de estas medidas, disfrazadas como embargos económicos-comerciales, esta antigua practica constituye uno de los mejores medios por los cuales obtener alguna situación favorable para quien los detenta, en comparación a quien no teniéndolos tampoco puede obtenerlos. Tan sólo en la década de los noventa fuimos testigos de los cientos de embargos económicos en los que los alimentos y los medicamentos fueron parte importante, para establecer presiones de corte político, en detrimento de las poblaciones locales que no podían tener una alimentación medianamente aceptable, o bien la falta de ayuda internacional en guerras como Bosnia-Herzegovina o en la región de África central, aunque hay algunos embargos disfrazados de razones políticas que prevalecen, como el caso de Cuba. Los esfuerzos de cooperación internacional para asegurar la alimentación basta y sana son múltiples, entre algunos se hayan estudios científico-tecnológicos, sociales, geográficos, culturales, económicos, etc., pero para poder emitir una

⁶ FAO, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, Italia, 13-17 de noviembre de 1996.

⁷ Cuando de aquí en adelante nos refiramos a la reproducción de la vida, no se trata de una generación como producto de otro; en todo caso el termino reproducción será aquí tomado como la constante generación *per se* de la vida, en el sentido más amplio, en otras palabras reproducción aquí es una forma de hablar de *autopoesis* del organismo humano, no sólo en lo físico, sino en lo intelectual, emocional, social, que difiere del simple termino conservación de la especie.

opinión es necesario conocer a fondo en que consiste tal un estado óptimo de seguridad alimentaria, es decir: ¿Qué es seguridad alimentaria y por tanto qué es inseguridad? ¿Quiénes padecen esta última y en qué consiste tal?

Responder a estas pregunta es a grandes rasgos el objetivo e hilo conductor de la investigación de este primer capítulo. Nos proponemos por ello en un primer apartado dar razón de los alimentos en general, pues no podemos defender el derecho a su acceso sin saber el porqué son importantes; un segundo apartado estará dedicado a la situación del hambre en el mundo actualmente, sin embargo dado que los estudios son relativamente lentos, pues hay que esperar el progreso paulatino de los estados de alimentación en cada región, hemos usado por una parte el Informe de la FAO sobre "Seguridad Alimentaria 2001", que recoge datos hasta 1999 en algunos casos y en otros hasta el 2000, de igual manera se emplearon los registros del Comité de Seguridad Alimentaria en su 27ª sesión que abarcan solo hasta el año de 1998, por tanto algunos datos varían entre estos años, sin embargo en números reales tales variaciones son no muy grandes, recuérdese que el hambre o la malnutrición no se revierten ni siquiera en un año. Finalmente en el tercer apartado de este primer capítulo, comenzaremos por exponer en que consiste el llamado concepto de seguridad alimentaria y los instrumentos por los que se consagra, y de ahí pasaremos a debatir si se trata de un derecho o una necesidad. El orden que he seleccionado parece ser el más indicado pues el objetivo es partir del conocimiento de lo más básico (los alimentos) hacia su importancia mundial y determinar su carácter prioritario en el ámbito de las relaciones internacionales.

1.1 Función de los alimentos

El hambre no sólo daña la salud, también ensombrece el intelecto y las facultades afectivas-valorativas e impide a las comunidades realizar sus aspiraciones, o por lo menos vivir. En los países en desarrollo las enfermedades relacionadas con el hambre le suman gastos y cargas a las familias de bajos recursos que de por si ya luchan por su subsistencia diaria, sin olvidar los problemas económicos,

políticos o sociales que soportan. Sin los alimentos adecuados, las personas no pueden llevar una vida saludable y activa, no pueden tener una actividad laboral de la cual depender para proporcionar a su familia bienestar, mucho menos pueden cuidar de sus hijos y éstos a su vez no pueden aprender a leer y escribir, lo que se traduce en una pesada existencia y una realidad tormentosa para cada persona hambrienta, donde las opiniones como los puntos de vista son callados no por guerras, dictaduras o crisis, sino por el hambre de alimentos y agua en suma, de vida. Cuando esta dificultad se multiplica por millones de familias en todo el mundo se crea un devastador efecto de propagación que pone en peligro no sólo el desarrollo mundial, sino la vida misma. Erradicar pues el hambre no es sólo un ideal, sino una necesidad.

El desconocimiento de este mal ya no es una excusa, desde hace años nos hemos enterado por cientos de medios de los problemas de malnutrición y casos de hambre crónica; el problema se ha agravado de tal modo que, pese a la gran cantidad de esfuerzos que se han llevado a cabo para erradicarlos o por lo menos llevarlos a niveles apenas tolerables, los resultados positivos se han dado de un modo paulatino en comparación con el rápido avance de éstos males. Cientos de estudios sobre la malnutrición y el hambre se han elaborado, lo que muestran es que el esfuerzo aún no es suficiente. Cuando las sociedades piensan que basta con llevar alimentos a quienes padecen la falta de ellos ya sea por que no tienen medios para conseguirlos o se encuentran en una situación por la que es imposible obtenerlos, se demuestra el desconocimiento profundo sobre el tema y esfuerzos que aún no son suficientes, así pues cuando oímos hablar sobre malnutrición y hambre creemos que se relaciona con guerras, con crisis financieras, desastres naturales, tierras infértiles, disminución en la producción agrícola, etc., pero lo cierto es que estos dos males se dan en todos los niveles de la sociedad, en cualquier clase, en toda época, bajo cualquier circunstancia: lo que los diferencia en cada circunstancia es su gravedad, su origen, el medio en que se desarrollo y su remedio, ello es lo que determina la importancia (el significado trascendental) para la sociedad internacional, y es la proyección sobre el desarrollo humano en general la nota característica, que distingue los diversos casos.

Hoy día sabemos que el hambre y la malnutrición están interrelacionados con la pobreza, los desastres naturales, los cambios meteorológicos, el área geográfica, la cultura, etc., además de las variables conocidas como sexo, edad, complexión, piel, actividad cotidiana, etc., pero además se asocia el hambre y la malnutrición con enfermedades de tipo físico, aunque también hay un daño cierto de tipo intelectual, valorativo e incluso afectivo.⁸

La sociedad internacional en su conjunto ha luchado por años por la aceptación de cierto tipo de derechos que consideró básicos e indispensables para que cualquier ser humano se desarrolle y lleve una vida lo más estable y equilibrada posible, de ahí que tengamos una serie de derechos como son los humanos, económico y sociales, políticos, ciudadanos, etc., los cuales determinan el grado de seguridad bajo cualquier categoría de estas que el humano adquiere al nacer. Hoy día se habla además de dos nuevos conceptos: el derecho alimentario y la seguridad alimenticia. Éstos son el producto de una serie de circunstancias de tal gravedad en el campo de la alimentación y nutrición en el mundo, que han forzado a la comunidad a promoverlos, pese a que la alimentación ha sido considerada como una necesidad básica del ser humano.

Pero dar cuenta tanto del derecho alimentario como de la seguridad alimenticia no sólo depende ser consciente de que hay otros que pasan hambre o ingieren lo que como alimento no es suficiente, ya sea por que no tienen los medios para proveérselos o bien porque se encuentran en una situación que les impide tenerlos; para poder defender el derecho de toda persona a tener alimento y poder sustentar la seguridad alimenticia, hay que tener conocimiento de lo más básico de estos males: ¿para qué son los alimentos? Todos necesitamos ingerirlos, pero no todo necesitamos de lo mismo, éstos cumplen una función específica, el desconocimiento del problema de la malnutrición y el hambre, debe

⁸ Cada día se comprueba más y más la estrecha relación en el campo neurobiológico, entre alimentos y funciones intelectuales, emocionales o valorativas. Sin ciertos nutrientes el hombre es incapaz paulatinamente de llevar a cabo juicios de tipo valorativo, otras veces se impide que realice ciertas funciones intelectuales o creativas. Así pues, si asumimos lo anterior, entonces podemos hallar una estrecha relación entre alimentos y desarrollo, para algunos, democracia por ejemplo.

comenzar por saber qué es lo que defendemos que queremos que tengan todos; por ello este capítulo está dedicado a dar cuenta en un primer momento de la función de los alimentos tanto en el plano físico como en el intelectual-afectivo-valorativo.

Aquellas sustancias que se ingieren o ingresan en un organismo vivo que tienen como función propia nutrir para producir en la materia prima que sirva a tal organismo de energía o servir a la construcción y reparación de los tejidos recibe el nombre de alimento. Entre ellos se distinguen dos clases fundamentales: unos que producen energía y otros que desempeñan diversas funciones esenciales para la vida. Entre los primeros se encuentran los denominados principios inmediatos: proteínas, grasa e hidratos de carbono, y entre los segundos el agua, las sales minerales y las vitaminas. Su misión principal es la nutrición. Cualquiera de los principios inmediatos, denominados también alimentos combustibles (hidratos de carbono, grasa y proteínas), puede proporcionar la energía necesaria, pero su valor específico no es idéntico. Mientras un gramo de proteínas o hidratos de carbono desprenden 4 calorías, la misma cantidad de grasas es capaz de liberar 9 de éstas.

Ahora bien, se denomina alimentación a "la serie de actividades necesarias para la búsqueda, selección y preparación de los alimentos; y la nutrición el proceso por el cual se utilizan éstos para la producción de energía, el mantenimiento de la estructura y función del organismo y el crecimiento del mismo"⁹.

Todos los procesos biológicos del organismo se incluyen bajo el término general de metabolismo. La parte del metabolismo encaminada a construir se denomina anabolismo, mientras que la dedicada a la función contraria, es decir a desdoblamiento de sustancias para que cedan energía, recibe el nombre de catabolismo.

⁹ Misoslav Rechcigl (edit.); Man, Food and Nutrition, Florida, E.E.U.U., 1982

Las necesidades energéticas de un individuo dependen de su peso y es importante también, para su determinación, conocer el tipo de vida (sexo, edad, ocupación, tipo de piel, etc.) y la región donde se encuentre, e incluso bajo que circunstancias económico-sociales. La energía que necesita el cuerpo se expresa en forma de calorías.¹⁰

Las sustancias orgánicas que llegan al cuerpo humano en forma de alimentos son los hidratos de carbono, los lípidos y las proteínas. Los primeros se encuentran, sobre todo, en el azúcar, el almidón, las harinas, los cereales, las féculas, las frutas, las hortalizas, etc. Desde el punto de vista químico, contienen grupos de oxígeno e hidrógeno fijados en diversos átomos de carbono y, finalmente, se transforman en azúcares que mediante diversas reacciones químicas, libera energía tanto para un trabajo físico como para uno intelectual-afectivo-valorativo. Los lípidos o grasas constituyen otro tipo de sustancias nutritivas, totalmente distintas de las anteriores. Se hallan en toda clase de alimentos, en ciertas semillas vegetales y en algunos frutos. Las grasas sirven de base a diversos órganos, de capa protectora para que no se pierda el calor, la estabilidad y la combustión. El tercer grupo lo constituyen las proteínas, las cuales representan la materia prima principal para la construcción del cuerpo. Se hallan en diversos alimentos como carne, huevo, pescado, etc. Se calcula que un hombre adulto debe recibir como mínimo, unos 70 gramos de éstas, pues cumplen diversas funciones como en los procesos de coagulación, en la formación y mantenimiento de los anticuerpos, como bases para crear otras sustancias corporales, etc.; la carencia de proteínas se traduce entre algunas cosas en la pérdida de la memoria y de varias funciones intelectuales, adelgazamiento, disminución de las defensas del organismo y pérdida del vigor físico-emocional. Por tanto un organismo humano debe recibir desde sus primeros días una cantidad determinada de alimentos energéticos y plásticos que le permitan satisfacer sus necesidades indispensables (ver cuadro 1).

¹⁰ Una caloría es la cantidad de calor necesaria para elevar la temperatura de 1 Kg. de agua en 1°C.

Cuadro 1: Raciones promedio de nutrientes que un hombre y una mujer deben consumir por día

Una ración alimenticia diaria equilibrada para un hombre adulto debe contener:		Para la mujer, la ración diaria es menos elevada y debe contener:	
Proteínas	118 g	Proteínas	90 g
Lípidos	40 g	Lípidos	40 g
Glúcidos	500 g	Glúcidos	40 g

Fuente: Burt Miller, *Salud individual y colectiva*, Ed. Interamericana, México, 1977.

Ahora bien las vitaminas no son materias combustibles, energéticas ni liberadoras de calorías, no son parte del cuerpo humano, ni intervienen en alguna estructura celular pero si se necesita de su presencia en diversas reacciones químicas o procesos orgánicos, por lo que deben ser digeridas en alimentos o por medio de productos previamente sintetizados (cuadro 2). La carencia de vitaminas se llama avitaminosis y su insuficiencia hipovitaminosis, en cambio cuando hay exceso de éstas se produce una hipervitaminosis.

Cuadro 2: Los diferentes tipos de vitaminas en relación con su carencia y donde se encuentran

Nombre de la vitamina	Dónde se encuentra	Su carencia provoca
A	Aceite de hígado, huevo, leche, mantequilla, zanahoria, lechuga, espinacas.	Trastornos en la piel y oculares, inapetencia, diarreas.
B1	Gérmenes de cereales diversos, levadura de cerveza, carne.	Insuficiencia cardiaca, Beriberi, alteraciones del sistema nervioso.
B2	Grasas de cerdo, huevo, carne, quesos.	Retardo del crecimiento, lesiones cutáneas.
B6	Levaduras, grasas de cerdo, melaza, cereales, hígado.	Dermatitis, anemia.
B12	Hígado de bovinos.	Anemias, cansancio del organismo.
C	Frutas y cítricos diversos.	Escorbuto, gingivitis, hemorragias
D	Aceite de pescado, manteca, huevos. (Irradiación solar, aunque no sea alimento)	Raquitismo
E	Leche, huevos, plátano, maíz.	Esterilidad, afecciones nerviosas y musculares
K	Espinacas, cereales, quesos, grasa, soya, jitomate.	Hemorragias frecuentes y baja coagulación.
P	Arroz, salvado, hígado y cítricos.	Hemorragias, pelagra, trastornos cutáneos.
Ácido pantoténico	Yema de huevo, jalea real	Detención del crecimiento

Continuación cuadro 2

Acido amino-benzoico	Levadura de cerveza	Decoloración cutánea, asma, tuberculosis.
Acido Fólico	Hígado, ensaladas, espinacas, etc.	Anemia
Inostol	Hígado, carnes, levadura de cerveza	Caída del cabello, detención del crecimiento.

Fuente: Burt Miller, Salud individual y colectiva, Ed. Interamericana, México, 1977.

El agua y las sales minerales cumplen otras funciones; por su parte el primero es el componente principal de cualquier dieta, su aporte diario así como su eliminación alcanzan unos dos litros y medio. Las pérdidas excesivas de la misma (deshidratación) deben reemplazarse rápidamente, pues de lo contrario podría llegar la muerte; sin alimento alguno es posible vivir varias semanas e incluso meses, pero sin agua, sólo algunos días. Las sales minerales son igualmente muy importantes para la marcha del organismo. El mineral más importante para el hombre es el cloruro sódico o sal común, que interviene decisivamente en diversos procesos del organismo tales como la retención de líquidos en su interior, la secreción de jugos digestivos. El calcio y el fósforo son necesarios principalmente por intervenir en la formación de los huesos y de los dientes. El potasio y el magnesio influyen sobre las contracciones musculares y por tanto también en el corazón. Una intensa disminución del primero conduce a una gran debilidad e incluso parálisis de los músculos. El hierro por su parte además de intervenir en la formación de la hemoglobina de los glóbulos rojos, participa en la composición de algunos fermentos, muy importantes para la respiración de las células. El Yodo es el componente principal de la hormona tiroidea y su carencia origina el bocio, enfermedad muy difundida en determinadas regiones donde las aguas son insuficientes en este elemento¹¹.

Por otro lado el número de calorías que necesitamos para vivir normalmente depende de una gran variedad de circunstancias (peso, superficie, sexo, edad, trabajo, tipo de actividad, incluyendo área geográfica, etc.). El metabolismo basal expresa la cantidad de calorías que emplea el hombre sin efectuar ningún trabajo muscular, ni siquiera digestivo. Hoy se dispone de tablas

¹¹ Burt Miller, Salud individual y colectiva, Ed. Interamericana, México, 1977.

estadísticas en las cuales podemos observar el metabolismo normal adecuado para cada peso, en cada periodo de la existencia del hombre. Podemos decir que un hombre joven por ejemplo en condiciones básicas necesita unas 40 cal. por hora y metro cuadrado de su superficie, lo cual llega a sumar en promedio unas 1500 cal. aproximadamente (que deben cubrirse por lo menos al día). En las mujeres, el metabolismo basal es algo menor. Durante los procesos febriles las necesidades energéticas aumentan, así como el cambiar las condiciones del individuo (ver cuadro 3).¹²

Cuadro 3: Relación de los casos donde dependiendo la actividad, dependerá el consumo de calorías mínimas por jornada

Actividad o clase de sujeto	Calorías por día
Hombre adulto con vida sedentaria (en completo reposo)	1600
Oficinista	2500
Obrero	de 4000 a 5000
Mujer embarazada o que amamante	2800 ó 3000
Adolescente de 11 a 17 años (varón)	de 2400 a 3000
Habitante de una región con clima muy frío	hasta 6000

Fuente: Burt Miller, Salud individual y colectiva, Ed. Interamericana, México, 1977.

Si los ingresos calóricos de un determinado organismo son exactamente iguales a las necesidades energéticas del mismo, el peso permanece invariable, cuando aquellos superan a éstas, los alimentos no utilizados se almacenarán y aparecerá un aumento de peso. Por el contrario, si las entradas de los alimentos no son suficientes para el mantenimiento de las actividades del cuerpo, éste deberá recurrir a sus reservas, por tanto, adelgazará, perdiendo paulatinamente la estabilidad de sus funciones tanto en lo físico como en lo intelectual. La delgadez aunada a mala alimentación surge cuando el ingreso calórico es menor que las necesidades y el organismo ha de utilizar los materiales almacenados y, por tanto, pierde peso. En dicha situación consume, en primer lugar, hidratos de carbono (azúcares) depositados en el hígado y músculos; dichas existencias suelen terminarse en 24 horas, al cabo de las cuales ya debe empezar a hacer uso de sus reservas de grasas. Con ello el funcionamiento del organismo no se altera, pues únicamente menguan sus cúmulos grasos, situados en los tejidos

¹² Por tanto entre más severa sea la actividad y el ambiente donde se haya un sujeto, variará el número de calorías que se pueden considerar como mínimas para tener un estatus estable.

subyacentes a la piel (músculos exteriores principalmente). Una vez consumidos (al cabo de unas 5 a 7 semanas) todos sus depósitos de grasa que se calculan en 9 Kg. en un hombre adulto, y persistiendo las condiciones de hipoalimentación, deben gastarse finalmente las proteínas que constituyen la materia prima de todas las estructuras y órganos, pues una vez agotadas aparece entonces la destrucción paulatina del propio cuerpo y el menguamiento de sus procesos mentales, situación incompatible con la vida.

El porcentaje de la energía derivada de alimentos básicos feculentos (cereales, raíces y tubérculos) facilita información adicional sobre la calidad de la dieta de la población. Un alto porcentaje indica una dieta poco variada y una mayor probabilidad de que una proporción elevada de la población que consume ese tipo de productos, padezca subnutrición debido a la cantidad total de alimentos ingerida y sufra de carencia de muchos de los micronutrientes necesarios para gozar de buena salud. Desde el punto de vista de los grupos de ingresos, los ricos tienen una dieta más variada que los pobres. En una dieta adecuada, el porcentaje de alimentos feculentos puede oscilar entre el 55 y el 75% del Suministro Medio de Energía Alimentaria por persona (SEA) total y, por consiguiente, la composición de la dieta puede variar considerablemente entre las distintas estaciones y entre diferentes culturas, sin que ello vaya en detrimento del estado nutricional. En cambio, un porcentaje de alimentos feculentos superior al 70-75% del SEA es motivo de inquietud¹³. El cuadro 4 ofrece información sobre los países en los que ese tipo de alimentos alcanza o supera el 70% del SEA per cápita. Es interesante observar que en muchos casos existe una relación inversa entre lo idóneo del SEA per cápita y la diversidad de la dieta. La población pobre cuya ingesta de alimentos es insuficiente, dispone también de una menor variedad en la dieta, lo que se traduce en una menor cantidad de energía y en una nutrición más deficiente. Los países que se presentan, coinciden con las regiones donde el hambre y la malnutrición es crónica, por la falta de una dieta acorde con las necesidades de la población y sustituida por sólo cereales.

¹³ Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial, Roma, Italia, junio 2001 (documento de Internet <http://www.fao.org>)

Cuadro 4: Países en los que el 70% ó más de la dieta procede de cereales, raíces y tubérculos durante 1996-98.

<u>Asia sudoriental</u> Camboya (79%) Indonesia (70%) República Dem. Popular Lao (82%) Myanmar (78%) Viet Nam (76%)	<u>África central</u> República Democrática del Congo (75%)	<u>África oriental</u> Eritrea (78%) Etiopía (79%)
<u>Asia Meridional</u> Bangladesh (84%) Nepal (80%)	<u>África Meridional</u> Lesotho (80%) Madagascar (74%) Malawi (74%) Namibia (79%) Zambia (79%)	<u>África occidental</u> Benin (74%) Burkina Faso (75%) Ghana (75%) Mali (73%) Níger (74%) Togo (77%)
<u>Cercano Oriente</u> Afganistán (82%)		

Fuente: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO), Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial, Roma, Italia, junio 2001.

Los datos antropométricos también permiten calibrar el acceso de la población a los alimentos y si el aprovechamiento biológico de los alimentos consumidos es adecuado. "La malnutrición provoca en los niños un desarrollo físico e intelectual inadecuado y una menor resistencia a las enfermedades. La insuficiencia ponderal (falta de peso en relación con la edad) en niños menores de cinco años es un buen indicador de la malnutrición. Basándose en ese indicador, se estima en 174 millones el número de niños menores de cinco años malnutridos en el mundo en desarrollo durante el período 1996-98¹⁴.

Actualmente, más de dos tercios de los niños malnutridos del mundo viven en Asia (especialmente, en Asia meridional); a esa región le siguen por la gravedad del problema África y América Latina. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), más de la mitad de los niños del Asia meridional sufren de malnutrición proteinoenergética, una prevalencia cinco veces superior a la del hemisferio occidental, tres veces superior, al menos, a la del Cercano Oriente y más del doble de la que existe en Asia oriental. Las estimaciones indican una prevalencia de aproximadamente el 30% en la región del África subsahariana.

¹⁴ Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO), Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial, Roma, Italia, junio 2001.

La tasa de mortalidad de los recién nacidos es un indicador preciso del estado nutricional de las madres, en tanto que en los niños menores de cinco años pone de manifiesto el estado nutricional de casi todo el grupo infantil. Los objetivos de desarrollo internacional propugnan una reducción de dos tercios en esos dos indicadores para el año 2015. Aunque los datos reales o proyectados sobre la mortalidad de los lactantes indican progresos en todas las regiones entre 1990 y 1998, la disminución del 10% de la mortalidad de los niños menores de un año en los países en desarrollo durante los últimos ocho años parece demasiado reducida para que sea posible cumplir los objetivos mencionados. Algunos países han visto empeorar la situación con respecto a los años noventa. La mortalidad de los niños menores de un año ha aumentado de 45 a 54% en la República Democrática de Corea, de 61 a 74% en Kenya y de 52 a 73% en Zimbabwe. Entre 1970 y 1998, las diferencias entre las tasas de mortalidad de los niños menores de un año de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)¹⁵ y los países en desarrollo disminuyeron en cifras absolutas (de 87% en 1970 a 53% en 1998), pero aumentaron en cifras relativas. En efecto, si en 1970 esa tasa era cinco veces superior en los países en desarrollo que en los de la OCDE, ahora es 10 veces más elevada.

Es un hecho que 6,6 millones de los 12,2 millones de fallecimientos de niños menores de cinco años (el 54% de los que se producen en los países en desarrollo) guardan relación con la malnutrición. La tasa de mortalidad infantil está descendiendo lentamente en los países en desarrollo pero no como para que sea posible conseguir una reducción de dos tercios antes del año 2015: debería haber disminuido alrededor del 30% en el decenio de 1990, pero sólo lo hizo en un 14% (ver cuadro 5). Entre 1990 y 1998, 17 países en desarrollo consiguieron una reducción suficiente de la mortalidad en los niños menores de cinco años para cumplir el objetivo internacional de desarrollo. Sin embargo, durante ese mismo periodo, la situación empeoró en 14 países, entre ellos la

¹⁵ El Promedio no considera a los países en desarrollo pertenecientes a la organización.

República Democrática de Corea, donde la tasa de mortalidad infantil aumentó de 35 a 68%, y Zimbabwe, donde pasó de 76 a 125% ¹⁶.

Cuadro 5: Tendencia de la mortalidad en los niños menores de cinco años en determinados años, 1970-1998 (por miles)

Regiones	1970	1980	1990	1997	1998	Reducción 1990-1998
Asia oriental y el Pacífico	126	82	55	46	43	22%
Europa y Asia central	n.d.	n.d.	34	29	26	24%
América Latina y el Caribe	123	78	49	41	38	24%
Cercano Oriente y Norte de África	200	136	71	58	55	22%
Asia meridional	209	180	121	100	89	26%
África subsahariana	222	188	155	153	151	3%
Países en desarrollo	167	135	91	84	79	14%
Países de la OCDE	26	14	9	6	6	30%

Fuente: Banco Mundial, Base de datos del sistema de gestión y análisis de información estadística. (n.d. No disponible)

Considerando que el hambre y la malnutrición acortan la duración de la vida, la esperanza de ella es más baja en los países que tienen una mayor prevalencia de subnutrición. Aunque ha mejorado en cierta medida la tendencia a largo plazo, con un aumento en la esperanza de vida de la población de los países en desarrollo de 55 años en 1970 a 65 años en 1998, está todavía muy por detrás de la de los países que la OCDE, en los que era de 78 años en 1998 (cuadro 6). La esperanza de vida ha disminuido desde 1990 en 32 países, la mayor parte de ellos azotados por la epidemia del Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA). En nueve países la reducción fue de más de tres años. Se trata de Botswana (-10,7%); Zambia (-6,6%), Kenya (-6,1%), Zimbabwe (-5,2%), Uganda (-4,3%), Kazajstán (-3,7%), Côte Ivoire (-3,7%), la República Centroafricana (-3,2%) y Namibia (-3,1%).

¹⁶ Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial, Op.cit.

**Cuadro 6: Tendencia de la esperanza de vida, 1970-1998
(años de vida)**

Regiones	1970	1982	1993	1997	1998
Asia oriental y el Pacífico	59	66	68	69	69
Europa y Asia central	n.d.	68	69	69	69
América Latina y el Caribe	61	65	68	70	70
Cercano Oriente y Norte de África	53	60	65	67	68
Asia meridional	49	55	60	62	62
África subsahariana	44	48	50	51	50
Países en desarrollo	55	61	64	65	65
OCDE	71	75	77	78	78

Fuente: Banco Mundial, Base de datos del sistema de gestión y análisis de información estadística. Nota: n.d. No disponible

1.2 Situación general de la alimentación en el mundo

Las últimas estimaciones de la FAO indican que entre 1997-99, había en el mundo 815 millones de personas subnutridas: 777 millones en los países en desarrollo, 27 millones en los países en transición y 11 millones en los países industrializados. En cuanto a los países en desarrollo, la cifra más reciente indica una reducción de 39 millones desde 1990-92 (período de referencia utilizado en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación para el cual la cifra revisada es de 816 millones de personas subnutridas). Esto significa que la reducción anual media se mantiene ahora en torno a 6 millones de personas.

De ello se desprende que, ha habido una desaceleración en la reducción de la subnutrición en el mundo, pero para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación no basta con reducir a la mitad el número de personas subnutridas en los países en desarrollo para el 2015, se necesita una reducción anual media de 20 millones de personas, nivel notablemente superior al conseguido actualmente; si consideramos además el enorme crecimiento de la población mundial, la brecha entre pobres y ricos, los precios de los alimentos en constante aumento, etc., el objetivo se vuelve cada vez más inalcanzable.

La FAO en su informe del "Estado de la Inseguridad Alimenticia en el Mundo 2001" declara que: "El descenso general del número de personas subnutridas en las regiones en desarrollo oculta tendencias contrastantes existentes en distintos países: sólo 32 de los 99 países en desarrollo estudiados redujeron su cifra de personas subnutridas entre 1990-92 y 1997-99. La disminución total alcanzada por este grupo fue de 116 millones de personas, frente a un incremento total de 77 millones registrado en el grupo de países donde aumentó el número de subnutridos. Dado que en el primer grupo figuran varios países grandes, como China, Indonesia, Tailandia y Nigeria, la reducción total alcanzada compensa el aumento total registrado por un segundo grupo de países numéricamente mayor. De ahí que se haya producido una reducción neta de 39 millones [de personas]¹⁷. Por consiguiente, el número de personas subnutridas ha aumentado considerablemente en la mayoría de los países, áreas y regiones en desarrollo (cuadro 7).

Si se considera el número de subnutridos en proporción a la población total de los países, y no en términos absolutos, la imagen es algo diferente. La proporción disminuyó realmente en la mayoría de los países en desarrollo. Sin embargo, no debe interpretarse este hecho con demasiado optimismo, ya que en 18 de tales países esta reducción coincidió con un aumento de las cifras absolutas. La falta de medios económicos para tener acceso a los alimentos es la causa principal de privación para la población pobre, especialmente en los centros urbanos, pero también en zonas rurales con problemas de tierras cultivables.

¹⁷ FAO, Estado de la inseguridad alimenticia en el mundo 2001; Roma, Italia, 2001.

Cuadro 7: Porcentaje de la población subnutrida en las regiones en desarrollo

Región	Porcentaje de personas subnutridas			
	1969-71	1979-81	1990-92	1996-98
África Subsahariana	34	37	35	34
Cercano Oriente y Norte de África	25	9	8	10
Asia Oriental y Sud-oriental	43	29	17	13
Asia Meridional	38	38	26	23
América Latina y el Caribe	19	13	13	11
Todas las regiones en desarrollo	37	29	20	18

Fuente: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO), *Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial*, Roma, Italia, junio 2001.

La situación es alarmante si se piensa la relación entre la producción mundial de alimentos y el crecimiento de la población que padece hambre o malnutrición: "Durante los tres últimos decenios, la producción mundial de alimentos ha crecido más rápidamente que la población. Entre 1969-71 y 1997-99, la cantidad de alimentos disponibles por persona aumentó de 2 410 a 2 800 Kcal. por día en el conjunto mundial, y de 2 110 a 2 680 Kcal. al día en los países en desarrollo. El notable crecimiento de la disponibilidad de alimentos en los países en desarrollo redujo en más de la mitad la proporción de personas subnutridas con respecto a la población total, es decir, del 37 por ciento en 1969-71 al 17 por ciento en 1997-99. No obstante, este descenso no bastó para reducir a la mitad la cifra absoluta de personas subnutridas, calculada en 956 millones en 1969-71 y todavía en el alto nivel de 777 millones en 1997-99"¹⁸, última estimación trienal de la FAO.

Es preciso que la producción de alimentos mundial continúe creciendo para poder alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, de reducir a la mitad el número de personas subnutridas para el año 2015. En teoría, bastaría un aumento menor de la producción, además de un acceso más

¹⁸ *Ibid.*

equitativo a los alimentos, una redistribución más acorde con las necesidades por áreas geográficas por ejemplo, así como de los medios de producirlos o del poder adquisitivo necesario para poder comprarlos.¹⁹

La desigualdad en el acceso a los alimentos puede medirse tanto entre los distintos países como dentro de cada país, tanto entre los distintos hogares como entre sus miembros, la medición del acceso entre los distintos países proporciona un indicador que es útil en la esfera política internacional, ya que permite a los países adoptar una posición en las negociaciones sobre cuestiones como la reducción de la deuda, la transferencia de capitales la situación del comercio de alimentos. Ayuda también a los países a evaluar sus resultados relativos en términos de desarrollo agrícola y económico nacional.

Igualmente, la medición de la equidad entre los hogares dentro de un país es útil para evaluar los progresos en la superación de las desigualdades entre distintos grupos de población y para determinar regiones o estratos sociales que corren especiales riesgos de subnutrición. "En cuanto a la equidad del acceso a los alimentos dentro de un hogar, puede haber enormes variaciones entre los países, debido a una serie de prácticas tradiciones socioeconómicas culturales. En algunos casos, el acceso dentro del hogar es muy equitativo. Cuando no lo es, pueden aparecer claras pautas de malnutrición para determinados grupos de

¹⁹ Es irónico que el esquema malthusiano del crecimiento de la población en relación con el de los alimentos y su posible acceso se haya invertido de tal modo que, habiendo hoy día alimentos para todos, no todos pueden acceder a ellos. Recuérdese que Robert Malthus (1766-1834) proponía en su "Ensayo sobre el principio de la población" que: "Hay dos principios fundamentales sobre el hombre y el alimento, el primero es que el alimento es necesario para la existencia humana; el segundo que la pasión entre los sexos es necesaria y será siempre necesario. Pero en tanto que los alimentos aumentan en progresión aritmética, la población aumenta en progresión geométrica, lo cual ocurre cada 25 años [considerando que éste es el parámetro que se utiliza para medir una generación] si no hay obstáculos que lo impidan. De modo que según Malthus se podía hacer la siguiente predicción: Alimentos (1-2-3-4-5-6-7-8-9) mientras que la población (1-2-4-8-16-32-64-128-156)" (Silvia Herzog, *Antología del pensamiento económico-social*, FCE, México: 1972). La conclusión es la de que pasado cierto número de años el hambre llegará inevitablemente, pues no habrá alimentos suficientes para abastecer a todos los habitantes. Malthus reconoce que las guerras, las enfermedades y aun las epidemias, con todo y que son factores que contienen el crecimiento de la población, son insuficientes como lo ha demostrado la historia, y que parece casi claro una catástrofe sino se encuentran soluciones, por ello sugiere soluciones como la de aplazar la edad de los matrimonios, de manera grave entre los pobres, así como endurecer los códigos morales, entre otros, aun cuando no está seguro de tales medidas funcionan. Hoy día sabemos que los cálculos erraron desde un principio (no se contemplo bien el crecimiento de la población, ni la

edad o género. Esta forma de desigualdad puede afrontarse con una transferencia específica de recursos y/o con programas de educación nutricional, que deben organizarse atentamente respetando las normas culturales nacionales y de comportamiento internacional²⁰.

Dentro de un país la desigualdad del acceso a los alimentos se debe principalmente a diferencias de ingresos y poder adquisitivo entre los hogares. La mejor y más directa forma de evaluar este tipo de desigualdad es considerar los datos sobre consumo de alimentos en los hogares pertenecientes a distintas niveles de ingresos. Sin embargo, existen pocos datos de este tipo y los que hay son en su mayoría más una fotografía instantánea que una serie de datos que muestre los cambios al cabo del tiempo (cuadro 8). No obstante, se tienen datos sobre la distribución de los ingresos y gastos en los hogares para un número considerable de países en desarrollo. Como la desigualdad del acceso a los alimentos entre los distintos hogares está determinada en gran medida por desigualdades en los ingresos, las variaciones en estas últimas pueden servir como muestra de los cambios en el acceso de los hogares a los alimentos.

La parte proporcional del gasto del hogar dedicada a los alimentos disminuye al aumentar los ingresos. Además, hay límites superiores e inferiores en el consumo de alimentos (expresado en Kcal.), mientras que no ocurre esto en el caso de los ingresos. Esto significa que los cambios reales en el acceso a los alimentos, en contraposición a los ingresos, tienden a ser menores que los que puedan detectarse por el análisis. Por consiguiente, se puede deducir que los cambios reales en las pautas generales de desigualdades en el consumo de alimentos en los hogares han tendido a ser muy pequeños, cuando son perceptibles. Por esta razón los países necesitan organizar programas especiales para ayudar a elevar el nivel de los ingresos de la población clasificada en los sectores de ingresos más bajos, que presenta las tasas de subnutrición más elevadas. Entonces, aunque se ha registrado una reducción constante de la

llegada de nuevos medicamentos, mucho menos la tecnología industrial y particularmente agrícola).

²⁰ FAO, Estado de la inseguridad alimenticia en el mundo 2001, Op. cit.

desigualdad del acceso a los alimentos entre los distintos países del mundo, no es posible discernir una tendencia análoga entre los distintos hogares dentro de los países en desarrollo.

Cuadro 8: Comparación de datos sobre la pobreza y la subnutrición

Región	1998	1996-98	1996-98	1998
	Personas que viven en familias que consumen menos de 1 dólar al día	Personas subnutridas	Personas subnutridas	Número de personas pobres
	(porcentaje)	(porcentaje)	(millones)	(millones)
Asia oriental	15,32	12	155,0	278,32
Europa oriental y Asia central	5,14	6	26,4	23,98
América Latina y el Caribe	15,57	11	54,9	78,16
Cercano Oriente y Norte de África	1,95	10	35,9	5,55
Asia meridional	39,99	23	294,2	522,00
África subsahariana	46,30	34	185,9	290,87

Fuente: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO), Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial, Roma, Italia, junio 2001.

Prácticamente en todos los casos, las estimaciones de la pobreza extrema son más elevadas que las de la subnutrición. La excepción es la región del Cercano Oriente y África del Norte, donde la prevalencia de la pobreza extrema se estima en sólo el 2 %, frente al 7.7 % de la subnutrición.

En las estimaciones de la FAO: "El consumo de alimentos se expresa en energía alimenticia, y las personas de un hogar que consumen menos de un mínimo determinado de energía se consideran subnutridas. La necesidad diaria mínima, que tiene en cuenta las calorías necesarias para mantener el peso corporal desempeñando una actividad ligera, varía de un país a otro, pero es

aproximadamente de 1 900 Kcal. per cápita, según la edad, sexo y estatura media"²¹.

Por su parte el Banco Mundial señalana sobre el mismo tema que, el gasto en alimentos y bienes de consumo no alimentarios se expresa en dólares, ajustados para tener en cuenta la Paridad del Poder Adquisitivo (PPA). "Las personas que viven en hogares con un gasto per cápita inferior a 1.08 dólares PPA al día se considera que viven en pobreza extrema. La línea de pobreza de 1.08 dólares PPA se obtiene como la media de las diez líneas de pobreza nacionales más bajas entre las 33 calculadas"²² por el Banco Mundial. Las líneas de pobreza nacionales tienen en cuenta el valor de la canasta básica de alimentos básica, e incluyen estimaciones del promedio de necesidades energéticas per cápita, calculado actualmente en 2 200 Kcal. por día²³.

En consecuencia, la línea de pobreza internacional utilizada por el Banco Mundial para definir la pobreza extrema se basa en un nivel de consumo de alimentos más alto que el utilizado en la definición de subnutrición de la FAO. Esto explica la tendencia general a que las estimaciones del Banco Mundial sobre la pobreza extrema sean más altas que las estimaciones de la FAO relativas a la subnutrición. Esto corrobora también la opinión compartida ampliamente de que la subnutrición se encuentra sobre todo entre los más pobres de quienes padecen pobreza extrema. Por consiguiente, la lucha contra la subnutrición implica combatir las condiciones de pobreza más extrema.

²¹ *Ibíd.*

²² Banco Mundial, Base de datos del sistema de gestión y análisis de información estadística.

²³ La medida de la FAO relativa a la prevalencia de la subnutrición se basa en la distribución del consumo y la disponibilidad de alimentos en los hogares, mientras que la medida utilizada por el Banco Mundial para calcular la prevalencia de la pobreza extrema se basa en la distribución del gasto de los hogares en bienes de consumo. Hay una relación positiva y estrecha entre el consumo de alimentos y el gasto en bienes de consumo en los hogares de bajos ingresos. Además, los cálculos de la desigualdad en la distribución del consumo y la disponibilidad de alimentos en los hogares se han derivado en muchos casos de datos sobre la desigualdad en la distribución de los ingresos y gastos de los hogares, por lo que es de prever que los dos métodos separados produzcan resultados similares. Para averiguar si es así, las estimaciones de la FAO por países de la prevalencia de la subnutrición, se han agregado a fin de corresponder a las estimaciones regionales del Banco Mundial sobre la prevalencia de la pobreza extrema.

Las sequías, inundaciones, ciclones, temperaturas extremas, terremotos y conflictos siguen poniendo en peligro los progresos hacia la seguridad alimenticia en muchos países en desarrollo. Los países en desarrollo son los más castigados por las catástrofes naturales en el mundo y las padecen en medida desproporcionada porque carecen de recursos para afrontarlas y reconstruir los medios de subsistencia después de ellas. Los gobiernos que están ya ahogados económicamente se ven obligados a desviar sus escasos recursos para aliviar los efectos de las sequías, inundaciones o terremotos, reduciendo así sus esfuerzos a largo plazo para mejorar la seguridad alimenticia y estimular el progreso económico. Cuando a la calamidad natural se suma un conflicto humano el avance hacia la liberación del hambre es aún más difícil.

De octubre de 1999 a junio de 2001, 22 países se han visto afectados por sequías, 17 por inundaciones y huracanes, 14 por guerras o conflictos civiles, 2 por terremotos y 3 padecieron inviernos excepcionalmente fríos (cuadro 9). Cada catástrofe deja una secuela, a veces por decenios, de daños que exigen una respuesta diferente en cada caso, pero con demasiada frecuencia se adoptan las medidas demasiado tarde y son insuficientes. Las situaciones de sequía que se desarrollan gradualmente, permiten prever más fácilmente las consecuencias, pero aún así, la alerta temprana no garantiza necesariamente una acción internacional concertada y oportuna. Las inundaciones, huracanes o terremotos dejan a la población afectada a merced de la ayuda internacional. Los climas inhóspitos causan dificultades en el mejor de los casos, pero cuando se producen temperaturas extremas, los resultados pueden ser casi tan graves como los de otras catástrofes, poniendo en peligro las economías locales. Aunque durante el período en examen se han producido nuevos brotes de conflictos civiles o guerras, los ya existentes desde hace tiempo siguen desplazando a millones de personas dentro de los países y dispersando a centenares de millares a través de las fronteras como refugiados, pese al despliegue de las fuerzas internacionales para el mantenimiento de la paz.²⁴

²⁴ Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial, Op.cit.

Cuadro 9: Países que padecen situaciones de urgencia alimenticia a comienzos de 2001 y causas principales que las provocan

África	
Angola: Disturbios civiles y desplazamiento de la población	Burundi: Disturbios civiles e inseguridad
República Dem. del Congo: Disturbios civiles, personas desplazadas en el interior del país y refugiados	República del Congo: Disturbios civiles en períodos anteriores
Eritrea: Personas desplazadas en el interior del país, repatriados y sequía	Etiopía: Sequía y personas desplazadas en el interior del país
Guinea: Disturbios civiles y desplazamiento de la población	Kenya: Sequía
Liberia: Disturbios civiles anteriores y escasez de insumos	Madagascar: Sequía y ciclones
Malawi: Inundaciones	Mozambique: Inundaciones
Rwanda: Sequía en algunas zonas del país	Sierra Leona: Disturbios civiles y desplazamiento de la población
Somalia: Sequía y disturbios civiles	Sudán: Disturbios civiles en el sur y sequía
Tanzanía: Déficit de alimentos en varias regiones	Uganda: Disturbios civiles en algunas zonas del país y sequía
Asia/Cercano Oriente	
Afganistán: Sequía y disturbios civiles	Armenia: Sequía y dificultades económicas
Azerbaiyán: Sequía y dificultades económicas	Camboya: Inundaciones
Georgia: Sequía y dificultades económicas	Iraq: Sanciones y sequía
Jordania: Sequía	Corea, RPD: Condiciones meteorológicas adversas y problemas económicos
Mongolia: Problemas económicos y dureza del invierno	Tayikistán: Sequía
Uzbekistán: Sequía en Karakalpakstan	
América Latina	
Haití: Problemas económicos estructurales	Honduras: Condiciones meteorológicas adversas en un período anterior
Nicaragua: Condiciones meteorológicas adversas en un período anterior	El Salvador: Terremotos
Europa	
Federación Rusa: Disturbios civiles en Chechenia y grupos vulnerables	República Federal de Yugoslavia: Grupos vulnerables y refugiados

Fuente: Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (FAO), *Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial*, Roma, Italia, Junio 2001.

África²⁵

En África durante el periodo de 1990-1992 existía una población aproximada de 600 millones de personas, de los cuales aproximadamente 173 millones se encontraban dentro del rango de subnutrición, y el suministro de calorías por personas era en promedio 3120 para los países de África del norte y 2120 para el África Subsahariana, lo que ya en sí representa una enorme diferencia en el propio continente.

Ahora bien el panorama cambió para el periodo de 1997-1999, pues la grave sequía que comenzó en este último año y continuó en el 2000, devastó las cosechas y el ganado en África oriental, dejando a millones de personas desesperadamente necesitadas de ayuda alimenticia. Al comenzar estos pesares, África en su conjunto había pasado a tener una población de 700 millones de personas, de las cuales más de 200 millones se hallaban ya con problemas de malnutrición, un poco menos del 40% de su población, abasteciendo se apenas con 2190 calorías, aquellos que tienen un relativo acceso a alimentos sanos.

Estos resultados son el producto de algunas de las siguientes situaciones: en Etiopía y Kenya, se perdieron grandes cantidades de ganado y muchas personas murieron de inanición, pero también en Eritrea, Somalia, Sudán, Uganda y la República Unida de Tanzania se padecieron las consecuencias. Pese a las alertas dadas por el Sistema Mundial de Información de Alerta (SMIA) de la FAO, la respuesta internacional para el suministro de alimentos de urgencia tardó en ponerse en marcha y se evitó sólo en pequeña medida la generalización de las muertes por inanición.

En enero de 2001, las Naciones Unidas hicieron un llamado internacional a fin de obtener 353 m.d.d. para ayudar a los países del Cuerno de África a recuperarse de los efectos de la sequía, pero en abril de 2001, los donantes se mostraban todavía reacios a responder. Según un coordinador humanitario regional de las Naciones Unidas, la respuesta para Kenya, uno de los países más

²⁵ La información que se presentará a continuación por regiones se basa en el documento de la FAO Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial antes citado.

afectados, había proporcionado hasta ese momento sólo el 3% de la cantidad solicitada. En el África austral, en febrero y marzo de 2000 inundaciones sin precedentes azotaron el centro y sur de Mozambique, perjudicando gravemente o destruyendo la infraestructura y causando grandes pérdidas de cultivos y ganado. También en este caso la asistencia internacional, empezó con lentitud, si bien se aceleró posteriormente y permitió al país evitar una grave catástrofe. Aún así, la asistencia internacional para la rehabilitación y reconstrucción fue mucho menos generosa. Aunque Mozambique es uno de los países más pobres del mundo, había logrado progresos económicos constantes desde el final de su guerra civil en 1992. Dos ciclones y una tormenta tropical azotaron Madagascar a comienzos del 2000 causando graves inundaciones y pérdidas de vidas, el desplazamiento de más de 10 000 personas y grandes daños a la infraestructura del país. En total, quedaron afectados 1,14 millones de hectáreas de cultivos y se estima que la producción se perdió totalmente en 200 mil ha a causa de las inundaciones.

Además de las fuertes pérdidas de cultivos alimentarios, se registraron graves daños en los principales cultivos de exportación como los de café, vainilla y clavo. Madagascar es, como Mozambique, un país pobre que en años recientes había logrado algunos progresos gracias a las reformas económicas, además de la miseria, los conflictos y sus consecuencias, la persistencia de prolongadas guerras civiles ha continuado causando sufrimientos a millones de personas en África. En Sierra Leona, pese al despliegue de la fuerza de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, continúa el desplazamiento en gran escala de la población rural. Hasta 1,2 millones de personas desplazadas internamente en las zonas controladas por los rebeldes se hallan fuera del alcance de los organismos humanitarios y su estado nutricional y de salud son causa de grave preocupación. Sierra Leona lleva cierto tiempo dependiendo decisivamente de la ayuda alimenticia internacional debido al trastorno constante de las actividades de producción alimenticia interna.

En Angola, 25 años de guerra civil han provocado el desplazamiento de más de 2,5 millones de personas, la mayoría de las cuales padecen malnutrición y

enfermedades. Existe una situación análoga en la República Democrática del Congo. Según estadísticas de las Naciones Unidas, al menos un tercio de la población del país, es decir, 16 millones de personas, padece malnutrición, debido en gran medida a sus constantes desplazamientos. En otras zonas del África subsahariana, persisten los combates, como en Burundi, Liberia, Sudán y Uganda. Las minas terrestres han llegado a ser también una amenaza para la vida de las comunidades rurales, tanto durante los conflictos como después de ellos. En Eritrea, por ejemplo, muchos de los 1,5 millones de personas desplazados de las mejores tierras de cultivo del país a causa de la guerra con la vecina Etiopía son reacios a volver a sus zonas de origen por temor a morir víctimas de las minas de tierra.

Asia

Asia sin duda es una de las regiones que más sufre casos de malnutrición y subnutrición, si a ello añadimos la enorme y creciente población así como la geografía, las diferentes culturas, tipos de gobierno, los problemas agrarios propios de cada zona, además de las diversas situaciones político-económico-sociales, en realidad tenemos un panorama por demás complejo, muestra de ello es que la población durante el periodo de 1990-1992 que era de más de 2800 millones sin contar el cercano oriente, durante el lapso de 1997 a 1999 creció a más de 3000 millones de personas, de las cuales 500 millones aproximadamente tienen los problemas de nutrición que precisamente nos ocupan²⁶. Este último dato resulta por demás interesante y aterrador, recordemos que de los más de 800 millones de personas subnutridas en el mundo que la FAO tiene como objetivo para erradicar el hambre, tres cuartas partes se hayan en esta región, con un consumo promedio de 2700 calorías para aquellos que tienen acceso a alimentos sanos, y pese a que ha habido una notable reducción, no deja de ser un problema para la comunidad internacional esta zona en particular, sobre todo porque muchos de los mayores países exportadores de cereales principalmente se hayan en este continente, siendo inconcebible que sea la región con más

²⁶ Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial, Op.cit.

casos de subnutrición.

Entre los acontecimientos que incidieron en estos resultados podemos mencionar los siguientes: en Asia central, un total de los 4 millones de personas más afectadas por la sequía en Armenia, Georgia y Tayikistán quienes necesitan ahora asistencia. También Jordania, Irak y la República Árabe de Siria se han visto afectadas por dos años consecutivos de sequía; los pequeños agricultores y los pastores son los más gravemente afectados y necesitan urgentemente ayuda alimenticia. En Afganistán, la sequía acabo con las cosechas y el ganado en todo el país y se señalaron muertes por inanición. La situación se ha agravado ulteriormente a causa de la escalada de la prolongada guerra civil y del fuerte invierno, así como el desplazamiento masivo de la población de zonas rurales a las ciudades y al otro lado de las fronteras en busca de alimentos y cobijo. Se señalan muertes por congelación, especialmente en zonas del oeste y norte. "En Irán, la sequía del año 2000 fue la prolongación de una de las tres sequías padecidas en los últimos 30 años que afectó gravemente a 18 de las 28 provincias del país. Se tuvieron que importar casi 7 millones de toneladas de trigo en 1999/2000, con lo que el país se ha convertido en uno de los mayores importadores mundiales de este cereal" ²⁷.

En Pakistán, la sequía devastó varios tipos de cultivos, mientras que en la India se padecieron las peores sequías de los 100 últimos años, lo que provocó una grave escasez de agua en más de 18 000 aldeas, pero en otras regiones se dieron las peores inundaciones en los últimos 40 años que devataron poblaciones enteras. Por su parte Bangladesh, Camboya, China, India, la República Democrática Popular Lao, Nepal, Tailandia y Viet Nam figuran entre los países que padecieron los efectos de catástrofes como inundaciones, ciclones, tormentas tropicales y terremotos. En Camboya, otro de los países más pobres del mundo, las peores inundaciones sufridas en 40 años provocan varios centenares de muertes y la destrucción general de las cosechas, infraestructura, bienes y medios de comunicación. En Mongolia, dos inviernos consecutivos (1999/2000 y

²⁷ Ibid.

2000/2001) de extremo frío, con temperaturas de hasta 50°C bajo cero, causaron la muerte de 3.6 millones de cabezas de ganado, que representan más del 10% del total nacional (más de un tercio de la población del país, principalmente pastores nómadas, obtienen exclusivamente del ganado su subsistencia e ingresos). Por ello, una gran proporción de la población quedó empobrecida y con una elevada inseguridad alimenticia.

En enero de 2001 las temperaturas alcanzaron sus niveles más bajos de los últimos 50 años en la República Popular Democrática de Corea, acentuando la precaria situación de la población ya debilitada por años de escasez de alimentos, falta de electricidad y combustible para calefacción y acceso limitado a los servicios de salud.

América Latina

Para nosotros no es del todo desconocida la situación de hambre que impera en nuestros países, sobre todo porque en éstos se da un fenómeno que no se da del mismo modo en Asia o en África, nos referimos a la malnutrición y subnutrición tanto urbana como en el rural²⁸. Para finales de 1992, la población aproximada en la región era de casi 450 millones de personas, que requerían un consumo de 2700 calorías en promedio, de los cuales 59 millones se encontraban en el nivel de subnutrición.

La FAO contabilizó para el 2000 un crecimiento en la población que alcanzaba casi los 500 millones de personas, de los cuales 53 millones padecían hambre extrema, aunque en esta misma organización determinó que en mismo periodo que se había dado un aumento en el consumo de calorías a 2830 en promedio, por lo que varios sectores de la población quedaron fuera de los estándares de nutrición²⁹. Muchas fueron las causas, entre las más importantes

²⁸ Dado que tanto Estados Unidos con Canadá entran en el grupo de países desarrollados (lo cual no quiere decir que no tengan problemas de alimentación, aunque por las mismas circunstancias que el resto de los países aquí presentados), no será considerado América del Norte, sin embargo cabe aclarar que para la revisión del caso mexicano nos ocuparemos con más detenimiento en el tercer apartado de este trabajo, por ello sólo expondremos los casos más radicales en América Latina.

²⁹ Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial, Op.cit.

estuvieron las de carácter natural: en América Central, una serie de catástrofes naturales, como una prolongada sequía, el huracán Keith y terremotos, afectaron gravemente la producción agrícola. En El Salvador por ejemplo, se padecieron varios terremotos seguidos en enero y febrero de 2001 que produjeron la muerte de más de 1 000 personas y causaron extensos daños en las viviendas y la infraestructura de comunicaciones. Aunque se habían cosechado los principales cultivos alimentarios, se sufrieron graves daños en el sector vital del café. En América del Sur, fuertes lluvias y un período de sequía obligaron al Gobierno de Bolivia a declarar zona catastrófica la mayor parte del país en febrero de 2001, induciendo la prestación de ayuda alimenticia de la comunidad internacional.

De hecho, los modelos de predicción del cambio climático corroboran la impresión de que aumentaron y continuará la incidencia, intensidad y extensión geográfica de las sequías e inundaciones. Algunos de los países con ingresos más bajos del mundo son los más gravemente afectados. La prestación oportuna de asistencia internacional podría evitar en muchos casos la generalización de muertes por inanición y contribuir a mitigar los peores efectos económicos. Además de esta asistencia de emergencia, se necesita otra ayuda para la rehabilitación y reconstrucción.

Así, se estima que el número de personas afectadas por situaciones de escasez de alimentos causadas por catástrofes (sequías, inundaciones o huracanes, conflictos civiles o guerras e inviernos excepcionalmente fríos) ha variado de 52 millones en octubre de 1999 a 60 millones en octubre de 2000, y 62 millones en abril de 2001 ³⁰.

Europa Oriental y Países en transición

Como consecuencia la caída del comunismo, principalmente en las repúblicas que compusieron la extinta Unión Soviética así como de los países pertenecientes a la esfera de influencia comunista, una serie de altibajos sociales se provocaron en cadena. Prácticamente todo el decenio pasado las diferentes agencias

³⁰ *Ibid.*

internacionales aglutinadas en el sistema de Naciones Unidas, tuvieron que hacer frente a un sin número de problemas como consecuencia directa de la transición básicamente de tipo político de estos países, por lo mismo la cadena productiva de cada uno de éstos se vio fuertemente afectada, sobre todo en las repúblicas ex-socialistas, en virtud de ello el problema de acceso libre a los alimentos se afectó severamente, trayendo como consecuencia un deterioro en la alimentación de los pobladores de esta región, principalmente ancianos y niños, que eran los menos capacitados para obtener por ellos mismos los alimentos. Sin embargo de estas estos disturbios el que más se ha prolongado es el de Chechenia, donde se ha tenido que hacer una labor especial en medio de los disturbios civiles. Así pues ya para el año de 1998, Europa Oriental junto con Asia Central (zona donde se dieron varios conflictos de ex repúblicas socialistas) contaban con por lo menos 27 millones de personas subnutridas. Dado que el terreno donde se debía actuar era de conflicto, se trabajó junto con otras agencias no pertenecientes a Naciones Unidas en proporcionar alimentación a la población civil a sí como a los miles de refugiados³¹.

En el decenio de los años 90, la región de los Balcanes experimentó graves conflictos y agitación política que trajeron serias dificultades económicas y sufrimiento a la población de la región (Bosnia, Croacia, Kosovo, Montenegro). Después de casi 10 años de sanciones económicas, el período posterior a la intervención militar de comienzos de 1999 estuvo marcado por grandes cambios. Las manifestaciones populares y las elecciones de octubre de 2000, permitieron el levantamiento de las sanciones internacionales contra Serbia. Desde entonces, se ha dado una reanimación del apoyo internacional a Yugoslavia. Además, el Gobierno se ha comprometido a emprender una reforma política y un ajuste estructural de la economía. A medida que Yugoslavia va saliendo de la crisis, son cada vez más evidentes las repercusiones debidas a la disminución de la actividad económica experimentada en el decenio de los años 90. Tanto en Serbia como en Montenegro, los medios de subsistencia de los hogares, tales como el apoyo de familias y comunidad, se han visto presionados

³¹ *Ibid.*

considerablemente debido a la falta de otras fuentes de ingresos y asistencia³². Esto, a su vez, aumenta la presión económica sobre las familias de bajos ingresos más vulnerables, sobre todo las encabezadas por mujeres. Los hogares que no pueden satisfacer sus necesidades básicas dependen del apoyo del sistema de seguridad social del Estado, que aún está recuperándose del agotamiento de sus recursos sufridos en el decenio de los años 90.

Además de contar con un sistema de seguridad social sobrecargado, Yugoslavia sigue albergando un considerable número de refugiados. Conforme al nuevo registro de refugiados llevado a cabo entre enero y abril de 2001 por el ACNUR, el Comisionado de Montenegro para las personas desplazadas y el Comisionado Serbio para los Refugiados (SCR), 400 mil refugiados de origen serbio (53% de mujeres) residen en Yugoslavia 376 mil en Serbia y 14,500 en Montenegro). De esta cantidad, el 66% procede de Croacia y el 34% de Bosnia. Un 96% de ellos habita en viviendas particulares, agravando así las presiones sociales y económicas impuestas en los hogares de acogida. En 468 centros colectivos se alberga el restante 4% de la población refugiada³³. En la Conferencia de Donantes celebrada en Bruselas en junio de 2001, la comunidad internacional prometió 1, 280 m.d.d. para fomentar la recuperación y el desarrollo de Yugoslavia. Seguirá siendo necesario que los donantes centren su atención en la asistencia a los más vulnerables entre los pobladores que no son refugiados.

1.3 La idea de Seguridad Alimentaria

A medida que ha crecido el interés de la comunidad internacional por la seguridad alimentaria como resultado, la mayor parte de las veces, de situaciones críticas de sequías, fenómenos climatológico adversos u otros, de hambrunas y de conflictos provocados por el hombre, o por lo menos de escasez severa de alimentos, sobre

³² En Serbia, los hogares pobres están atrapados en un ciclo de pobreza. El Banco Mundial estima que alrededor del 25% de las familias de refugiados vive por debajo de la línea de pobreza, resultados que fueron corroborados por el estudio de pobreza entre los refugiados realizado por la Dependencia de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (VAM) del PMA en abril de 2001.

³³ Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial, Op.cit.

todo en ciertos grupos de la población, y a nivel mundial por regiones y aún en países enteros, también se ha avanzado en el interés por tener una mejor comprensión de la problemática alimentaria mundial. La seguridad alimentaria aparece planteada, cada vez con más frecuencia, como el objetivo de las políticas sociales en materia alimentaria; como habíamos adelantado, el problema ha sido relacionado con problemas de oferta y demanda del mercado alimenticio mundial, en otras ocasiones con problemas de soberanía y autosuficiencia alimenticia por parte de los estados, inclusive en algunas ocasiones la seguridad alimentaria ha estado supeditada a los problemas comerciales entre productores de países desarrollados en comparación con aquellos menos desarrollados; no ha sido sino hasta las últimas conferencias y trabajos en materia cuando se ha comenzado a ver en la seguridad alimentaria problemas cuya raíz obedece a problemas de acceso a los alimentos (tanto monetaria como materialmente) la falta de proyectos de desarrollo (inclusive la pobreza ha sido adoptado por la FAO como una de las razones por las que está creciendo cada vez más la inseguridad alimentaria). Dar pues razón de lo que es seguridad alimentaria nos exige revisar estos orígenes.

1.3.1 Lo que implica la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria se ha convertido en uno de los problemas que mayor discusión ha generado en prácticamente cualquier foro internacional de desarrollo tanto para los gobiernos de los países industrializados como para los menos industrializados. La razón es que la seguridad alimentaria es un proceso donde se integran productores, distribuidores y principalmente consumidores tanto nacionales como extranjeros, por lo que su influencia se da tanto en las esferas nacionales como internacionales, y que finalmente desemboca en una mejora en el nivel nutricional de la población de un determinado estado, que igualmente comparten importancia con los niveles de salud y bienestar social, que son parte de los determinantes del desarrollo social.

Se ha puesto especial interés en los últimos foros convocados por organismos internacionales, en lo que exige un sistema integral alimentario. En muchos países se ha comenzado a asociar tres áreas específicas del bienestar

humano como lo son la alimentación, la educación y la salud, como una unidad, sin embargo de la satisfacción de una no se sigue de modo alguno o por lo menos no es condición indispensable, para que los niveles de estos tres factores se fortalezcan. En el caso de la alimentación particularmente se ha puesto atención a algunos proyectos un tanto ya olvidados posteriores a la segunda guerra mundial, donde se consideraba que, por lo menos en el área alimenticia, lo integral tenía una estrecha relación con las áreas agrícolas y comercial-distributivas. En este sentido, es necesario recordar que aquel país que no puede asegurar la supervivencia de su campo, difícilmente podría asegurar la alimentación a su población.

"Se entiende por integral el recorrido que se inicia con la producción, pasa por la distribución y termina con el consumo de bienes socialmente necesarios para la nutrición. Es conveniente abordar el fenómeno integralmente ya que esto permite tomarlo desde su origen, recorrer todas las fases del proceso y alcanzar el objetivo deseado".³⁴

En el caso específico de América Latina, una región que no presenta los niveles de falta de alimento como en África Subsahariana, los programas sociales han tendido en los últimos años a administrar estas áreas (educación, salud y alimentación) como una sola, y tomar el caso del campo como otra esfera aparte que corresponde controlar a otras secretarías o ministerios. Este es el error más común que acertadamente han visto los organismos internacionales encargados en la materia, no por que estas áreas deban separarse, sino porque estos programas no reconocen la raíz del problema alimentario local: la falta de unidad entre campo y alimentación, que de un modo u otro también suelen presentar repercusiones en los niveles educativo y salubre.

Ya en la Conferencia Mundial de Alimentación de 1974 se había dado voz a aquellos estados que pasaban por una severa crisis alimentaria, entre otros

³⁴ José Romero Keith, *Tecnología relevante y seguridad alimentaria en Memorias del taller sobre Seguridad Alimentaria*, Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubirón", Subdirección General de Nutrición de comunidad, Departamento de vigilancia epidemiológica, México, s/a. (Los documentos que aparezcan de aquí en adelante del Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubirón" no tienen fecha de edición, pero es muy probable que sean de la década de los noventa).

tantos como consecuencia de la caída de la producción mundial y el alza considerable en los precios internacionales, así como de las disparidades comerciales entre los países desarrollados y aquellos menos desarrollados. Se había puesto al descubierto que la seguridad alimentaria no implicaba únicamente la autosuficiencia o soberanía alimentaria (en los niveles de producción por lo menos) del estado sino que el mayor problema se hallaba en la idea de disponibilidad de alimentos saludables e inoocuos por parte de la población, así pues comenzó a verse que la idea de autosuficiencia alimentaria que integraba al Estado como el medio por el cual la población tenía alimentos, no era suficiente, lo que habría que sostener era que el concepto de seguridad alimentaria debía asociarse al de una disponibilidad agregada nacional suficiente para cubrir la demanda de alimentos y no sólo la independencia de un estado como productor de alimentos. En consecuencia se debían replantear por los menos dos asuntos relativos a la seguridad alimentaria: el primero de carácter doméstico, como la capacidad que el estado tiene de proveerse de una cantidad considerable para satisfacer las necesidades mínimas de consumo de nutrientes de su población dependiendo su ubicación geográfica, edad, sexo, talla, etc., y en segundo termino "se hizo necesario revisar la estructura de la demanda [alimentaria] con el fin de determinar si la seguridad alimentaria de una nación, entendida en términos de producción suficiente, correspondía efectivamente a la seguridad alimentaria de todos sus habitantes"³⁵.

"Si antaño se había pensado que la capacidad del estado para regular las fuerzas del mercado domestico en alimentos, aseguraba la disponibilidad de éstos, ahora se replanteaba [que] tal no era garantía de que todas las familias tuviesen acceso a los alimentos necesarios para cubrir los requerimientos nutricionales. Si bien durante las conferencias y foros de la década de los sesenta y setenta [se] propugnaba que la seguridad alimentaria comprendía tanto la oferta como la demanda, los esfuerzos se dirigieron básicamente a sanar las actividades económicas agrícolas, las relaciones de mercado nacionales e internacionales y la creciente idea de incremento de la disponibilidad de alimentos

³⁵ Manuel Peláez C., *Sistema alimentario y seguridad alimentaria en Memorias del taller sobre Seguridad Alimentaria*, Instituto nacional de Nutrición "Salvador Zubiron", Subdirección General de

(producción agrícola, comercialización, transformación y conservación de alimentos, etc.), en resumen los primeros esfuerzos se dirigieron a áreas económicas específicas. No fue sino hasta las siguientes décadas cuando se comenzó a manejar las ideas de mejorar el consumo de los grupos de la población con problemas nutricionales, principalmente mediante programas asistenciales³⁶, tanto nacionales como de cooperación internacional vía instituciones creadas ad hoc. Dadas las circunstancias históricas vertiginosas se comenzaron a establecer áreas específicas de la inseguridad alimentaria que no sólo tenían relación con políticas de corte económico sino que señalaban escenarios específicos: la alimentación de los heridos y desplazados por guerra, la atención a grupos vulnerables (ancianos, niños menores de 5 años, mujeres en periodo de embarazo o lactancia), así como la implantación de proyectos de desarrollo con fines de autosuficiencia comunal o local. Resultaba claro al fin que no se podía obtener seguridad alimentaria a partir de acuerdos parciales, que no tenían una visión en conjunto de lo que la inseguridad alimenticia implicaba.

"Desde esta perspectiva, es imprescindible destacar la necesidad de considerar las interrelaciones (hacia adelante y hacia atrás) que se dan a lo largo del proceso de producción de alimentos (producción primaria, transformación industrial, comercialización) y entre la diversidad de agentes que en ella participan y que integran lo que se ha llamado sector alimentario. Por lo demás, éste es probablemente aquél en donde está presente la mayor variedad de formas de organización social de la actividad productiva y, por lo tanto, el que presenta mayores complejidades en las relaciones socioeconómicas de sus agentes"³⁷.

La búsqueda de la seguridad alimentaria se convirtió así en una lucha por lograr crear un sistema alimentario para los diferentes países donde se considerase: 1) la relación entre la oferta y la demanda a nivel doméstico y foráneo de los principales alimentos que componen la dieta regular de país determinado; 2) la relación entre las fuerzas económicas mencionadas y el poder adquisitivo efectivo de la población para poder tener acceso a los

Nutrición de comunidad, Departamento de vigilancia epidemiológica.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.*

alimentos más indispensables que les aseguren una alimentación completa; 3) las necesidades específicas de nutricionales de su población dependiendo geografía, clima, edad, sexo, talla, contexto espacio-temporal, etc; 4) el establecimiento de programas que aseguren, o bien el acceso a los alimentos o bien cierto tipo de dieta a grupos específicos que por su condición no son del todo autosuficientes, 5) crear instituciones nacionales ad hoc encargadas de velar por la alimentación, dejando la tareas de mercado a otra entidad en cooperación con ella la de un estado y, 6) que pudieran servir como puente para el establecimiento de programas de cooperación con entidades internacionales del mismo carácter, que trabajasen en un territorio determinado a través de proyectos de desarrollo, auxilio o prevención.

La crisis de mercado alimentario de las décadas de los sesenta y setenta aunadas a los diversos conflictos internacionales que provocaron grandes hambrunas, así como los conflictos comerciales entre productores de países en desarrollo y aquellos industrializados³⁸, justo en un momento en que la industria alimentaria comenzó a crecer más, obligaron a la FAO a promover acuerdos internacionales sobre lo que llegaría a denominarse como "Seguridad Alimentaria Mundial", concretándose en el Compromiso Internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial el cual fue aprobado por el Consejo de la FAO en noviembre de 1979, llegando a los mismos acuerdos la Conferencia Mundial de la Alimentación (tal fue el éxito de estos instrumentos que en los cinco años siguientes se adhirieron a éstos 75 gobiernos más de los que conformaban la FAO). Tales acuerdos e instrumentos consistían en un conjunto de principios generales que abarcaron la disponibilidad de existencias, la ayuda especial a los países en desarrollo, el intercambio de información y disposiciones sobre consulta.³⁹

³⁸En este sentido habría que recordar los trabajos realizaos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como respuesta a las rondas del Acuerdo general de Aranceles y (GATT).

³⁹ FAO, Lineamientos metodológicos de una estrategia de seguridad alimentaria, ONU-GPAL, Mayo 1987.

No sería sino hasta 1982 cuando la FAO propondría la revisión de los conceptos y planteamientos del concepto de Seguridad Alimentaria Mundial, que provocaron un replanteamiento de los acuerdos e instrumentos bajo los cuales se llevaría a cabo la cooperación internacional en esta materia, que se terminaron materializando en la conferencia del mismo nombre de 1983, donde se expuso como objetivo general el asegurar a toda la población, en todo momento el acceso económico y material a los alimentos básicos que necesitase. Sus metas más concretas para conseguir este objetivo se refirieron a la suficiencia de los alimentos, prestando especial atención al incremento de la producción de los países de bajos ingresos con déficit de alimentos, la estabilidad de los precios internacionales de alimentos así como los problemas de emergencia, auxilio, socorro, desarrollo y prevención.

Las actividades para aumentar la seguridad alimentaria mundial hacen hoy día hincapié en las políticas y programas nacionales más amplios, en materia de seguridad alimentaria que incluyen planes preventivos para hacer frente a situaciones de urgencia.⁴⁰

Sería en la Declaración Mundial sobre Alimentación de 1992 cuando se aceptaría la alimentación de cada individuo como un derecho humano, poniendo énfasis en que se debía tratar de una alimentación sana y adecuada⁴¹. Mientras que en la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial de los representantes de los estados miembros de la FAO y del sistema de Naciones Unidas declaraban:

“Reafirmamos el derecho de toda persona a tener acceso a alimentos sanos y nutritivos, en consonancia con el derecho a una alimentación apropiada y con el derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre. Reafirmamos que un entorno político, social y económico pacífico, estable y propicio constituye la base fundamental que permitirá a los estados atribuir la debida prioridad a la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza. La democracia, la promoción y

⁴⁰ La FAO ayuda a los países a formular y ejecutar estos planes y programas en particular a través de su plan de asistencia para la seguridad alimentaria.

⁴¹ FAO, International Conference on Nutrition, Roma, Italia, Diciembre 1992

protección de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, inclusive el derecho al desarrollo, y la participación plena y equitativa de hombres y mujeres son indispensables a fin de alcanzar la seguridad alimentaria sostenible para todos [...]. La pobreza es una causa importante de la inseguridad alimentaria, y el progreso sostenible en su erradicación es fundamental para mejorar el acceso a los alimentos. Los conflictos, el terrorismo, la corrupción y la degradación del medio ambiente contribuyen también considerablemente a la inseguridad alimentaria. Hay que esforzarse por conseguir una mayor producción de alimentos, incluidos los alimentos básicos. Esto debe realizarse dentro del marco de la ordenación sostenible de los recursos naturales, la eliminación de modelos de consumo y producción no sostenibles, particularmente en los países industrializados, y la pronta estabilización de la población mundial. Reconocemos la aportación fundamental de las mujeres a la seguridad alimentaria, sobre todo en las zonas rurales de los países en desarrollo, y la necesidad de garantizar la igualdad entre el hombre y la mujer⁴².

Ya que el concepto de seguridad alimentaria atañe una diversidad de situaciones específicas para desentrañar lo que entendemos por seguridad alimentaria seguiremos las aportaciones de Manuel Peláez que presentan una definición basada en indicadores cuantitativos.

Para este autor: "La seguridad alimentaria se define [...] como el acceso, durante el mayor tiempo posible, a un mínimo nutricional 'satisfactorio'⁴³. En consecuencia, una noción de inseguridad alimentaria estaría dada por la probabilidad de que el consumo efectivo de la población se encuentre por debajo de este consumo mínimo".⁴⁴ En consecuencia, el que un país mantenga, disminuya o aumente los niveles de su seguridad alimentaria estaría en relación directa con el acceso y la obtención por parte de un grupo determinado, sobre los nutrientes mínimos para su subsistencia.

"Por consiguiente la seguridad alimentaria tiene dos aspectos: el primero se refiere al grado de satisfacción de los requerimientos

⁴² FAO, *World Food Summit*, Roma, Italia, 13-17 de Noviembre de 1996

⁴³ Se habla de 2000 calorías al día como mínimo en adultos, en el caso de los menores el requerimiento varía dependiendo de la edad, sexo, talla, estatura, región donde habita, etc.

⁴⁴ Manuel Peláez C, Op. Cit.

nutricionales y, el segundo, a la variabilidad de esta satisfacción. Por lo tanto, la estimación de la tendencia del consumo efectivo puede permitir conocer el grado de satisfacción".⁴⁵

La seguridad alimentaria, se alcanza por lo tanto asegurando la doble combinación de disponibilidad y acceso a los alimentos (preestablecido por un conjunto de condiciones de índole económica, social, jurídica y política) que otorguen al sujeto los nutrientes que requiere. Aunque de igual modo se precisa de un marco legal (de preferencia constitucional, dado que pocos son los estados que consagran a la alimentación como un derecho de cualquier hombre) que patrocine y defina los medios así como modos por los que se asegura a la población la alimentación adecuada, y que tenga como respaldo una serie de leyes, convenciones sociales (nacionales e internacionales), regulaciones, oportunidades, proyectos, instituciones ad hoc y derechos alimentarios prevalecientes en la sociedad. Bajo estos puntos estamos añadiendo al simple concepto de disponibilidad y capacidad adquisitiva la idea de un estado que defiende (vía varios e indistintos instrumentos), promueve y asegura la alimentación a su población.⁴⁶

En resumen, la seguridad alimentaria no se reduce a un problema de mercado ni se circunscribe únicamente al ámbito económico. Tampoco se detiene en la idea del asegurar una cierta cantidad de alimentos por parte del estado, sino en su distribución equitativa y justificada dependiendo las necesidades de cada sector de la población; pero además incorpora cuestiones políticas y de derecho e incluso sociales y culturales.

"El acceso a los alimentos, tanto en su aspecto de grado como de estabilidad, depende, entonces, de factores determinantes

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Conviene aquí poner énfasis en el hecho de que no todos los grupos de la sociedad tienen la misma capacidad de acceso a los alimentos; mientras que algunos exceden con creces el consumo mínimo, otros no lo alcanzan. Esta situación, aun con una oferta de alimentos suficiente, puede conducir a problemas de hambruna o de desnutrición crónica en ciertos segmentos de la población. Es decir, una situación de "equilibrio" en un estado no implica, en modo alguno, la seguridad alimentaria; bajo estos términos la seguridad alimentaria se traduciría como una situación de igualdad social y no tanto de derecho que, si bien se encuentra íntimamente relacionada con problemas estado de derecho, de distribución del ingreso, políticas sociales, etc., atañe también a otros aspectos de la política económica y social.

que varían según los distintos grupos socioeconómicos de que se trate. Para campesinos de subsistencia, el acceso a los alimentos dependerá, en general, de su disponibilidad de recursos y de su productividad; para jornaleros, asalariados agrícolas y campesinos, del empleo, de sus salarios y de los precios de los alimentos; para campesinos excedentarios, de la productividad y de términos favorables del intercambio; para los asalariados urbanos, del empleo, de los salarios y de los precios de los bienes, y para los trabajadores informales urbanos, de los subsidios a los alimentos y de las transferencias de ingreso".⁴⁷

Como ya habíamos adelantado al inicio de este apartado, la seguridad alimentaria también puede entenderse como la capacidad de una nación para satisfacer los objetivos de consumo de su población durante un período dado, lamentablemente esta idea refleja la falta de visión y planeación sobre lo que implica la alimentación de un ser humano en general durante toda su vida; es decir que un gobierno puede plantear un programa alimentario a nivel nacional que deberá llevarse a cabo durante el tiempo o los tiempos preestablecidos o bien durante el período del gobierno, fijándose así el objetivo de consumo nutricional basándose en un promedio ha alcanzar en cierto período, *pero ello no equivale a la búsqueda de programas que mantengan y controlen la alimentación de un sujeto durante toda su vida*. De aquí se desprende que, la inseguridad alimentaria se asocia en muchas ocasiones con programas de gobierno, con el manejo de las fluctuaciones de la producción de alimentos o de sus precios principalmente internacionales, pero pocas veces se ataca este problema mediante la implementación de programas estables, dedicados a controlar la alimentación de la población.

Por su parte el Consejo Económico y Social para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL) ha sostenido como idea de seguridad alimentaria aquella situación en la que se asegura la alimentación básica a todas las personas quienes tanto económica como físicamente la necesitan o requieren. Para ello, la CEPAL establece tres objetivos específicos:

1. Asegurar la producción alimentaria adecuada.
2. Conseguir la máxima estabilidad en el suministro de los alimentos.

⁴⁷ Manuel Peñáz, Op. cit.

3. Garantizar a la población el acceso a los alimentos.

Acorde con sus propios principios CEPAL presenta una idea de seguridad alimentaria viendo en ésta un medio o estrategia para asegurar el desarrollo económico-social, ya que tal requiere de la participación de una basta y compleja red de interrelaciones entre agentes de la producción, consumidores así como políticas económicas, para que se asegure el acceso material y económico a los alimentos. Es importante esta concepción ya que, muchos de los modelos de proyectos de organizaciones o instancias internacionales especializadas en cooperación en materia alimentaria, han visto en la seguridad alimentaria un instrumento para planificar, instrumentar y evaluar diversos proyectos de desarrollo, cuando la seguridad alimentaria no siempre tiene relación alguna con el desarrollo social, piénsese por ejemplo en los casos de guerra donde es preciso establecer ciertos niveles de seguridad alimentaria ante el infortunio para la población civil de hacerse por su propia mano o por otros medios de alimentos. La seguridad alimentaria no sólo parte de las políticas denominadas sociales o de bienestar, sino que también puede ser una estrategia que provenga de consideraciones de corte económico y político internacional en que se insertan los países en vías de desarrollo, y por lo tanto, en un momento dado, pueden ser instrumentos de control sobre la vida interna de un país sobre otro, al asegurar vía acuerdos de cooperación en materia alimentaria, la introducción de modelos políticos, económicos, industriales, laborales, etc., ajenos.

Sin embargo y continuando con las referencias de Manuel Peláez⁴⁸, podemos mencionar que en materia de seguridad alimentaria existen por lo menos cuatro tipos de problemas u obstáculos a vencer, porque como el mismo autor señala "Hacer esta diferencia resulta importante porque aún y cuando entre ellos se da una gran interdependencia, están determinados por factores distintos necesitan, en consecuencia, diferentes medidas para poder superarlos"⁴⁹.

a) Problemas coyunturales de disponibilidad agregada:

⁴⁸ *Ibíd.*

⁴⁹ *Ibíd.*

- Brechas cíclicas entre los niveles de producción y la demanda alimentaria.
- Fenómenos climáticos adversos.
- Fluctuaciones en los ingresos de divisas o en la capacidad para importar.
- Problemas sociopolíticos.

b) Problemas estructurales de la disponibilidad agregada que se refieren a la presencia de brechas tendenciales entre la producción y demanda:

- Crecimiento de la demanda tendencialmente superior a la producción interna.
- Cambios en la estructura de cultivos y sustitución de cultivos alimentarios por otros.
- Deterioro de las tendencias de los términos de intercambio agro-cultural del resto de la economía y de los términos de intercambio con el exterior.
- Tendencia a una falta de relación entre incrementos en la productividad agrícola y aumento en los ingresos del productor.
- Exportación como eje del crecimiento agrícola.
- Deterioro de los recursos naturales y del potencial productivo por erosión, salinización, desertificación, etc.
- Reducción tendencias en las inversiones en el sector agropecuario.
- Insuficiencia en la infraestructura de almacenamiento, transporte, transformación, etc. (las pérdidas post-cosecha llegan a representar proporciones considerables de la producción).

c) Problemas coyunturales, cíclicos o estaciones de acceso:

- Malas cosechas que no se ven compensadas con mejores precios
- Caída estacional de los precios de los productos.
- Desempeño estacional.
- Rezago temporal en el ajuste de salarios frente a incrementos en los precios.
- Conflictos sociales locales.
- Cambios en forma de organización de la producción.

d) Problemas estructurales de acceso a los alimentos. Problemas estructurales de acceso que se refieren a la presencia, en determinados sectores sociales, de una brecha constante y a veces creciente entre necesidades nutricionales e ingreso disponible para el consumo alimentario. Esa brecha se produce porque se afectan los derechos de algunos grupos de la población. Entre sus manifestaciones están las siguientes:

- Pulverización en la tenencia de la tierra y subdivisión del minifundio.
- Pérdida de la fertilidad de los suelos.
- Falta o insuficiencia de tierra y trabajo.
- Deterioro tendencial en agricultura.
- Salario inferior al precio de la canasta básica.
- Desempleo crónico y ausencia de seguridad social compensatorio.
- Aislamiento geográfico.

"Se integran en esta definición cuatro tipos de manifestaciones sustantivas del problema alimentario: I) Los problemas coyunturales de disponibilidad agregada, que se refieren a la presencia de brechas cíclicas entre los niveles de producción y la demanda alimentaria; (II) Los problemas estructurales de disponibilidad agregada, que se refieren a la presencia de brechas tendenciales entre producción y demanda; (III) Los problemas cíclicos o estacionales de acceso que se refieren a la presencia de dificultades ocasionales (regulares o no) que enfrentan determinadas familias para satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos; (IV) Los problemas estructurales de acceso que se refieren a la presencia, en determinados sectores sociales, de una brecha sistemática entre necesidades nutricionales e ingreso disponible para el consumo alimentario"⁵⁰.

De lo anterior y atendiendo a lo acordado en por el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO⁵¹, entendemos que la idea de seguridad alimentaria debe por lo menos atender tres puntos: 1) alimentación segura, mediante alimentos adecuados e inoocuos dependiendo la situación de la persona; 2) asegurar la estabilidad del libre acceso a los alimentos y 3) mantener estabilidad y control

⁵⁰ Pelaez, Op.cit.

⁵¹ FAO, *Informe del Director General Sobre la Seguridad Alimentaria Mundial*: en *Reconsideración de los conceptos y métodos*, (CEP: 83/04, dic. 1982).

sobre la alimentación de la población mediante una continua revisión de los planes, estrategias y evaluaciones (cuadro 10)

Además, una visión integral de la seguridad alimentaria implica que no se puede hablar de ésta si no se consideran además de los problemas estructurales y coyunturales ya planteados: 1) la dinámica del aparato productivo; 2) los mecanismos de distribución; 3) la dimensión cultural de la alimentación en cuanto a gusto y aceptación de la gente; y 4) la posibilidad económica de apropiarse del producto.

"La visión integral de la seguridad alimentaria le da un sentido concreto a la instrumentación de proyectos productivos. Esto significa ir más allá de los objetivos abstractos de 'desarrollo para el progreso'. Significa lanzar proyectos productivos de desarrollo económico con la finalidad explícita de mejorar el nivel nutricional, la salud y el bienestar general de las poblaciones beneficiarias".⁵²

Por otro lado el fenómeno de la seguridad alimentaria es imposible estudiarlo sin atender las particularidades de la población, siendo necesario respetar el número de calorías por ejemplo que la población requiere, los medios existentes para hacerse de una determinada cantidad de alimentos, respetar la idiosincrasia culinaria de la propia población así como revisar el impacto económico.

⁵² Romero Keith, Op. cit.

Cuadro 10: Problemas de Seguridad Alimentaria

<p>I. Problemas coyunturales de disponibilidad agregada</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fenómenos cismáticos adversos. 2. Problemas sociopolíticos (huelgas, conflictos armados, bloqueos, boicots, etc.) 3. Fluctuaciones en los ingresos en divisas o en la capacidad para importar. 	<p>II. Problemas estructurales de disponibilidad agregada</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Crecimiento de la demanda tendencialmente superior al de la producción interna. 2. Deterioro del potencial productivo (salinización, erosión, desertificación, etc.) 3. Sustitución de cultivos alimentarios por otros. 4. Deterioro tendencial de los términos del intercambio y/o de la demanda por exportaciones. 5. Cuellos de botella en la infraestructura del almacenaje, transporte, transformación, descarga, etc.
<p>III. Problemas coyunturales de acceso familiar o individual</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Malas cosechas no compensadas por mejores precios. 2. Caída estacional de los precios del producto. 3. Desempleo ficticio o estacional. 4. Conflicto social que involucra a las familias en referencia. 5. Declinación temporal en los salarios reales (rezago, inflación, reajuste) 6. Transición hacia otras opciones productivas, otras formas de organización (reforma agraria) o períodos de maduración de nuevas opciones técnicas. 7. Migración 	<p>IV- Problemas estructurales de disponibilidad agregada</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Fragmentación de la tierra por subdivisión. 2. Pérdida de fertilidad de los suelos por intensidad o forma de explotación. 3. Descomposición de la agricultura campesina sin proletarianización. 4. Falta o insuficiencia de tierra y trabajo. 5. Salario menor que el costo de la canasta básica 6. Desempleo crónico sin seguro social compensatorio. 7. Aislamiento geográfico. 8. Analfabetismo, problemas de salud, edad, etc.

Fuente: Manuel Peláez C., *Sistema alimentario y seguridad alimentaria* en Memorias del taller sobre Seguridad Alimentaria, Instituto nacional de Nutrición "Salvador Zubiron", Subdirección General de Nutrición de comunidad, Departamento de vigilancia epidemiológica.

1.3.2 Elementos jurídicos sobre la seguridad alimentaria

Prácticamente a nadie le mayor sorpresa pensar que cualquier ser vivo, y en especial el ser humano, necesite una alimentación, siendo ésta con una constancia y suficiente para que en tal ser se siga reproduciendo la vida. Pese a las diversas situaciones por las que ha pasado la humanidad (políticas, socio-culturales, económicas, etc.), prácticamente todas las sociedades han creído que uno de los mayores problemas a resolver en cualquier contexto es el aseguramiento de alimento para la población, este hecho no había tenido mayor repercusión, era claro que el alimento es indispensable.

En muchas ocasiones la historia nos ha dejado ver como los alimentos son usados en guerras (en cualquier modalidad), para hacer flaquear a una sociedad determinada. Hoy día los embargos económicos son una muestra de la actualización de este fenómeno; sin embargo es desde el siglo pasado y particularmente desde las últimas décadas cuando se ha replanteado el derecho a la alimentación como parte integral de los derechos de todo ser humano, bajo cualquier contexto. La necesidad de volver a un proceso como lo es la alimentación, un derecho de este tipo no es sino el resultado de los niveles de sin razón a los que ha llegado la humanidad, así como el absurdo de un mundo donde más de 800 millones de personas padecen hambre cuando hay alimentos suficientes como para que se alimentasen perfectamente bien todos los días de sus vidas.

Desde sus inicios, las Naciones Unidas han establecido el acceso a una alimentación adecuada como derecho individual y responsabilidad colectiva. La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 proclamó que: "Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación [...]". Casi 20 años después, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, re-elaboró estos conceptos haciendo hincapié en "el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso la alimentación [...]".

especificando además "el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre"⁵³.

Los derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales proclamados en la Declaración Universal se consideran interdependientes, interrelacionados, indivisibles y de igual importancia. Para disfrutar plenamente del derecho a los alimentos las personas necesitan tener acceso a la atención médica y la educación, respeto a sus valores culturales, el derecho a la propiedad privada y el derecho a organizarse económica y políticamente.

Erradicar el hambre ya no es un mero ideal, sino que se ha vuelto una necesidad. Asegurar el derecho a disponer de alimentos adecuados y el fundamental de no padecer hambre es un asunto de derecho internacional, específicamente contenido en diversos instrumentos de los derechos humanos con los que se han comprometido países de todo el mundo. Con el transcurso del tiempo, a través de tales instrumentos internacionales los Estados se han comprometido a defender este derecho humano fundamental (ver cuadro 11).

Los gobiernos de los países son los principales responsables de asegurar el derecho a una alimentación adecuada y el derecho fundamental a no sufrir hambre. Se reconoce en general que el hambre constituye una violación contra la dignidad humana y un obstáculo para el progreso social, político y económico, pero sólo una serie de países han consagrado en sus constituciones el derecho a los alimentos. Aunque a la fecha, ningún país ha adoptado una legislación nacional para el cumplimiento específico de este derecho.

⁵³ Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1996.

Cuadro 11: principales instrumentos jurídicos internacionales relativos al derecho a los alimentos.

Nombre del instrumento	Declaración
Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948 (1)	<i>Artículo 25</i> Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación [...]
Constitución de la FAO, 1965 (2)	<i>Preámbulo</i> Los Estados que aceptan esta Constitución, decididos a fomentar el bienestar general intensificando por su parte la acción individual y colectiva a los fines de: elevar los niveles de nutrición y vida [...] constituyen por la presente la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966 (3)	<i>Artículo 11</i> 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación [...]. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.
Convención sobre los Derechos del Niño, ONU, 1989 (4)	<i>Artículo 24</i> 2. Los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas para... combatir las enfermedades y la malnutrición mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados. <i>Artículo 27</i> Los Estados Partes... en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición...
Plan de acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996 (5)	<i>Compromiso séptimo</i> Aplicaremos, vigilemos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional. <i>Objetivo 7.4</i> Esclarecer el contenido del derecho a una alimentación suficiente y del derecho fundamental de toda persona a no padecer hambre, como se declara en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes, y prestar especial atención a la aplicación y la realización plena y progresiva de este derecho como medio de conseguir la seguridad alimentaria para todos.

Fuente: Oficina Jurídica de la FAO, *El derecho a los alimentos*, Roma, Italia, 2001

Notas: (1) Adoptada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948. UN doc. A/811

(2) Según la enmienda de 1965

(3) Resolución de la Asamblea General 2200 A (XXI), Anexo, del 16 de diciembre de 1966

(4) Resolución de la Asamblea General 44/25, Anexo, del 20 de noviembre de 1989

(5) Adoptado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Roma, 13 al 17 de noviembre de 1996. FAO.,1997. Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Parte primera, Roma.

Según el curso de los acontecimientos habría que preguntarse si existiría alguna diferencia entre el derecho a estar protegidos contra el hambre y el derecho a tener una alimentación adecuada. El primero de estos derechos es fundamental, significa que el Estado tiene la obligación de asegurar, por lo menos, que las personas no mueran de hambre, pues como tal, está intrínsecamente asociado al derecho a la vida. Además los Estados deben hacer todo lo posible por promover el disfrute pleno del derecho de todos a tener alimentos adecuados en su territorio; en otras palabras, las personas deberían tener acceso físico y económico en todo momento a los alimentos en cantidad y de calidad adecuadas para llevar una vida saludable y activa. Para considerar adecuados los alimentos se requiere que además sean culturalmente aceptables y que se produzcan en forma sostenible para el medio ambiente y la sociedad. Su suministro no debe interferir con el disfrute de otros derechos humanos, por ejemplo, no debe costar tanto adquirir alimentos suficientes para tener una alimentación adecuada, que ponga en peligro otros derechos socio-económicos, o satisfacerse en detrimento de los derechos civiles o políticos⁵⁴.

El derecho a los alimentos no significa que el Estado tenga la obligación de distribuir alimentos a todos sus ciudadanos, pero supone: 1) La obligación de respetar el derecho a los alimentos al no interferir con los esfuerzos del individuo por ganarse el sustento; 2) Además debe proteger a su pueblo de que otros infrinjan sus derechos; y 3) La obligación de satisfacer la alimentación por parte del Estado significa ayudar a los que aún no disfrutaban del derecho a los alimentos mediante la creación de oportunidades para que se ganen el sustento. Si estas tres medidas de protección no logran asegurar que haya alimentos para todos, entonces el Estado debe proporcionarlos, en especial a los que por alguna desventaja, no puedan obtenerlos por sí mismos.

⁵⁴ La calidad e inocuidad de los alimentos son importantes aspectos del derecho a los alimentos. La inocuidad supone la ausencia o niveles aceptables de contaminantes, bacterias, toxinas naturales o cualquier otra sustancia que pudiera hacer a los alimentos dañinos para la salud.

"La obligación del Estado de satisfacer el derecho a los alimentos comprende dos elementos: la obligación de facilitar y la obligación de proporcionar [alimentos]. La obligación de facilitar significa que debería crear y mantener un 'ambiente de habilitación' en el que las personas puedan satisfacer sus necesidades de alimentos. Facilitar el disfrute del derecho a los alimentos no significa por necesidad la intervención directa del Estado en todos los aspectos del sistema alimentario. Pero el Estado puede tomar medidas para asegurar que los mercados privados puedan desempeñarse bien"⁵⁵.

Por ello el desarrollo agrícola no sólo es decisivo para incrementar la disponibilidad de alimentos, sino como principal proveedor de empleos en la mayor parte de los países en desarrollo, ayuda a sacar de la pobreza a la población rural. Pero el derecho a los alimentos comprende algo más que la producción de alimentos. De nada sirven mercados llenos de alimentos si las personas no tienen acceso a éstos. Los sistemas nacionales encargados de suministro de alimentos deben estar acompañados de servicios apropiados de comercialización, políticas de desarrollo rural equitativas y oportunidades adecuadas para producir alimentos o ganar suficientes ingresos para comprarlos.

"Hay diversas medidas que los gobiernos pueden tomar para promover los mercados privados de alimentos sin recurrir a controles ineficaces y costosos de los precios ni a la ayuda alimentaria directa. Al reducir los obstáculos para obtener licencias comerciales se puede facilitar y hacer menos costosa para las empresas la participación en el mercado. También se puede alentar el comercio y mantener accesibles los precios de los alimentos mediante la reducción de los impuestos al valor añadido de los productos alimentarios básicos, así como legislando la prohibición de los monopolios"⁵⁶.

Para proteger la salud del consumidor y asegurar las prácticas justas en el comercio de alimentos, la FAO y la OMS establecieron la Comisión del *Codex Alimentarius* en 1962. Esta comisión es un organismo intergubernamental (en el que participan actualmente 165 Estados miembros de la FAO), encargado de preparar las normas internacionales de los alimentos y otras recomendaciones

⁵⁵ Margret Vidar, Oficial jurídica de la FAO (documento de Internet).

⁵⁶ *Ibid.*

para promover la calidad e inocuidad de los alimentos. El *Codex Alimentarius*, o "código de los alimentos", se ha convertido en punto mundial de referencia para los consumidores, los productores de alimentos y la industria alimentaria en general, así como para los organismos nacionales encargados de los alimentos y el comercio internacional de alimentos, brindando a los Estados un marco para establecer la legislación para la gestión de los alimentos, así como sistemas para proteger los derechos de los consumidores de disfrutar alimentos inocuos y comercializados en forma justa.

Ahora bien, en situaciones de crisis como los conflictos civiles o las catástrofes naturales es cuando hay más probabilidades de que se violen los derechos a los alimentos. Estas violaciones incluyen la negación del acceso a la ayuda alimentaria humanitaria o la muerte deliberada de civiles por inanición a través de la destrucción intencional de los alimentos o de los medios agrícolas: equipo, cultivos, ganado y reservas de agua. "Cuando un Estado no pide en forma adecuada y oportuna ayuda internacional en una situación de urgencia, esto también puede ser una violación de la obligación del Estado a satisfacer el derecho a los alimentos"⁵⁷. Sin embargo, la escasez también puede engendrar conflictos, porque la lucha por el control o por el acceso a los recursos naturales puede derivar en violencia. Estos conflictos, a su vez, destruyen las capacidades productivas y dañan el medio ambiente, lo que dificulta a la población sostener sus formas de ganarse el sustento y lograr la seguridad alimentaria.

Las violaciones al derecho a tener una alimentación adecuada comprenden toda forma de discriminación, que se da en todo caso en el que se impida asegurar el acceso a los alimentos, o disponer de los medios de alcanzarlo, por motivos de raza, sexo, idioma, edad, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, condición patrimonial, de nacimiento u otra circunstancia. Además, una serie de instrumentos internacionales, como la comprendida en la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria, proclaman que los alimentos no deberían utilizarse para ejercer presión política o económica, ya sea

⁵⁷ Ibid

como embargos de alimentos o con otras medidas que pongan en peligro el acceso a los alimentos en otros países.

Un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos supone asegurar que no haya discriminación, la participación de todos (tanto los afectados como los responsables de dar soluciones a estos problemas), la transparencia y la rendición de cuentas. La legislación es el instrumento ideal para asignar responsabilidades a los órganos adecuados y establecer los procesos a través de los cuales se hagan valer estos principios.

"Las actividades basadas en los derechos parecen un derrotero inevitable para la FAO a la larga -afirma Vidar-. Pero las iniciativas específicas, como las actividades piloto en la elaboración de marcos jurídicos o la incorporación efectiva del derecho a los alimentos en nuestras actividades de desarrollo y de urgencia, puede exigir más apoyo de la comunidad de donantes".⁵⁸

Una información precisa y oportuna sobre la frecuencia, la índole y las causas de la inseguridad alimentaria crónica es básica para los encargados de elaborar la política nacional, en su labor de formular y ejecutar políticas y programas orientados a reducir el número de personas subnutridas y alcanzar la seguridad alimentaria para todos. Además, poner a disposición mundial esta información mejorará la capacidad de la comunidad internacional de responder aceleradamente cuando los países afrontan un deterioro de su seguridad alimentaria.⁵⁹

El principio de base es que, en casi todos esos países hay medios viables y sostenibles para incrementar la disponibilidad de alimentos, pero una serie de limitaciones le impiden a los campesinos por ejemplo, responder a las necesidades y aprovechar las oportunidades. En este sentido el Programa

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ La FAO proporciona asistencia técnica para ayudar a los gobiernos a mejorar sus sistemas nacionales de seguimiento de la seguridad alimentaria. La información que suministran estos sistemas es esencial para asegurar el derecho de todos a una alimentación adecuada porque facilitan la evaluación de las necesidades y la planificación de intervenciones oportunas ante las situaciones inminentes de urgencia.

Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) se especializa abrir el paso a una mayor productividad y a un acceso más amplio a los alimentos colaborando con los agricultores y otros integrantes del medio rural para determinar y eliminar esas limitaciones (sean de carácter técnico, institucional, económico, social o político) y demostrar formas de incrementar la producción. El programa se basa en los principios de propiedad nacional, reducción de la pobreza y participación local. Se da prioridad a los pequeños agricultores, a la sustentabilidad económica y ambiental, así como a la equidad de género y social. El PESA se concentra en cuatro sectores relacionados entre sí y complementarios: mejorar le gestión del agua, intensificar la producción vegetal, diversificar los sistemas de producción, así como analizar los obstáculos socioeconómicos para la seguridad alimentaria y encontrarles soluciones.

En conclusión, cuando más de 800 millones de personas tienen falta de alimentos suficientes, en un mundo en el que la producción de alimentos le permitiría a cada uno de sus 6 000 millones de pobladores comer más de 2000 calorías por día, exige de la comunidad internacional una solución urgente.

Aún continua el problema teórico sobre si los alimentos son un derecho o una necesidad, en el estado de cosas mencionado anteriormente, éstos aparecen como un derecho fundamental de cualquier ser humano; las estrategias para materializar este derecho le han planteado al mundo enormes problemas, que van desde modelos de ayuda alimentaria dependiendo las diversas situaciones hasta formas de financiamiento que cada vez recibe menos recursos por parte de los países desarrollados, todo ello con el fin de mitigar la inseguridad alimentaria mundial.

La inseguridad alimentaria en este nuevo siglo se enfrenta a varios problemas a resolver: 1) la abundancia de alimentos contra la falta de estos donde se les requiere; 2) el acceso a tales alimentos por aquellos que más los requieren; 3) la inocuidad de estos; 4) la insuficiencia nutrimental, y 5) la falta de recursos financieros.

El acceso a los alimentos ha sido la gran paradoja en materia alimentaria, desde que la humanidad ha logrado rebasar el supuesto del siglo XIX cuando se aseguró que en un momento dado la generación de alimentos sería insuficiente sobre el prolongado crecimiento de la población.

Para algunos pueblos el acceso a los alimentos se puede asegurar cuando hay suficientes incentivos al campo; en otros a través de programas de ayuda alimentaria que buscan en un momento dado la independencia por parte de quienes los reciben, pero a partir de la década de los noventa se ha incrementado la necesidad de asegurar el acceso a los alimentos durante los conflictos armados.

Cuando pensamos que dentro de algunos años más de la mitad de la población mundial vivirá en las ciudades, la problemática alimentaria se intensifica, y el acceso a los alimentos es difícil de asegurar, sobre todo porque pese a los esfuerzos científico-tecnológicos, la estructura agraria general se tambalea, además la alimentación se conecta entre otros aspectos al desarrollo, la pobreza, el desempleo, los problemas ambientales, la educación, el comercio internacional, etc. En este sentido el acceso a los alimentos cada día será más difícil y más costoso, pues los costos desde la producción hasta la comercialización se incrementarían constantemente.

Los organismos internacionales encargados de la ayuda alimentaria no sólo tienen hoy día que atacar diversas áreas que exigen no sólo diversas respuestas, sino que consumen diversos recursos. Para prácticamente cualquier instancia que preste ayuda alimentaria se han incrementado los trabajos con los casos de poblaciones diezgadas por conflictos provocados más que por aquellos naturales, de igual manera se ha hecho necesario atacar los padecimientos de los grupos más vulnerables que apoyar los proyectos de desarrollo.

Áreas geográficas que antaño eran sujeto de una constante beneficencia en especie y con proyectos de desarrollo han sido desplazados por regiones que hasta apenas 20 años ni siquiera llegaban a los niveles de inseguridad

alimentaria, nos referimos a los países europeos del bloque socialista. La ayuda alimentaria se está destinando, de este modo, en su mayoría al alivio de las personas que padecen hambre como consecuencia de guerras civiles o desplazamientos. En estas circunstancias, es poco probable que estas comunidades se desarrollen y lleguen a obtener algún grado de seguridad alimentaria, ya que la solución de sus conflictos domésticos se han llevado años y años en ser atendida. En contraposición, las operaciones de desarrollo como de apoyo a grupos vulnerables del continente africano y asiático están recibiendo menos recursos mientras aumenta su población con grandes padecimientos alimenticios. Justamente cuando el continente africano parecía comenzar a vislumbrar posibilidades de desarrollo, las operaciones de emergencia en Europa del Este han venido a irrumpir los logros obtenidos.

El hambre aunque está relacionada como causa de muerte en sí misma, aparece como una enfermedad que azota a la humanidad, por ello es que mueren más de 12 millones de niños al año.

Las agencias del sistema de Naciones Unidas han insistido en que los programas de ayuda y asistencia alimentaria en el mundo entero, deben igualmente privilegiar las investigaciones en materia nutrimental como agrícola; la inocuidad de los alimentos se ha vuelto una necesidad a ser atendida urgentemente, ya que se han comenzado a propagar un sin fin de enfermedades causadas por los alimentos en mal estado o contaminadas. Por ello tanto la inocuidad de los alimentos como la composición adecuada de las dietas de los diversos países en el mundo también ha sido una constante que los organismos internacionales han expresado como básica para fomentar la seguridad alimentaria.

La alimentación tiene cultura, esto lo podemos asegurar pero también ello tiene que ser respetado; muchas veces los esfuerzos por garantizar la seguridad alimentaria no siempre atienden las necesidades no sólo caloríficas de los alimentos, sino culturales y que son los que en realidad representan la mayor parte de los aportes caloríficos. Las diversas culturas han sabido crear sus

propias dietas con base en sus necesidades y sobre todo en sus recursos, pero estas mismas han tenido que modificarse sustancialmente por aquellas que les permitan tan sólo obtener algún aporte calórico pero no nutricional; una ayuda alimentaria mundial debe propugnar por que esto último se respete, no queriendo decir con ello que la calidad y cantidad deben ser menor en países con menos recursos, y mayor así como más abundante en nutrientes para aquellos países en desarrollo.

Entre los retos estructurales que tiene que atender la ayuda alimentaria mundial con vistas a la seguridad alimentaria está el de llevar a cabo programas, planes y operaciones con recursos limitados y aún así responder efectivamente las distintas necesidades locales.

En el caso de los países como el nuestro o incluso aquellos más pobres, las constantes políticas de reajuste presupuestal no permiten llevar a cabo programas viables, efectivos y permanentes en sus propias localidades, mucho menos en periodos de crisis, dado que tales ajustes tienen por objeto reducir el gasto gubernamental, y en consecuencia el déficit fiscal para favorecer un crecimiento económico que a su vez favorezca las inversiones extranjeras así como los créditos internacionales, que irónicamente a quien menos beneficia es aquellos a quienes se les ha cortado el presupuesto para gasto social.

Es en estos casos donde mayor peligro corre la seguridad alimentaria, pues es muy difícil llevar a cabo políticas presupuestales de recortes constantes a áreas como las que tratamos, e intentar mantener un estado de seguridad alimentaria sin recursos. Bajo este tipo de panoramas es cuando del mismo modo los subsidios (si es que hay) al campo, la investigación, la tecnificación, etc., disminuyen, cortándose de aquel modo la participación del Estado, lo que conlleva un continuo cambio de programas y planes de ayuda alimentaria que no consiguen más que medianos triunfos y por el contrario acrecientan la vulnerabilidad de la población.

Tales medidas terminan ejerciendo una influencia indirecta muy fuerte, ya que el número de casos que deben atender crece continuamente, con intervenciones, difícilmente costeadas, que hacen aún más complejo el panorama alimentaria internacional. Cuando un estado en desarrollo no ha creado siquiera las bases para tener un sistema alimentario mínimo, ni la asistencia internacional pueden revertir los niveles de inseguridad alimentaria y finalmente agrava ésta última los problemas mundiales de desarrollo humano.

Por su parte los asuntos de los recursos, por parte de los países desarrollados, es cada día más crítico. De una parte ha habido una disminución en los presupuestos domésticos destinados a la ayuda internacional en general, que de por sí tiene que ser repartida en varias áreas geográficas, pero además tal ayuda cada vez llega por menos medios a las agencias de Naciones Unidas y cada vez más a otras instancias, como OING's, agencias gubernamentales regionales, bilaterales y aún las unilaterales. El problema es grave porque se trata de ayuda financiera condicionada, lo difícil no es que tenga este carácter sino que, primero, tiene tras de sí generalmente otro tipo de intereses que no responden generalmente a la beneficencia internacional y segundo, que perjudican áreas que no pueden esperar una respuesta por parte de los gobiernos locales de aquellos países en desarrollo, entre ellas la alimentaria y la salubre.

Es peligroso condicionalizar la ayuda internacional en general en estos momentos, pues si como habíamos dicho, la mayor parte de las operaciones están destinadas a escenarios críticos por conflictos internos, el hambre y la salud no pueden esperar la entrada de la democracia o del libre mercado.

Nos parece que si debe haber una condicionalización, pero a manera de eje rector del nuevo financiamiento internacional para el desarrollo, de otro modo se coarta cualquier esperanza de vida. Imprescindible es exigir a los países destinatarios de ayuda, incluyendo la alimentaria, su participación y colaboración tanto como la de cualquier otro gobierno o agencia, no en especie o dinero, sino apoyando y fomentando los buenos resultados de los programas destinados a la seguridad alimentaria.

La seguridad alimentaria mundial es un asunto de todos los pobladores de la tierra, de uno u otro modo, bajo cualquier área productiva se trata de nuestra propia vida; vida que en nivel orgánico tiene que ser alimentada día con día: cuando otro organismo no tiene el alimento para seguir adelante a la par nuestro, su hambre se vuelve un problema compartido

2. El programa Mundial de Alimentos (PMA)

No debe dejar de considerarse que el bien común (*bonum commune*) según la adecuada comprensión es preferible al mero bien propio, ya que cualquier parte se ordena por instinto al bien del todo (*bonum totius*). Es un signo, por ejemplo, que la mano se exponga para [recibir] el golpe, conservando así la vida del corazón y de la cabeza, de la misma manera cada hombre debe ser considerado como parte [...] y tiende como último bien al bien del todo [...], en el que toda beatitud consiste.

El que desea algo lo desea en razón del bien común (*bonum commune*), porque es su propio bien, ya que es el bien de todo el universo (*bonum totius universi*).

Tomas de Aquino, De perfectione vitae spiritualis y Suma Teológica.

Los organismos internacionales especializados en materia alimenticia calculan que una de cada siete personas padecen hambre, esto equivale al 14% de la población mundial y al 18% de la totalidad de la población en países en desarrollo, llevado a números es aproximadamente 840 millones de personas malnutridas en todo el mundo, por lo que el hambre y la malnutrición no es problema privativo del grado de desarrollo de un país con respecto a otro, pero sí es un asunto de mayor cuidado en un país sobre otro.

Lo inverosímil es que según estimaciones de estos mismos organismos la producción alimenticia tiene una capacidad suficiente para nutrir adecuadamente a más de 6 mil millones de personas a lo largo del planeta. "Pero como la población con hambre no figura en agregados de demanda efectiva por carecer de recursos económicos, la cantidad va en aumento a nivel mundial"⁶⁰. Ello significa que cada persona podría tener 2700 calorías de consumo diario, en lugar

⁶⁰ Felipe Torres Torres, *La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial en La seguridad alimentaria en México: conceptos, políticas, prospectiva y regionalización*, México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/CONACYT, 2001.

de sólo las 2000 recomendadas por la FAO, aunque contrariamente a lo esperado, la subalimentación se esta propagando a una gran cantidad de regiones no solamente por desastres naturales o bien por problemas agrícolas, sino por catástrofes ocasionados por el hombre, de modo que entre 1991 y 1996 ingresaron a la lista de países con déficit alimentario 27 países más, algunos por cuestiones bélicas otros por que se agravó su situación de por sí crónica alimentariamente. Es por ello que la FAO dio a conocer que, durante el año 2000 la población con hambre de los países desarrollados había disminuido el consumo de calorías diarias en 130, mientras que en los países más pobres la disminución fue en 450 calorías, es decir tres veces más que las personas hambrientas de países desarrollados; este dato pone en evidencia la trascendencia y el trato que debe dársele a este problema de un lugar a otro.

El grueso de los organismos internacionales y nacionales gubernamentales así como los no gubernamentales saben que más allá de erradicar el problema, los esfuerzos sólo se pueden concentrar en su mitigación; por ejemplo, la FAO así como otros organismos coinciden en que "a pesar de que el porcentaje de subalimentados en África Subsahariana caerá a 22% en el 2015, el número absoluto –que es el que realmente importa- se incrementará de 180 millones en 1995-97 a 184 millones en 2015"⁶¹, ello demuestra que el problema tenderá a agravarse con la llegada de las nuevas generaciones así como la brecha entre países pobres y ricos⁶².

⁶¹ FAO, 20001, citado en *La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial*, Op. cit.

⁶² Probablemente el caso más difícil de remediar sea precisamente el del África, pues generalmente los esfuerzos se abocan a generar proyectos muy reducidos y que de ningún modo tienden a la erradicación así como independencia alimentaria, mucho menos podemos hablar de programas integrales que también atiendan otras áreas; un dato que pone en relieve la situación crónica del África Subsahariana según la FAO es el siguiente: el uso de fertilizantes en el campo es de 19 kg/ha por año contra los 100 kg/ha de Asia y los 230 Kg/ha de Europa occidental, mientras que la irrigación en cosechas en América Latina es del 11.7% (lo que es ya en sí para nuestros países un problema) y del 42.6% de Asia del Sur, África Subsahariana solo tiene un 2.7% de irrigación en todas sus cosechas; el problema se halla en que las necesidades difieren de una cultura a otra, incluso en un mismo país, y ello aunado a los problemas de tipo político, económicos, de infraestructura, etc., así como a los procesos de desertificación, agravan la solución del hambre en esta región del mundo.

Bajo este panorama, la ayuda alimentaria se ha vuelto el remedio a la inseguridad alimentaria definida someramente como la falta o insuficiencia de una cantidad determinada de alimentos mínimos indispensables durante un periodo corto o continuo. Pero también la ayuda alimentaria así como la ayuda humanitaria se han vuelto temas muy controvertidos, el último caso lo hemos tenido en la Conferencia de Monterrey, México en el 2002, sobre Financiamiento al Desarrollo.

El problema de la ayuda alimentaria está íntimamente relacionado a dos situaciones: la primera la existencia de excedentes de alimentos por parte de un país donador, y la segunda, la elección del o los países beneficiarios.

Pareciera que, para la existencia de ayuda alimentaria es indispensable que de antemano haya un exceso de alimentos por parte de un estado, lo cual es cuestionable si pensamos que gran parte de la industria alimenticia se halla en manos de grandes empresas, pero además de ello es cuestionable si los países desarrollados tienen un excedente de alimentos como tal, resultado de su producción apoyada en tecnología de punta, o si más bien se trata de un excedente forzado apoyado, en el caso de Estados Unidos y la Unión Europea principalmente, en subsidios al campo por parte de los gobiernos locales. Si el primer caso, el de las empresas, se cumple estamos ante una situación realmente alarmante, ya que no sólo toda actividad industrial alimentaria quedará en sus manos sino que habrá inevitablemente un cambio en las relaciones comerciales en todo el orbe en materia alimentaria. Si apoyamos la segunda situación, estamos más cerca de poder ahondar en cuáles son los verdaderos objetivos de la ayuda alimentaria, es decir ¿Para quién representa un beneficio la ayuda alimentaria y qué se obtiene con ella? Y sobre todo ¿Es un gesto de buena voluntad?

Es verdad que para que opere la ayuda alimentaria debe haber un excedente, bajo cualquier perspectiva; sin embargo tal excedente responde a las propias tendencias del modelo económico, el capitalista, que después de haber producido una cantidad precisa para el consumo interno está ante la posibilidad

de comerciar con otra cantidad de alimentos aparentemente disponibles; sin embargo se ha visto muchos casos que tal excedente como anticipábamos, no obedece necesariamente a una cantidad producida un poco mayor de lo que el mercado interno necesitaba consumir, en realidad hemos sido testigos de que la mayor parte de las veces los excedentes alimentarios no sólo son subsidiados sino que son usados como armas comerciales para extender tendencias, modelos y proveedores comerciales de alimentos, tal es el caso de los países europeos y Estados Unidos, quienes continúan con sus disputas comerciales.

Sin embargo uno de los mayores problemas para la ayuda alimentaria es hacer frente a los precios internacionales, dado que la gran mayoría de esta ayuda se compra directamente a los países desarrollados, aunque algunas veces (pocas en realidad) la cooperación se hace en especie: "Así, ya desde 1954 los E.U. plantean al mundo el problema de la colocación de sus excedentes agrícolas sin generar perturbaciones en los mercados mundiales. Nace ahí la idea de utilizar los excedentes de alimentos para 'mitigar las emergencias alimentarias y promover el desarrollo', introduciendo la ayuda alimentaria como forma institucional de asistencia para el desarrollo, tanto desde E.U., como desde otros países. Lo que instaura distintos programas y organismos multilaterales para administrar dicha ayuda en el mundo"⁶³.

Esto último nos lleva al otro punto, los criterios bajo los cuales se entrega ayuda alimentaria. Si bien esta ayuda tiene como objetivo erradicar el hambre en zonas, regiones o países que por algunas causas no poseen los alimentos mínimos necesarios para cubrir los nutrientes diarios, lo cierto es que este tipo de ayuda también ha servido de pretexto para que uno o más países ejerzan presión desde comercial hasta política sobre un determinado pueblo. Así, la ayuda alimentaria tiene esta doble cara, pues son pocos los casos donde no se condiciona de ningún modo este beneficio. Algunas veces la entrega de alimentos así como de medicamentos se condiciona a que se dé un cambio de régimen

⁶³ Documento de la FAO citado en *La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial*, Op. Cit.

político; generalmente se apoyan aquellos estados donde el sistema democrático acompañado de la apertura comercial y la economía libre aparezcan inmediatamente. En otros casos la ayuda alimentaria internacional es enviada a aquellos países que son estratégicos para un tercer estado, ya sea como futuro mercado o bien como futuro terreno de inversión, pero inclusive llegan a darse escenarios, generalmente guerras internas en los últimos años, donde la ayuda alimenticia hace las veces de un contenedor de posibles oleadas migratorias a gran escala, pues sea por causas naturales o no, después de un desastre los países menos desarrollados o en desarrollo han perdido la infraestructura para poner en funcionamiento nuevamente la maquinaria productora.

En resumen, la ayuda alimentaria sí tiene una condicionalización sea por medio de los gobiernos directamente, por agencias internacionales (Programa Mundial de Alimentos, Cruz Roja Internacional) o por ONG's como Médicos sin Fronteras, Médicos en el Mundo, Pan para el Mundo, etc. La selección se hace con base no sólo en la disposición de alimentos (exceso) sino en la conveniencia del envío de ayuda a una determinada región, considerando por ejemplo si se trata de proyectos a largo plazo, cuál será el beneficio de contar con un mercado seguro donde depositar excedentes alimenticios que bien pueden ser adquiridos casi al precio de mercado internacional, en las operaciones de emergencia gracias a la ayuda alimentaria se logra restablecer rápidamente la vida productiva de un país o impedir la migración en grandes cantidades hacia los países desarrollados. De cualquiera de las dos formas los países donadores, la mayor parte de las veces se aseguran mercados de consumo.

En este sentido, Estados Unidos está considerado como el mayor contribuidor a la ayuda alimentaria del mundo y de la mayor parte del siglo XX, mucho de ello es el resultado de las tempranas canalizaciones importaciones de alimentos cuando termina la Segunda Guerra Mundial; sin embargo fue en 1954 cuando este país instaura formalmente una política agrícola encaminada a la trata de tales excedentes con miras a la a ayuda alimentaria: "En este contexto, la Ley Pública 480 (PL480), [es el] capítulo estratégico de la 'Agricultural Trade Development and Assistance Act' también conocida como 'Alimentos para la Paz',

[siendo] el instrumento por excelencia de la colocación de los excedentes agrícolas del campo estadounidense en los mercados mundiales y el marco de definición de los montos y modalidades de la ayuda alimentaria a otros países. Fue la primera institucionalización de la ayuda alimentaria estadounidense, aún cuando el país practicaba esta forma de ayuda desde hacía mucho tiempo, incluyendo el Plan Marshall para Europa al final de la Segunda Guerra Mundial⁶⁴.

La ayuda que presta Estados Unidos bajo este instrumento tiene como objetivos especificar los casos y modos de donaciones en especie, dinero, créditos, así como las exigencias para los diversos casos bajo los cuales pueda caer alguna situación de uno o más países, de este modo parte de sus donaciones se encaminan a proyectos de desarrollo respaldados y dirigidos directamente por el gobierno estadounidense vía las instituciones específicas o bien otros vía organismos internacionales (como es el caso del Programa Mundial de Alimentos que revisaremos más adelante); en general la ayuda comprende desde casos de emergencia hasta casos de desarrollo como mencionamos, pero siempre se ha mantenido la estrategia de hacer de ello un instrumento de estabilización a la vez que control, de los precios agrícolas internacionales.

"En algunos años, hasta 1998, la ayuda alimentaria programada de ese país había venido decreciendo, en correspondencia con un período de contracción de la producción interna. En 1999 el volumen se disparó en más de 160% en relación al año anterior, como resultado de la enorme sobreproducción registrada en 1998, [año en que se dio] el mayor volumen de ayuda alimentaria de Estados Unidos en 25 años"⁶⁵. Para recuperarse, el antidoto estadounidense fue volcarse a emitir una serie de subsidios al campo como pocas veces se había visto, desequilibrado los precios del mercado internacional.

En el período de la posguerra fría la mayor parte de la ayuda alimentaria prestada por Estados Unidos se dirigió hacia algunos estados asiáticos, las

⁶⁴ La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial, Op. Cit.

⁶⁵ Documento del gobierno de EE.UU. citado en La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial, Op. Cit.

repúblicas separadas de la extinta URSS, los países de Europa oriental, que significativamente no registran los niveles de malnutrición de los países del África Subsahariana (excepto Bosnia y Kosovo).

Por su parte la Unión Europea ha visto a la ayuda alimentaria como el arma para hacer frente al liderazgo estadounidense pero pese a prestar ayuda como bloque o vía OING's como Médicos sin Fronteras o Médicos en el Mundo, los europeos aún mantienen fuertes pugnas al interior por llevar la batuta en esta área. De hecho en los últimos años hemos sido testigos de países como España o Portugal, que antaño llegaron a recibir este tipo de ayuda precisamente, creando agencias propias especializadas en la ayuda alimentaria, aunque éstas han tenido como uno de sus objetivos a América Latina. Igualmente el resto de los países principalmente aquellos que alguna vez fueron potencias colonizadoras, prestan hoy alguna ayuda alimentaria a aquellas zonas o países que alguna vez formaron parte de sus imperios, sólo que en el caso de las ex-colonias no americanas (con excepción del caribe), la situación alimenticia es mucho más grave y más difícil de llevar acabo proyectos de desarrollo como si sucede con España y sus ex-colonias latinoamericanas.

Por ello podemos decir que los instrumentos europeos tienen como objetivo:

- "Reforzar la asociación con los países beneficiarios: la corresponsabilidad de la seguridad alimentaria.
- La adecuación a la especificidad y a la dinámica de las situaciones de la inseguridad alimentaria: actuara sobre las causas de inseguridad.
- La inserción en una política de cooperación para el desarrollo⁶⁶.

La ayuda europea incluye entre otros:

- Ayuda en especie (productos alimenticios entregados directamente)
- Apoyos financieros (programas de desarrollo específicos)

⁶⁶ Ibid.

- Asistencia técnica y formación de personal en las áreas agrícolas principalmente.

Probablemente el caso más curioso de las grandes potencias que prestan ayuda alimentaria sea el de Japón, dado que éste tiene de por sí grandes problemas para abastecerse así mismos alimentos. Pero es precisamente este déficit en producción alimenticia lo que ha hecho que Japón cree grandes programas destinados a la obtención de alimentos que le aseguran desde alimentos inocuos hasta alimentos afines culturalmente, en este sentido se trata de la potencia que cuenta con los programas más integradores: "Desde su entrada al Plan Colombo⁶⁷ en 1954, comenzó la cooperación internacional de Japón en el terreno agrícola internacional, con programas de entrenamiento para personal extranjero y el envío de expertos que daban asesoría técnica para el cultivo del arroz. Más tarde Japón diseña su propia política de Asistencia al Desarrollo, de la cual un capítulo central es el de la 'ayuda alimentaria y la asistencia a la agricultura' "⁶⁸.

Japón considera que su política alimentaria en el plano internacional (más bien regional) debe contener tres prioridades:

- 1) La ayuda se traduce no directamente en ayuda alimentaria sino más bien ayuda agrícola pues esta contribuye a la solución más amplia de los problemas de alimentación en los países menos desarrollados.
- 2) El desarrollo sustentable de estos últimos países solo es posible alcanzarlo si se considera como pilar el papel que la agricultura puede llegar a desarrollar.
- 3) El equilibrio entre la oferta y la demanda le permiten a Japón mantener la estabilidad en su propio mercado interno, por lo que la ayuda prestada por Japón le asegura con su mundo inmediato este hecho.

⁶⁷ El Plan Colombo (fue signado con este nombre debido al lugar donde se firmó) es el instrumentos por el cual se asegura la planificación y el desarrollo de los países del Sur y del Sudeste de Asia.

⁶⁸ The Ministry of Foreign Affairs of Japan, citado en *La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial*, Op. Cit.

Así, Japón presta ayuda alimentaria, pero sólo en aquellos casos que pueden considerarse como de gravedad, en lo restante su cooperación también contiene programas y planes de desarrollo, sólo que estos se dan a partir del apoyo técnico y el equilibrio de precios en el mercado regional; todo ello le asegura a la vez a Japón su hegemonía en la zona y frente al resto de las potencias.

“Por lo pronto, la seguridad alimentaria no se otorga de manera indiscriminada, siguiendo el orden jerárquico de los países más afectados por el hambre a los menos vulnerados. El hambre o la desnutrición son un pretexto para comprometer a las economías receptoras con los intereses económicos, comerciales y políticos de las grandes potencias”⁶⁹.

De este modo, la mayor parte de la ayuda alimentaria unilateral, se dirige a destinos previamente establecidos bajo el supuesto de que a largo plazo de ellos se obtendrá algún beneficio sea mercantil (acuerdos comerciales posteriores, mercado de consumo asegurado, futuras plazas industriales, etc.) o bien político (asegurar la hegemonía de alguna potencia en un país o región determinada, por ejemplo). Un asunto de este tipo de ayuda toma significativamente otra cara desde los organismos internacionales, es decir que si bien la ayuda finalmente proviene de las mismas potencias que hemos visto, su administración (aunque a veces bajo presiones) tiene otro objetivo, incluso llegan a tener un rostro mucho más humanitario.

Y es que el mayor problema al que se enfrenta la comunidad internacional, es hacer frente a los altos déficit alimentarios que se esparcen por todo el mundo, sean países desarrollados o en desarrollo. El problema para los organismos internacionales es que, dado que sus recursos son pronunciadamente menores que los que presta la ayuda unilateral, o por bloque regional, la selección de los destinatarios no siempre es suficiente para promover la seguridad alimentaria, de modo que efectivamente se erradique ésta. Sin duda la diferencia entre la ayuda unilateral (incluyendo aquí a la Unión Europea) de la de aquellos organismo

⁶⁹ La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial, Op. Cit.

internacionales especializados, es que estos últimos son los que generalmente tienen que hacer frente a aquellas regiones, áreas o países en los que ninguna potencia está interesada.

"Lo que debemos poner de relieve en este caso, es que el problema de la seguridad alimentaria mundial que vuelve a ciertos países beneficiarios de los programas y la ayuda alimentaria, es ante todo un problema de seguridad mundial, un problema de contención de conflictos que tiene en su base un fenómeno estructural de pobreza inherente al sistema económico mundial"⁷⁰.

Por ello, la erradicación de los problemas alimentarios sean estos de desnutrición, malnutrición o de hambre son frecuentemente atacados, ya sea por vía unilateral o internacional, dependiendo la gravedad y situación del caso por medio de entrega directa de alimentos, extensiones de crédito, asesoría tecnológica, compra directa de la producción doméstica de un país beneficiario, etc., pero cualquiera que sea el caso, supone una inversión a mediano plazo por parte de quienes extienden su mano (cuadros 12 A, 12 B, 12 C).

Cuadro 12 A: Ayuda alimentaria prestada por las grandes potencias en 1999

Estados Unidos	
Total de la ayuda: 9.2 millones de toneladas de alimentos	
Europa y CEI	39%
Asia	36%
África	14%
América Latina y el Caribe	8%
Principales receptores:	
	<ul style="list-style-type: none"> • Rusia • Indonesia • Bangladesh • República Democrática de Corea • Pakistán • Etiopía

⁷⁰ *Ibid.*

Cuadro 12 B

Unión Europea		
Europa y la CEI 61%		
África Subsahariana 26%		
Asia 12%		
América Latina 1%		
Receptores con resultados a largo plazo:	<ul style="list-style-type: none"> • Etiopía • Yemen • Burkina Fasso • Cabo Verde • Mauritania • Níger • Madagascar 	<ul style="list-style-type: none"> • Malawi • Mozambique • Bangladesh • Armenia • Azerbaijan • Georgia • Kirguistan • Tadjikistan
Receptores en situación de crisis o post crisis:	<ul style="list-style-type: none"> • Corea del Norte • Somalia • Sudán • Ruanda 	<ul style="list-style-type: none"> • Angola • Palestina • Afganistán • Tadjikistan
Otros receptores:	<ul style="list-style-type: none"> • Timor Oriental • El Salvador • Eritrea • Guatemala • India • Jordania • Kenia • Kosovo • Laos • Líbano 	<ul style="list-style-type: none"> • Liberia • Madagascar • Malawi • Mali • Montenegro • Mozambique • Pakistán • Siria • Tanzania • Uganda

Cuadro 12 C

Japón
África 40%
Asia 38%
Asia 38%
América Latina 10%

Fuente: Programa Mundial de Alimentos 1999.

La ayuda alimentaria entregada en su conjunto en 1998 por región, se hizo de la siguiente manera: Asia y África Subsahariana con un 36% cada una, seguida de Europa y la CEI así como América Latina y el Caribe con un 12% respectivamente, y finalmente con un 4% África del Norte y Medio Oriente; en total se manejaron 8.3 millones de toneladas. Mientras que en 1999 se alcanzaron los 14.5 millones (75% más) siendo su composición regional la

siguiente: Europa y la CEI 36%, seguida de Asia con un 34%, África Subsahariana un 20%, América Latina y el Caribe 7% y finalmente África del Norte y Medio Oriente un 3%.

De este modo la solución estructural de la seguridad alimentaria mundial se sienta sobre bases poco cómodas para la humanidad, pues el desarrollo de ésta, bajo las descripciones que hemos comentado, no parece tener como objetivo final la erradicación paulatina, por el contrario el hambre se ha vuelto un negocio; las organizaciones internacionales especializadas poco pueden hacer contra los esfuerzos unilaterales de las grandes potencias que buscan afianzar su posición en regiones ajenas.

En estos últimos años las agencias del sistema de Naciones Unidas así como diversas OING's han sido las responsables de prácticamente toda la ayuda humanitaria, trabajando incluso muchas de ellas, con escasos recursos, por ello su participación se ha fortalecido proporcionándoles respeto entre la comunidad internacional, pero igualmente su situación les ha llevado a exigir más recursos.

La ayuda alimentaria es uno de los muchos instrumentos que contribuyen a promover la seguridad alimentaria, la cual se ha definido como el acceso de todas las personas y en todo momento a los alimentos necesarios para una vida activa y sana⁷¹. Las políticas por las que se rige el empleo de la ayuda alimentaria del PMA se orientan al objetivo de erradicar el hambre y la pobreza. El objetivo final de la ayuda alimentaria es la eliminación de su propia necesidad. Así pues, las intervenciones de esta agencia están destinadas a mejorar las condiciones de vida de los más pobres, los que permanentemente o durante los períodos de crisis no están en condiciones de producir alimentos suficientes o bien no cuentan

⁷¹ FAO/OMS, Conferencia Internacional sobre la Nutrición (1992).

con los recursos para obtener los alimentos que ellos y sus familias necesitan para llevar una vida activa y sana.

El PMA es de las pocas instancias internacionales que forman parte de las Naciones Unidas que tienen una visión respecto a su trabajo: "Un mundo en el que cada hombre, mujer y niño tenga acceso en todo momento al alimento necesario para una vida activa y saludable. Sin alimentos, no puede haber ni paz sustentable, ni democracia ni desarrollo"⁷². Su estudio nos dará un panorama de cómo es que trabaja.

2.1 Creación y ruta del PMA

El PMA fue establecido oficialmente en 1961⁷³ por la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Conferencia de la FAO. Comenzó sus operaciones en enero de 1963, como un programa experimental y multilateral, de tres años de duración, destinado a movilizar y distribuir excedentes de alimentos⁷⁴. En 1965 se tomaron disposiciones a largo plazo respecto del PMA, y se acordó que continuara trabajando "mientras [...] posible y conveniente proporcionar ayuda alimentaria de carácter multilateral"⁷⁵. Se puso al Programa bajo el gobierno del Comité Intergubernamental; la mitad de cuyos miembros fueron elegidos por el Consejo de la FAO y la otra mitad por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC).

En estrecho contacto con la FAO, el trabajo del PMA en los años sesenta y setenta se centró fundamentalmente en los programas de desarrollo. En un primer

⁷² PMA, Declaración sobre el cometido del PMA, Roma, Italia, agosto 2000.

⁷³ ONU/FAO, Resolución 1714 (xvi) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 19 de diciembre de 1961; resolución 1/61 de la Conferencia de la FAO.

⁷⁴ La justificación de la fundación de la organización fue que "el aprovechamiento eficaz de los excedentes alimentarios disponibles constituye un medio provisional de aliviar el hambre y la desnutrición a los pueblos que padecen deficiencias alimentarias, particularmente a los países poco desarrollados, y de ayudar a estos países a fomentar su desarrollo económico" (Resolución 1714 (xvi) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 19 de diciembre de 1961; resolución 1/61 de la Conferencia de la FAO).

⁷⁵ ONU/PMA, Continuación del Programa Mundial de Alimentos, resolución 2095 (xx) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1965.

momento, suministró los denominados "Alimentos para su Distribución Gratuita", en apoyo de proyectos destinados a promover los recursos humanos en esferas tales como la alimentación escolar y la alimentación de grupos especialmente vulnerables. Más tarde, mediante los programas de alimentos por trabajo se compensó a los trabajadores por dedicarse a crear o preservar importantes bienes de desarrollo para una comunidad, región o nación.

En la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 se intensificó la función del PMA. Se aprobaron una serie de resoluciones políticas relativas a la ayuda alimentaria, y se instó a los donantes a que encauzaran una proporción más importante de ayuda alimentaria por vía del PMA. La Conferencia instó a que el órgano rector original del PMA se reconstituyera en el Comité de Políticas y Programas de Ayuda Alimentaria (CPA), un órgano mundial multilateral encargado de examinar estrategias y políticas en la esfera de la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria⁷⁶. Tanto la Reserva alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) como el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria permitieron el crecimiento de los recursos y programas del PMA.

Las operaciones del PMA se incrementaron de manera constante durante la mayor parte de los años ochenta. Hasta 1991, los esfuerzos se siguieron centrando primordialmente en el desarrollo, en tanto que la participación en situaciones de urgencia si bien era limitada iba en aumento. Sin embargo, en el periodo de 1990-1992, la situación cambió radicalmente al aumentar de manera significativa la financiación para emergencias. En 1990, los proyectos de desarrollo absorbía aproximadamente el 70% de los recursos del PMA; en 1992, este porcentaje había disminuido al 40% y aumentado 60% el de operaciones de emergencia (refugiados, desastres naturales, desplazados)⁷⁷, el panorama de la ayuda alimentaria se revertió.

Al mismo tiempo, cambió la naturaleza de las operaciones de urgencia del PMA. Antes de ese período las intervenciones respondían en general bien a

⁷⁶ El CPA se convirtió en la Junta Ejecutiva en 1996.

⁷⁷ Esta tendencia continuó, y en el período de 1994-1995 apenas representó el 30%.

desastres naturales como sequías, inundaciones o huracanes, o bien a situaciones de refugiados y guerra civil ⁷⁸. Entre 1990 y 1992, las operaciones empezaron a responder a emergencias mucho más complejas, que provocaban desplazamientos en masa de refugiados y de Personas Desplazadas en el Interior del país (PDI).

Otra importante novedad fue la creación de una nueva categoría de socorro por parte del CPA, las Operaciones para Situaciones prolongadas de Refugiados y Personas desplazadas (OPR), esta categoría ayudó a que los donantes aumentaran sus asignaciones y a que se ampliaran los programas del PMA en esa esfera.

Las necesidades de los refugiados y las PDI hicieron que el PMA y el ACNUR forjaran una nueva asociación. Con ello, los dos organismos establecieron una clara división de trabajo en cuanto a la provisión de alimentos y la asistencia no alimentaria⁷⁹. Con el tiempo, el PMA empezó a trabajar cada vez más con otros organismos, especialmente el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (FICR), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y diversas OING's ⁸⁰.

Por otro lado, el PMA fue constituido gracias al esfuerzo conjunto de la FAO y las Naciones Unidas; el Director Ejecutivo del PMA ha sido siempre nombrado conjuntamente por el Secretario General de las Naciones Unidas y el Director General de la FAO. En los primeros años, el Secretario General era casi un elemento ausente mientras que el Director General tenía una función primordial en el funcionamiento del PMA. Gran parte del personal de los primeros

⁷⁸ Por ejemplo, Biafra, Bangladesh y Camboya.

⁷⁹ El primer Memorando de Entendimiento entre el PMA y el ACNUR se elaboró en 1985. A este acuerdo se le introdujeron considerables mejoras con el posterior Memorando de 1994.

⁸⁰ Además de los asociados tradicionales como la FAO, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Oficina del Coordinador de las Naciones Unidas para el Socorro en Casos de Desastre (UNDRO).

años del PMA procedía de la FAO ⁸¹. Ésta era la que proporcionaba apoyo financiero, administrativo y de personal por lo que el PMA se administraba según los reglamentos administrativos y del personal de la FAO. El Director General era de la FAO aprobaba todas las principales operaciones de urgencia y ratificaba los estados financieros del PMA.

En las negociaciones necesarias para que el PMA se estableciera como una organización autónoma (que tomaron varios años) intervinieron el CPA, la FAO y las Naciones Unidas. En 1991, se establecieron nuevas disposiciones institucionales, que obtuvieron fuerza legal en enero de 1992. Estos cambios se consagraron en un nuevo conjunto de textos básicos, las Normas Generales y el Reglamento Financiero. El CPA se definió claramente como el órgano rector del PMA con supervisión plena del Programa⁸², y sus integrantes pasaron de 30 a 42. Se acordó oficialmente que la Sede del PMA se constituyera en Roma, y se elaboró un acuerdo relativo a la Sede con el Gobierno italiano⁸³. Además el CPA concedió al Director Ejecutivo del PMA total responsabilidad respecto de las operaciones y la administración del PMA ⁸⁴.

Al 1° de enero de 1992 se habían resuelto los obstáculos constitucionales, gracias en gran parte a los esfuerzos realizados durante varios años por James Ingram, Director Ejecutivo de 1982 a 1992. Buena parte de su período de servicio se vio dominado por problemas relacionados con el sistema de gobierno, que exigían mucha dedicación, en un momento en que se planteaban cada vez más retos de programas y de gestión al PMA. Como dijera su sucesora, cuando se le

⁸¹ El primer Director Ejecutivo fue luego Director General de la FAO.

⁸² El presupuesto administrativo y de apoyo a los programas del PMA (AAP) y los estados financieros siguen siendo examinados por dos órganos: el Comité de Finanzas de la FAO y la Comisión Consultiva de las Naciones Unidas en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP); ambos órganos prestan servicios de asesoramiento al órgano rector del PMA.

⁸³ Este acuerdo se firmó oficialmente unos años más tarde, en 1994.

⁸⁴ Existen ciertas restricciones residuales. Por ejemplo, las operaciones de urgencia cuyo valor en alimentos supere los 3 millones de dólares siguen teniendo que ser aprobadas conjuntamente por el Director General de la FAO y la Directora Ejecutiva del PMA.

entregó al Sr. Ingram el premio Alimentos para la vida en el año 2000: "sin su dedicación y tesón, el PMA no sería hoy el organismo efectivo e independiente que es"⁸⁵.

La resolución del reto que planteó el sistema de gobierno no sólo preparó el terreno para los cambios internos que se iniciaron en el período 1992-1993, sino que también hizo posible que estos cambios se produjeran. De hecho los cambios estructurales se realizaron justo a tiempo para las acciones que tendría que realizar la agencia a partir de los siguientes años. Si el PMA no se hubiera convertido en una institución autónoma⁸⁶, con responsabilidades claramente separadas de las de la FAO, nunca se habrían podido llevar a cabo los cambios orgánicos del PMA posteriores a 1992. Como se señaló posteriormente en un informe de evaluación de los donantes: "Fue sólo en 1992, cuando entraron en vigor las Normas Generales y el Reglamento Financiero revisados, que el PMA obtuvo la total autonomía administrativa de su personal y finanzas con respecto a la FAO"⁸⁷.

En abril de 1992, Catherine Bertini se convirtió (hasta la fecha) en la Directora Ejecutiva del PMA. Inmediatamente tuvo que enfrentarse a una situación paradójica: por un lado, el PMA estaba realizando importantes programas humanitarios y de desarrollo, y sus operaciones de transporte y logística recibían numerosos elogios⁸⁸. Además, se veía al Programa como un importante actor en la respuesta de las Naciones Unidas a las situaciones de urgencia. Se había convertido en una organización grande, con 82 oficinas sobre

⁸⁵ Declaración de Catherine Bertini del 19 de octubre de 2000.

⁸⁶ Hasta 1998, el PMA estaba representado sobre el terreno por el PNUD; aún no se ha completado el proceso de transferencia de las funciones de personal del PNUD al PMA, por lo que se refiere al personal del PMA contratado localmente.

⁸⁷ Evaluación del Programa Mundial de Alimentos, 1994. Encargada por los gobiernos del Canadá, Noruega y los Países Bajos y denominada como "la evaluación tripartita". No obstante, siguen habiendo vestigios del viejo sistema: por ejemplo, el PMA aún basa su reglamento del personal en el código de la FAO.

⁸⁸ El Proyecto Nórdico recomendó en 1990 que se designara oficialmente al PMA como el organismo de las Naciones Unidas con responsabilidad primordial en materia de logística y transporte tanto por lo que respecta a los alimentos como a los artículos no alimentarios, incluida la asistencia a los países para que desarrollaran sus propios servicios de transporte.

el terreno⁸⁹. Había adquirido buena reputación en la comunidad internacional y entre los donantes, y mantenía relaciones de trabajo sólidas con muchos de los organismos de las Naciones Unidas y OING.

Como se mencionó, en 1992 se destinaba como mínimo el 60% de los recursos del PMA a las emergencias, y los donantes estaban cada vez más interesados en apoyar las intervenciones del PMA en tales situaciones. Los problemas humanitarios se estaban volviendo mucho más complejos y apremiantes, en un contexto de guerras civiles, desplazamientos masivos de la población y operaciones transfronterizas, que exigían mecanismos de coordinación más elaborados.

Los conflictos civiles y los trastornos económicos resultantes de la disolución de estados en la ex Unión Soviética y en los Balcanes, en la etapa posterior a la Guerra Fría, aumentó la demanda de ayuda alimentaria en una región que antes no la necesitaba. Al mismo tiempo aumentaban las situaciones de urgencia en otras partes del mundo, como en África subsahariana.

Complicó más la situación la falta de certeza con respecto al impacto de la Ronda Uruguay del GATT sobre los excedentes de productos básicos agrícolas. Ya no podía darse por sentado que se contaría indefinidamente con los excedentes alimentarios del pasado, lo cual creaba inseguridad respecto de la cantidad de ayuda alimentaria de que podría disponer el PMA, aunque paradójicamente la producción había aumentado. Durante este período, los recursos para el desarrollo estaban disminuyendo en todo el mundo, y algunos donantes comenzaron a poner en duda la validez de la ayuda alimentaria como recurso para el desarrollo.

Todos estos factores ejercieron gran presión sobre la ayuda alimentaria disponible para los programas de desarrollo, que habían sido el elemento básico

⁸⁹ De ahora en adelante por "sobre terreno" se entiende como las oficinas establecidas en alguna misión y son diferentes de las representaciones. Según el informe anual de 1991, el PMA contaba con 82 oficinas sobre el terreno que ejecutaban programas en 92 países.

de las actividades del PMA desde sus inicios hasta fines de los años ochenta, de modo que estos cambios parecían estar amenazando la base tradicional de movilización de recursos del PMA.

En el período de 1992-1993, la administración del PMA comenzó a redefinir los primordiales sectores de preocupación para el PMA puesto que no lograba dirigir sus programas a los países y los grupos de población más necesitados porque había una distribución demasiado escasa de los recursos de desarrollo, y dado que el PMA debía su origen al traslado de excedentes alimentarios a países en desarrollo, el transporte de alimentos constituía la base de la labor del PMA. Éste tendía a definir su éxito en función del volumen de alimentos entregados en lugar de la cantidad de personas alimentadas. Si bien las situaciones de urgencia representaban el 60% de los programas del PMA, la estructura de la organización se había dirigido al desarrollo, y el PMA seguía dedicando la mayor parte de sus recursos humanos a la programación para el desarrollo.

Los sistemas de presupuesto, gestión financiera, gestión de recursos humanos e información eran anticuados, complicados e inadecuados. El PMA no contaba con procedimientos administrativos acelerados para las situaciones de urgencia con que se enfrentaba. Los mecanismos de presentación de informes y de rendición de cuentas eran deficientes, y los regímenes de auditoría y de evaluación no resultaban eficaces. Pese al tamaño de sus programas, el PMA era una de las organizaciones menos conocidas del sistema de las Naciones Unidas, especialmente por la opinión pública de los países donantes. A pesar de los esfuerzos iniciales, no bastaba la cooperación y coordinación mantenidas con otras organizaciones de las Naciones Unidas⁹⁰.

La necesidad de que el PMA se centrara las personas pobres y con hambre se hizo más que evidente, pues suponía suministrar alimentos esenciales

⁹⁰ Por ejemplo, faltaba una cooperación estrecha entre las tres organizaciones de las Naciones Unidas relacionadas con los alimentos con sede en Roma, la FAO, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el PMA.

para la supervivencia en situaciones de emergencia y tener que velar por la seguridad del personal y de los alimentos sobre el terreno. Era evidente que había una necesidad de fortalecer las actividades de desarrollo en el marco de la creación de comunidades autosuficientes, y de integrar los programas de ayuda alimentaria del PMA en las prioridades de desarrollo nacionales.

¿Cómo podía el Programa dirigir mejor sus esfuerzos a fin de lograr el mayor beneficio para las personas que viven en la pobreza y el hambre? La primera medida para responder a esta pregunta había sido establecer el propósito, las estrategias y las políticas del PMA:

"La ayuda alimentaria no lo puede todo. El PMA no debe pretender hacerlo todo. Debe concentrarse en aquello para lo que es más apto, con los recursos que se ponen a su disposición. Esta premisa básica es un punto de partida indispensable en la senda que lleva a la transformación del Programa⁹¹".

En diciembre de 1994, el PMA aprobó una declaración sobre su cometido, que fue una de las primeras en el sistema de las Naciones Unidas. En esa declaración se manifestaba que:

"El PMA es el organismo de ayuda alimentaria del sistema de las Naciones Unidas [...]. Las políticas por las que se rige el empleo de la ayuda alimentaria del Programa Mundial de Alimentos deben orientarse al objetivo de erradicar el hambre y la pobreza. Se requieren intervenciones precisas destinadas a mejorar las condiciones de vida de los más pobres, los que permanentemente o durante los períodos de crisis no están en condiciones de producir alimentos suficientes o no cuentan con los recursos para obtener los alimentos que ellos y sus familias necesitan para llevar una vida activa y sana⁹²".

Con ello se pudo circunscribir el propósito del PMA a tres áreas específicas, que tenían en cuenta la vida de las personas, o sea, los beneficiarios, como punto de partida en cada caso:

⁹¹ PMA, Examen de las políticas, objetivos y estrategias del PMA (CFA: 37/P/7, 7 de abril de 1994). El mercado es nuestro.

⁹² PMA, Declaración sobre el cometido (CFA: 38/P/5). El mercado es nuestro.

- Salvar vidas humanas en crisis de refugiados y otras situaciones de urgencia (alimentos para la vida);
- Mejorar la nutrición y la calidad de vida de las personas más vulnerables en todo el mundo en momentos críticos de sus vidas (alimentos para el crecimiento);
- Permitir el desarrollo, en primer lugar, ayudando a las personas a crear activos que las beneficiaran directamente, y promoviendo después la autosuficiencia de las personas y comunidades pobres (alimentos por trabajo).

Una medida inmediata consistió en orientar las operaciones del PMA hacia los países más necesitados. A fines de 1994, el CPA decidió que, antes de 1997, el 90% como mínimo de la asistencia para el desarrollo del PMA debía destinarse a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA), y que el 50% como mínimo de sus recursos de desarrollo debía asignarse, entre éstos, a los Países Menos Adelantados (MA)⁹³. Inmediatamente después de ese período de sesiones, la Directora Ejecutiva inició un proceso de examen interno a fin de volver a estudiar la cartera completa de los proyectos abarcados por las oficinas del PMA en los países en función. Como resultado de ello, el PMA cerró oficinas en 23 países⁹⁴, de los que 16 se clasificaron como países que habían alcanzado la categoría de ingresos medianos.

Paralelamente, el PMA decidió insistir especialmente en dirigir recursos a las mujeres, para lo cual fue necesario esforzarse en potenciar la función de las mujeres mediante un análisis y una planificación que atendieran a las cuestiones de género en todos sus programas.

Esta decisión se basó en la convicción de que el fortalecimiento de las posibilidades de las mujeres era esencial para resolver los problemas del hambre

⁹³ PMA, Directrices sobre los niveles de recursos de los programas en los países. (CFA: 38/P17, 11 de noviembre de 1994).

⁹⁴ Cinco de estas oficinas volvieron a abrirse posteriormente debido a nuevas situaciones de emergencia. También se abrieron oficinas en otros países por las mismas razones, en tanto que otros programas en los países se han ido terminando progresivamente. Un caso fue el de México.

y la pobreza. "Las mujeres son los elementos fundamentales del cambio [...] debemos hacerles llegar nuestra ayuda por ser quienes más se dedican en las familias a asegurar que los niños coman y se eduquen, y crezcan fuertes, así como quienes más velan por que toda la familia esté alimentada y tenga posibilidades de desarrollarse"⁹⁵.

El PMA determinó que, en el futuro, las mujeres no sólo tenían que tener acceso directo a los alimentos en todos los programas, sino también tenía que participar en las decisiones que se adoptaran respecto de la gestión de los alimentos. En la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, el PMA asumió compromisos concretos respecto de las mujeres, con los cuales se aspiraba a cambiar significativamente la función que éstas desempeñaban en los programas humanitaria y para el desarrollo. El PMA consideró los preparativos de Beijing como un proceso de reajuste para el propio Programa, lo cual implicó reconocer implícitamente que no había visto antes la importancia de centrarse en las mujeres, ya fuera como cuestión de equidad o programática.

En 1993, los sistemas y procesos del PMA no se adaptaban a los retos con que se enfrentaba el Programa. El PMA ni podía planificar debidamente, ni hacer un seguimiento de sus recursos ni presentar informes satisfactorios al CPA y a los donantes. La solución a largo plazo fue el Programa de Mejora de la Gestión Financiera (FMIP) puesto en marcha. Este programa se diseñó a fin de que la organización pudiera interrelacionar y administrar todos sus recursos, esto es, alimentos, personas y finanzas. La finalidad del FMIP era garantizar la responsabilidad financiera, la eficacia en función de los costos, el control, la transparencia y la información en tiempo real. Se pretendía ayudar a que los directores contaran con información más precisa y pertinente, que produjera decisiones más rápidas y efectivas.

En 1995, el PMA estimaba que había logrado ciertas mejoras

⁹⁵ Declaración sobre el cometido, Op.cit.

significativas. No obstante, había indicios de que las distintas iniciativas no iban a bastar por sí solas, y la dirección no estaba satisfecha con la capacidad del PMA de responder con rapidez y flexibilidad a operaciones de urgencia complejas. Pese a los esfuerzos realizados en el pasado, el PMA seguía siendo una organización altamente centralizada y jerárquica, y los directores en los países no tenían los conocimientos técnicos ni los instrumentos necesarios para ejercer la autoridad delegada y administrar las operaciones eficazmente.

A fines de 1995, la Directora Ejecutiva decidió poner en marcha un amplio programa de cambios, basado en las ideas y sugerencias resultantes del examen realizado; el resultado fue un programa más completo, integral y a largo plazo diseñado de modo que se produjese una transformación gradual en la organización.

En julio de 1996, la Directora Ejecutiva anunció una visión de futuro del PMA, que se basaría en la labor realizada y las iniciativas de cambio emprendidas desde 1992 y las integraría en su totalidad. Esta visión se basaba en la organización en que quería convertirse el PMA, y proporcionaba el marco del programa de cambio con que la misma podría hacerse realidad. Se trataba de que el PMA se volviera una organización mucho más estratégica, capaz de responder con flexibilidad y rapidez a situaciones apremiantes, y de integrar perfectamente los programas de urgencia, recuperación y desarrollo. La propia cultura de la organización cambiaría, y un PMA transformado se basaría en siete características orgánicas:

- *Dar un lugar central a las actividades sobre el terreno:* lograr una transferencia de poder progresiva pero fundamental hacia el terreno y lograr que la experiencia sobre el terreno fuera una consideración importante al nombrar a los directivos principales.
- *Reflexionar de manera estratégica:* abordar todos los aspectos del PMA de manera más estratégica; definir la posición del PMA en la lucha contra el hambre y lograr mayor competencia para determinar la ventaja comparativa

de la ayuda alimentaria a fin de satisfacer las necesidades de desarrollo de los países.

- *Dejar que los directores dirijan:* delegar la autoridad de adoptar decisiones al personal directivo y asegurarse de que las funciones de apoyo en la Sede ya no consistieran en controlar a los directores sino en colaborar en su labor de dirección.
- *Flexibilidad y capacidad de adaptación:* asegurarse de que el personal y la dirección pudiesen manejar tanto las actividades de socorro como las de desarrollo; simplificar los procesos de modo que el PMA mantuviera flexibilidad y capacidad de adaptación; y comprometer al PMA a que se convirtiera en una organización capaz de aprender.
- *Comunicación:* mejorar el diálogo dentro del PMA y con otros organismos; crear un entorno en el que se fomentara el intercambio de información y se promoviera una mayor difusión de información sobre las políticas y actividades del PMA.
- *Trabajo en equipo:* crear una cultura de colaboración y trabajo en conjunto a todo nivel dentro de la organización, en las oficinas en los países y las direcciones, entre las direcciones, entre la Sede y el terreno, y con otros organismos.
- *Liderazgo:* crear una cultura en la que el personal demostrara dotes de mando; establecer un equipo de gestión superior dispuesto a hacer una gestión estratégica y afirmar la competencia en materia de gestión y conducción, y capaz de hacerlo⁹⁶.

Sin embargo, aparecieron algunas señales de peligro. Las Naciones Unidas con motivo de su aniversario, vivían presiones y críticas sin precedentes. El carácter multilateral del PMA se vio asediado. Las contribuciones se dirigieron cada vez más a determinados países, proyectos u operaciones de urgencia. El PMA ya no era el único organismo que prestaba ayuda alimentaria selectiva. Otros organismos estaban esforzándose por lograr el mismo nivel de competencia

⁹⁶ PMA, *Preparing WFP for the Future: An Organization to Meet our Mandate*, Directora Ejecutiva, julio de 1996.

y erigirse como competidores por recursos de ayuda alimentaria cada vez más escasos. Sobre todo ya no se contaba con los excedentes alimentarios ni la seguridad de financiación que se solía tener.

Muchos de los cambios introducidos en los años noventa obedecieron a la necesidad de responder a una sencilla pregunta: ¿Cómo podemos atender de manera más efectiva a aquellos aquejados por el hambre? En un documento del PMA se respondía a esta pregunta de la siguiente forma: "El mandato del PMA consiste en ayudar a los pobres que padecen hambre. Estas personas no viven en Roma. La base de nuestro trabajo está, pues, en el terreno"⁹⁷.

Dado que el PMA necesitaba convertirse en una organización basada en el terreno en el sentido más amplio de la expresión, se requería una transferencia de poder al terreno gradual pero crítica. Por consiguiente, se determinó que los directores y el personal sobre el terreno contasen con:

- Un conocimiento profundo de la situación de quienes padecían pobreza y hambre, y de los problemas relacionados con la seguridad alimentaria y la ayuda alimentaria en los países en los que prestaban servicios;
- Conocimientos que les permitieran trabajar en los distintos aspectos de los programas del PMA, especialmente en las operaciones de urgencia, los proyectos de desarrollo y las actividades de promoción;
- Autoridad para adoptar decisiones rápidamente en situaciones de urgencia de rápida evolución;
- Acceso al asesoramiento, el apoyo y la orientación de los directivos principales, quienes, a su vez, debían conocer la situación regional y los retos con que se enfrentaban los directores en los países;
- Rápido acceso a funciones de apoyo organizativo como las compras, los recursos humanos y la gestión financiera, que facilitaran la respuesta inmediata, con una buena comprensión de las características específicas de la región;

⁹⁷ Ibid.

- Un apoyo sólido basado sistemas, tecnología y procesos eficaces, ágiles y adaptados a las necesidades.

Uno de los principales dilemas que se plantearon en 1996 tuvo que ver con la tensión creada entre la necesidad de instituir cambios estructurales y la importancia de elaborar los sistemas y directrices necesarios, así como aplicarlos de tal forma que respaldaran los cambios estructurales.

Entre 1997 y 2002, el PMA ha puesto en marcha una gran variedad de actividades de cambio. Estas iniciativas se agrupaban en torno a siete "pilares" principales, que respaldaban la visión de futuro del nuevo PMA.

Pilar 1: Propósito, estrategias y políticas

En el transcurso del proceso de cambio, el PMA continuo reflexionando acerca de su propósito, el fortalecimiento de su capacidad en la esfera de la planificación estratégica y la formulación de políticas, y la consolidación de sus prioridades estratégicas para orientar sus operaciones.

En el período de 1992 a 1995, el CPA y la dirección del PMA elaboraron una Declaración sobre el cometido. En su conjunto, el proceso de preparación de tal declaración y la propia declaración dieron un claro sentido de finalidad al PMA. El CPA y la dirección del PMA expusieron asimismo las estrategias y políticas necesarias para que el PMA afinara el objetivo y la selección de beneficiarios de sus programas.

En este sentido, el PMA ha pasado a centrarse más en las razones (ayudar a los pobres aquejados por el hambre) y no en el objeto (suministrar ayuda alimentaria) de sus actividades. Quizás éste sea el cambio más importante que ha sufrido el PMA desde que se iniciara el proceso de transformación en 1992.

Después de elaborada la Declaración sobre el cometido y de mantener una serie de debates internos sobre estrategias, como la reunión general celebrada en Túnez en 1999, surgieron gradualmente seis prioridades estratégicas que guiarían

la evolución de los programas del PMA así como la labor de sus directores y su personal, tanto sobre el terreno como en la Sede. Muchas de estas iniciativas se originan en las iniciativas emprendidas entre 1992 y 1995 y se perfeccionaron en este período (cuadro 13).

Cuadro 13: Prioridades Estratégicas

<p>Prioridad Estratégica Uno: Centrarse en la mujer</p>	<p>En la Cuarta Conferencia Mundial de las acciones Unidas sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995, el PMA asumió una serie de compromisos respecto de las mujeres y se comprometió a abordar temas relacionados con el género que afectaban a millones de pobres que padecen hambre. El Programa ha ido mucho más allá de proclamar su apoyo a esta prioridad estratégica: ha incorporado este principio en todas sus actividades.</p> <p>En el marco de esta prioridad, el PMA ha puesto mayor énfasis en los programas que atienden a los niños, como la nutrición materno-infantil y la alimentación escolar. El PMA ha creado una Dependencia de Apoyo a la Alimentación Escolar específica a fin de brindar orientación en materia de políticas y programas para su iniciativa mundial ampliada de alimentación escolar. Ha extendido sus esfuerzos en la esfera del enriquecimiento de los alimentos a fin de abordar el problema de la carencia de micronutrientes, que tiene importantes repercusiones en la salud de las mujeres embarazadas y los niños menores de 5 años.</p>
<p>Prioridad Estratégica Dos: Afinar la selección geográfica de la ayuda alimentaria</p>	<p>En el período de 1992 a 1995, el PMA centró sus esfuerzos en seleccionar a los países más necesitados asignando recursos a los países menos adelantados y a aquellos con bajos ingresos y déficit de alimentos. Desde 1996, ha ido un paso más adelante en esta estrategia pues ha procurado definir las zonas geográficas dentro de los países en donde se concentra la mayor parte de las personas pobres y con hambre. El sistema de Análisis y Cartografía de la Vulnerabilidad (VAM) ha sido la principal herramienta que ha permitido poner en práctica esta prioridad.</p>
<p>Prioridad Estratégica Tres: Hablar en nombre de quienes padecen hambre y pobreza</p>	<p>En 1994, el CPA manifestó que "el PMA [debe] actuar como el defensor a nivel mundial de los pobres y hambrientos, poniendo la cuestión del hambre al centro del programa de desarrollo"⁹⁸.</p>

⁹⁸ PMA, Examen de las políticas, objetivos y estrategias del PMA (CFA: 37/P/7, 7 de abril de 1994).

Continuación cuadro 13

<p>Prioridad Estratégica Cuatro: Respalda la reforma de las Naciones Unidas</p>	<p>A mediados de 1997, el Secretario General de las Naciones Unidas anunció un programa de reforma de gran alcance destinado a fortalecer la función, la capacidad, la eficiencia y la eficacia de las Naciones Unidas. En el marco de estos esfuerzos, incluyó al PMA como parte integral de sus comités ejecutivos sobre asuntos humanitarios y de desarrollo, y nombró a la Directora Ejecutiva miembro del Grupo Superior de Gestión.</p>
<p>Prioridad Estratégica Cinco: Asociaciones con los organismos de las Naciones Unidas, las OING y la sociedad civil</p>	<p>Las asociaciones son ahora un elemento primordial de todos los programas del PMA. La naturaleza de estas asociaciones es muy diversa; algunas son de carácter puramente operacional. El PMA ha hecho considerable hincapié en la creación de asociaciones con ONG y organizaciones intergubernamentales mediante el establecimiento de memorandums de entendimiento, reuniones regulares y programas de cooperación. Fortalecer el que el PMA tuviese una intensa participación con los equipos de las Naciones Unidas, pues éstos ayudan a dar forma a la política general y la orientación operacional de los programas en los países de los organismos de contraparte, y proporcionan sustancia práctica a las asociaciones.</p>
<p>Prioridad Estratégica Seis: Estrecha cooperación entre el sistema de gobierno y la dirección</p>	<p>Un sistema de gobierno efectivo es parte intrínseca de todo proceso de cambio orgánico. En todas las principales etapas del proceso de transformación, el órgano rector y la dirección han trabajado en estrecho contacto para analizar los problemas y buscar soluciones.</p>

Pilar 2: Programas

Desde hace 10 años el PMA, en el marco de sus prioridades estratégicas y las nuevas políticas operacionales, ha estado fortaleciendo su capacidad para ejecutar con eficacia las operaciones de ayuda alimentaria. En el período comprendido entre 1992 y 1995, el PMA se concentró en la planificación por países y realizó esfuerzos iniciales por elaborar directrices al respecto e impartir capacitación en materia de emergencias. En el período 1997-2001, la organización se centró principalmente en lo siguiente:

- Incorporar el marco de la política de habilitación para el desarrollo como línea central de toda la organización;

- Elaborar un enfoque integrado de prevención, preparativos de rápida intervención, socorro, recuperación y desarrollo⁹⁹;
- Mejorar los sistemas, las herramientas y la capacitación en materia de emergencias; y
- Fortalecer la base de conocimientos acerca de las cuestiones relacionadas con la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria.

La Junta pidió al PMA que prestara asistencia sólo en aquellos momentos y situaciones en los que el consumo de alimentos fuera insuficiente para mantener un buen estado de salud y nivel de productividad, y que se centrara en los cinco objetivos¹⁰⁰ de la política de habilitación para el desarrollo.

Otro factor clave fue la elaboración de un enfoque integral de prevención, preparativos de pronta intervención, socorro, recuperación y desarrollo. En 1998, la Junta aprobó la política de fortalecimiento de esta capacidad en el documento titulado "De la crisis a la recuperación"¹⁰¹, en el cual se atiende a uno de los desafíos de política más apremiantes con los que se han enfrentado en los años noventa los organismos de ayuda humanitaria y de desarrollo, es decir, el mejor modo de gestionar la transición del socorro de emergencia a la recuperación a medio plazo y, por último, al desarrollo a largo plazo. Al aplicarse esta política, el PMA modificó la estructura vigente de sus programas a fin de crear una nueva categoría de actividades de asistencia, es decir, las Operaciones Prolongadas de Socorro y Recuperación (OPSR).

⁹⁹ Este punto es importante porque es la base de lo que posteriormente denominaremos como ayuda alimentaria integral.

¹⁰⁰ Los cinco objetivos de dicha política son los siguientes: 1) crear las condiciones para que los niños pequeños y las mujeres gestantes y madres lactantes satisfagan sus necesidades nutricionales especiales y necesidades sanitarias relacionadas con la nutrición; 2) crear las condiciones para que los hogares pobres inviertan en capital humano mediante la educación y la capacitación; 3) posibilitar la adquisición y conservación de bienes por parte de las familias pobres; 4) mitigar las consecuencias de las catástrofes naturales en zonas vulnerables a crisis recurrentes de esta índole; y 5) crear condiciones propicias para que los hogares cuya seguridad alimentaria depende de recursos naturales degradados puedan contar con medios de subsistencia más sostenibles.

¹⁰¹ WFP/EB.A/98/4-A.

Pilar 3: Movilización de recursos e información pública

Uno de los principales desafíos entre 1992 y 1995 fue el de adoptar políticas equitativas y transparentes para la financiación de la gestión de las operaciones y los costos generales del PMA. En enero de 1996, se hizo efectivo un nuevo sistema, la política de recursos y financiación a largo plazo. En los años siguientes, se dio prioridad a la mejora del enfoque de dicha política y al establecimiento de una base más amplia y más sólida para la movilización de recursos.

Una vez establecidos con éxito la política y los modelos de recursos y financiación a largo plazo, la atención de la Junta y la dirección se dirigió a cuestiones más amplias relacionadas con la movilización de recursos. En 1999, el personal directivo principal consultó con los Estados Miembros para definir una nueva estrategia de movilización de recursos que ofreciera una base más sólida para dotar de recursos a los programas. Las finalidades eran ampliar la base de donantes, mantener el carácter multilateral del PMA y asegurar una mayor previsibilidad en cuanto a sus recursos. La estrategia de movilización de recursos fue aprobada por la Junta en 2000 y se está aplicando actualmente.

Para el año 2002, el PMA había llegado a ser considerado por muchos donantes y por los principales medios de comunicación como una fuente fiable de información sobre el hambre, en especial en situaciones de crisis, como por ejemplo en la República Popular Democrática de Corea, Kosovo, Timor Oriental y Afganistán. En los medios de comunicación se empezó a hacer referencia regularmente y de manera positiva a esta Organización y, a los ojos de los donantes, el Programa se convirtió en un sinónimo de eficiencia y eficacia en cuanto al suministro de ayuda alimentaria de vital importancia a las poblaciones pobres aquejadas por el hambre.

Pilar 4: Personal y dirección

Una de las primeras prioridades entre 1992 y 1995 fue establecer una sólida cultura de gestión. Desde 1996 se siguió trabajando con este compromiso y

se hace cada vez más hincapié en el desarrollo de la capacidad directiva y la ampliación de los equipos de alta gestión en la Sede y sobre el terreno.

La capacitación y el perfeccionamiento del personal han desempeñado una función de importancia decisiva en el fortalecimiento de las aptitudes y la motivación del personal¹⁰². En 1996, en el marco de la iniciativa del cambio y del compromiso contraído en materia de capacitación, la Directora Ejecutiva estableció un equipo encargado de la plantilla y la capacitación que constituyó la base de lo que llegó a ser una estrategia de capacitación exhaustiva. En los últimos cinco años, el PMA ha efectuado importantes inversiones en la esfera de la formación, en términos de tiempo del personal y recursos financieros.

En una de sus primeras reuniones con el CPA, la Directora Ejecutiva expuso con claridad su compromiso de aumentar considerablemente la proporción de mujeres que ocupaban cargos profesionales y directivos. Posteriormente, el PMA adoptó como objetivo que el 50% de todo el personal profesional estuviera constituido por mujeres. La proporción de mujeres entre el personal profesional internacional del PMA aumentó del 17%, en enero de 1992, al 39%, en junio de 2001.

La seguridad del personal ha constituido una de las principales preocupaciones de la Directora Ejecutiva en los últimos diez años. Dado que el personal del PMA trabaja en situaciones difíciles y peligrosas algunos miembros del personal han perdido la vida por actos de violencia, o bien se ha disparado contra aviones del Programa, además el personal ha sido objeto de intimidaciones en puestos de control y barricadas en las carreteras, y los convoyes de socorro han sido objeto de secuestros y emboscadas. Entre 1992 y 2002, fallecieron en el desempeño de sus funciones 56 miembros del personal¹⁰³.

¹⁰² Al principio del decenio se impartía casi exclusivamente la llamada capacitación de contraparte.
¹⁰³ En los 30 años anteriores a 1992, fallecieron en el desempeño de sus funciones dos miembros del personal.

En 1999, el programa de capacitación e información sobre temas de seguridad se volvió obligatorio para todo el personal del PMA y se organizaron talleres en todas las regiones. Desde el comienzo de esta iniciativa, 72 instructores internos han capacitado a más de 8.000 miembros del personal del PMA y de sus asociados.

Pilar 5: Diseño orgánico

Durante todo el proceso de cambio la dirección se ha preocupado por establecer una estructura que facilite y mejore la capacidad del PMA para trabajar en contextos sobre el terreno que se vuelven cada vez más imprevisibles y cambian con rapidez. La nueva visión de futuro del PMA contiene la base para llevar a cabo un cambio radical en el diseño y la organización del propio PMA. Las características básicas de este enfoque se han descrito en el documento *Preparing WFP for the Future* (Preparar al PMA para el futuro).

El PMA necesitaba contar sobre el terreno con personal directivo de nivel superior experimentado y capaz de formular reflexiones estratégicas, establecer una comunicación con las personas y movilizarlas, asumir mayores responsabilidades, dirigir equipos y responder de la gestión de los recursos asignados y los resultados alcanzados. Por lo que concierne a la estructura sobre el terreno, se ha introducido un nuevo concepto orgánico basado en unos polos de países colocados bajo la responsabilidad de administradores regionales experimentados. Estas oficinas regionales han permitido a la organización acercar a los directores a las operaciones de campo, facilitando así la adopción de decisiones y promoviendo los programas regionales. Representan la primera fase del proceso de descentralización.

A partir de 1997, el PMA ha creado 13 oficinas de los polos regionales¹⁰⁴ que proporcionan apoyo técnico a los programas y orientaciones administrativas a las oficinas en los países de su propio polo. Para ello ha sido necesario devolver algunas funciones especializadas en esferas tales como la programación, la

¹⁰⁴ Abidján, Addis Abeba, Bangkok, Islamabad, Kampala, Lima, Managua, Maputo, Nairobi, Nueva Delhi, Uagadugú, Pristina y Yaoundé.

logística, las compras, la información pública, la gestión financiera y la gestión de recursos humanos.

El establecimiento de las oficinas de los polos regionales tenía por objeto apoyar y no entorpecer el trabajo de las oficinas en los países que siguieron siendo una unidad orgánica clave sobre el terreno. El proceso de fortalecimiento de la capacidad del PMA en las oficinas en los países prosiguió, y en 1998 el Director del PMA en el País se convirtió en representante del PMA¹⁰⁵. El Programa se está haciendo cargo gradualmente de todas las funciones de gestión y administración que maneja el PNUD.

En los directores en los países se delegaron mayores facultades para aprobar gastos en pro de operaciones de urgencia, y adoptar decisiones acerca de la contratación del personal y los consultores y de los contratos de compra. La delegación de facultades en los directores en los países se promovió aún más en las esferas de la aprobación de programas, la logística, las compras, las finanzas y la movilización de recursos. Los directores en los países ampliaron con éxito sus funciones como:

- La base de conocimientos acerca de la ayuda alimentaria y la seguridad alimentaria;
- Las actividades locales de promoción;
- La movilización de recursos a nivel local y la mejora de la comunicación con los donantes en general;
- El establecimiento de asociaciones estratégicas;
- La preparación de distintos documentos de planificación; y
- La gestión de operaciones de urgencia y programas de ayuda alimentaria para el desarrollo.

¹⁰⁵ En 1995, se convino en que el PMA tuviera un representante propio (CFA/40). En 1997 se modificaron en consecuencia las Normas Generales (que se desdoblaron en Estatuto y Reglamento General) y las modificaciones fueron efectivas a partir de 1998

Al final de 1998, el PMA decidió trasladar, con carácter experimental, fuera de Roma dos despachos regionales¹⁰⁶. Se eligieron esos despachos porque abarcaban regiones que en aquel momento se centraban sobre todo en el desarrollo. Esta experiencia resultó ser muy positiva y abrió el debate sobre la posibilidad de enviar al campo todos los despachos regionales o de fusionar los despachos regionales y las oficinas de los polos regionales, salvo en caso de que, por un determinado período, fuese verdaderamente necesario mantener la oficina de un polo regional. Para septiembre de 2001, se había completado la descentralización sobre el terreno de los despachos regionales con sede en Roma¹⁰⁷, y se habían cerrado 11 de las 13 oficinas de los polos regionales¹⁰⁸.

Se convino en que cada despacho regional tendría un objetivo de 16 funcionarios profesionales financiados con cargo al presupuesto básico, que incluiría al director regional y su suplente, asesores de programas y oficiales de apoyo especializados en logística, gestión de la cadena de suministro de productos, recursos humanos, finanzas y administración, compras, información pública y tecnología de la información y la comunicación.

Pilar 6: Sistemas, procesos y tecnología

A principios de los años noventa se determinó con claridad que era necesario revisar y fortalecer todos los sistemas y la infraestructura tecnológica del PMA. Este último respondió a la necesidad de que el personal directivo contase con una información más precisa y pertinente que permitiera una adopción de decisiones más rápida y eficaz. Ello quedó ultimado con la introducción del Sistema Mundial y Red de Información del PMA (WINGS)¹⁰⁹.

¹⁰⁶ El Despacho Regional para Oriente Medio y África del Norte, situado en El Cairo, Egipto y el Despacho Regional para América Latina y el Caribe, en Managua, Nicaragua.

¹⁰⁷ Los despachos adicionales eran: África Occidental (Dakar), África Central (Yaoundé), África Oriental/Meridional (Kampala), Asia (Bangkok) y Europa Oriental (temporalmente en Roma).

¹⁰⁸ Se mantuvieron solamente las oficinas de los polos regionales de Islamabad y Maputo para fines de apoyo operacional y técnico, en especial en materia de programación, logística y tecnología de la información y la comunicación. La oficina de Lima se designó centro de movilización de recursos destacado fuera de la sede, con la función especial de fomentar la toma de conciencia y promover un mayor apoyo en pro del PMA en América Latina y el Caribe.

¹⁰⁹ El sistema WINGS permite a todo el personal directivo conocer en todo momento de la situación de los presupuestos, proyectos, cadena de suministro de productos y demás, de modo

La planificación más detallada de los componentes del FMIP dio como resultado un plan de ejecución del FMIP por etapas. Para ello era necesario mejorar los sistemas de transferencia de datos anticuados y establecer algunos sistemas tácticos que permitieran al PMA introducir mejoras inmediatas y satisfacer las necesidades de información, a la vez que se diseñaban e implantaban sistemas estratégicos a largo plazo. Como consecuencia, para el final de 1998 se habían ultimado todos los sistemas tácticos y de información, incluida la infraestructura material. En 1999 empezaron el diseño y la implantación de los sistemas estratégicos. El sistema estratégico se concibió de modo que incluyera los procesos de gestión financiera, gestión de compras y de recursos humanos, movilización de recursos, programación, gestión de proyectos, transporte y seguimiento de productos.

Pilar 7: Rendición de cuentas y supervisión

La necesidad de asegurar la adopción de enfoques de rendición de cuentas y supervisión sólidos además de fiables planteó uno de los primeros desafíos en el proceso de cambio. En el último decenio, el PMA se ha centrado en el establecimiento y el fortalecimiento de mecanismos de supervisión básicos. De hecho, el Programa ha hecho cada vez más hincapié en compartir las enseñanzas y ayudar a la dirección a aprender de sus propias experiencias y a aplicar lo aprendido para lograr cambios de comportamiento.

Desde 1998 se han emprendido diversas iniciativas encaminadas a establecer un enlace más estrecho entre las recomendaciones en materia de evaluación y la práctica operacional. Con objeto de mejorar la ejecución de los programas, proyectos y operaciones, se estableció un sistema de seguimiento para determinar en qué modo los directores aplicaban las recomendaciones. Se fijaron indicadores normalizados de la ejecución para alentar a la organización a

que pueda adoptar decisiones más apropiadas y en el momento oportuno. También facilita a todos los miembros del personal del PMA el acceso a la información que necesita para su trabajo.

adoptar sistemas de seguimiento, presentación de informes y evaluación orientados hacia los resultados.

2.2 Objetivo, función y estrategias de trabajo del PMA

2.2.1 El trabajo del PMA

No se puede erradicar el hambre que aflige a una de cada siete personas en el mundo sin crear condiciones que las ayuden a confiar en sí mismas. El PMA usa la ayuda alimentaria como un catalizador de actividades de desarrollo que promuevan esa confianza entre los más pobres de los pobres, que son a menudo los marginados de la corriente del desarrollo, pues cuando hay crisis los más vulnerables: mujeres, niños y ancianos son los primeros en sufrir, por eso ellos deben ser los primeros en ser asistidos intentando colaborar incrementando su capacidad para superar la tragedia y reconstruir su vida para el futuro.

Siguiendo lo anterior el PMA tiene por estrategias, a la vez que misión:

1. Salvar las vidas de las personas atrapadas en crisis de la humanidad, a través del programa Food-For-Life (Alimento para la Vida).
2. Apoyar a las personas más vulnerables en las etapas más críticas de sus vidas, a través del programa Food-For-Growth (Alimento para el Crecimiento).
3. Ayudar a los pobres con hambre a confiar en sí mismos y en sus recursos, a través del programa Food-For-Work (Alimento para el Trabajo).

Food-For-Life (Alimento para la Vida)

En las emergencias, el PMA proporciona ayuda rápida y eficiente dando alivio a millones de personas que son víctimas de desastres naturales o causados por los hombres, incluyendo a los refugiados y exiliados. Desde 1992, la mayoría del alimento proporcionado a los refugiados de todo el mundo provino del PMA. El Programa es responsable de movilizar tanto los recursos alimentarios como de transporte, requeridos para todas las operaciones de gran escala organizadas por el ACNUR, cuyo fin sea alimentar a refugiados.

La marea creciente de crisis políticas (Europa Oriental, África y Asia) ha llevado a un explosión en las emergencias alimentarias. Esta expansión de las emergencias se aceleró dramáticamente en los años noventa, y se ha intensificado en el comienzo del nuevo milenio, por lo que el presupuesto de ayuda global que se consagró al alivio de desastres y a la ayuda humanitaria se ha incrementado en más del 500%. Hace una década, dos de cada tres toneladas de comida proporcionadas por el PMA se destinaba a la ayuda de personas que habían alcanzado cierto nivel de auto-suficiencia. Hoy, ese cuadro se ha invertido: el 80% de los recursos del PMA se destinan a víctimas de desastres causados por los propios hombres.

El Programa también está cada vez más involucrado en proyectos que usan la ayuda alimentaria para movilizar a poblaciones enteras y, en una manera más limitada, en operaciones de eliminación de minas terrestres luego del cese de guerra y conflictos civiles. Después que las guerras o los desastres que golpean a un lugar, el PMA colabora con proyectos de reconstrucción y rehabilitación orientados a reparar la infraestructura dañada.

Food-For-Growth (Alimentos para el Crecimiento)

El objetivo de estos proyectos es cubrir las necesidades de las personas en los tiempos más críticos de sus vidas (bebés, niños en edad escolar, embarazadas, mujeres que amamantan y ancianos). En estos proyectos, el PMA intenta usar la ayuda alimentaria a modo de medicina preventiva. Alimentando a las embarazadas y a las mujeres que amamantan, el PMA intenta asegurar la salud del niño por nacer o recién nacido.

La desnutrición a edad temprana produce un daño permanente e irreversible. El PMA alimenta todos los días a cientos de miles de niños en edad escolar de todo el mundo a través de sus proyectos de comida en la escuela. La primera intención del PMA en este caso es atraer a los niños con hambre a la escuela. En segundo lugar, el PMA espera que, alimentando a los niños, se les

pueda ayudar en su aprendizaje, dado que no es fácil concentrarse con un estómago vacío.

En países como Haití, Pakistán, Guatemala, Perú, Marruecos y Mozambique, la ayuda alimentaria se usa también para atraer a las madres vulnerables y sus niños a las clínicas de salud, animar a las mujeres pobres a ser alfabetizadas y a ir a clases sobre salud y reproducción, así como inducir a los padres a enviar a sus hijas a la escuela, o mejorar la calidad y alcance de la educación nutricional. El PMA tiene la convicción de que los beneficios de este tipo de actividades va mucho más allá de los individuos ayudados, extendiéndose hacia las generaciones futuras.

Food-For-Work (Alimentos para el Trabajo)

En los lugares donde las personas tienen crónicamente hambre, el PMA promueve la auto-suficiencia a través de los proyectos comida para el trabajo. En estos programas el PMA paga a obreros con alimentos para construir por ejemplo, caminos o puentes en Ghana y Lesotho, reparar escolleras en Bangladesh, construir terrazas en las laderas de las montañas en China o Guatemala, reforestar el bosque en Etiopía, o reparar canales de irrigación en Somalia, o sencillamente para cosechar productos que la propia agencia posteriormente compra, para ser utilizados por ella en otras operaciones. En su trabajo de desarrollo, el PMA da prioridad a la prevención del desastre, la preparación de la emergencia y mitigación y rehabilitación posterior al desastre.

El PMA también es el sostén más grande de naciones Unidas en proyectos de desarrollo que involucran y benefician a las mujeres pobres; es el proveedor más grande de ayuda para protección y mejora del medio ambiente; y es el comprador más grande de alimentos y servicios en los países en vías de desarrollo. La agencia trabaja estrechamente con otras instancias de Naciones Unidas, organismos gubernamentales y no gubernamentales. Igualmente el PMA usa su experiencia para evaluar necesidades de alimento, compra y logística, con el fin de coordinar la ayuda en las más fuertes emergencias en todo el mundo,

priorizando su ayuda alimentaria a aquellos que más lo necesitan, rápido y eficazmente.

Las políticas y así como los objetivos esenciales que rigen las actividades del PMA consisten en proporcionar ayuda alimentaria para:

- Salvar vidas humanas durante situaciones de urgencia así como las de los refugiados;
- Mejorar la nutrición y las condiciones de vida de las personas más vulnerables en los momentos críticos de su vida; y
- Contribuir a la creación de bienes y a promover la autosuficiencia de las personas y comunidades pobres, en particular mediante programas de obras de alto coeficiente de trabajo.

En el primer caso, la ayuda alimentaria es fundamental como protección social y humanitaria. La ayuda alimentaria destinada a salvar vidas humanas es utilizada de forma que contribuya lo más posible al desarrollo. En el segundo caso, la ayuda alimentaria constituye una pre-inversión en recursos humanos. En el tercero, se aprovecha el recurso mayor de la población pobre, su propio trabajo, para crear oportunidades de empleo y de obtención de ingresos y construir la infraestructura necesaria para un desarrollo sostenido. El PMA cuenta con una buena posición para desempeñar una función importante durante períodos de transición, socorro y de urgencia, proporcionando conocimientos técnicos y asistencia en materia de transporte y logística para asegurar la entrega rápida y eficaz de la ayuda humanitaria.

El Programa apoya prioritariamente las actividades relativas a la prevención de catástrofes, la preparación para afrontarlas y las actividades de alivio y reconstrucción posterior a las catástrofes, como parte de los programas de desarrollo. Inversamente, la ayuda de urgencia se utiliza en la medida de lo posible tanto para operaciones de socorro como para actividades de desarrollo. En ambos casos el objetivo general es crear condiciones para una autosuficiencia. Se enfoca en aquellos aspectos del desarrollo para los que la

ayuda alimentaria resulte más útil, como por ejemplo, llevar a cabo todos los esfuerzos posibles para evitar los efectos negativos en la producción y hábitos alimentarios locales y prevenir la dependencia de la ayuda alimentaria¹¹⁰.

El carácter multilateral del PMA es uno de sus aspectos más valiosos. La agencia explota su capacidad de trabajar prácticamente en todas las partes del mundo en desarrollo, independientemente de la línea política de los gobiernos, y para actuar como intermediario neutral en situaciones en las que muchos países donantes no podrían intervenir directamente. Cuando se le solicita el PMA presta servicios bilaterales a donantes, organismos de Naciones Unidas y OING sobre la base del reembolso total de los gastos. Dichos servicios son administrados y contabilizados por separado.

En algunos casos especiales, sobre todo cuando se trata de asistencia humanitaria, el PMA adopta un enfoque multinacional o regional, pues ningún organismo cuenta por sí solo con los recursos o la capacidad suficientes para hacer frente a todos los problemas relacionados con el hambre y el subdesarrollo. De ahí la importancia que concede el PMA a la colaboración con otros organismos, en particular con sus órganos de tutela, las Naciones Unidas y la FAO. Aunque también continua colaborando estrechamente con el Departamento de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, la instancia para refugiados, ACNUR, así como la OMS y otros organismos pertinentes y las organizaciones no gubernamentales para responder a las situaciones de urgencia y a las crisis humanitarias. También colabora estrechamente con los organismos de las Naciones Unidas con base en Roma que se ocupan de la alimentación y la agricultura, la FAO y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA), especialmente en la utilización de la ayuda alimentaria para conseguir la seguridad alimentaria de los hogares. El PMA continua manteniendo su asociación con el PNUD, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), los órganos e instituciones regionales, los donantes bilaterales y las OING

¹¹⁰ Normalmente, se consideran personas afectadas por el hambre y la pobreza aquellas que ganan menos del equivalente a 1 dólar E.E.U.U. por día, o que invierten la mayor parte de su presupuesto en alimentos.

para respaldar el desarrollo económico y social.

El PMA, en su calidad de miembro activo del sistema de las Naciones Unidas, contribuye a que el problema del hambre esté en el centro de las preocupaciones de la comunidad internacional. En su diálogo con los gobiernos beneficiarios y la comunidad de ayuda, el PMA propugna políticas, estrategias y operaciones que benefician directamente a las personas afectadas por el hambre y la pobreza.

2.2.2 *Objetivos y funciones*

Según lo que hemos visto y la propia normatividad del PMA sus objetivos y funciones son los siguientes:

Objetivos del PMA:

- a) Utilizar la ayuda alimentaria para apoyar el desarrollo económico y social;
- b) Satisfacer las necesidades alimentarias de refugiados, así como las que surjan en otros casos de urgencia y situaciones prolongadas de socorro;
- c) Promover la seguridad alimentaria mundial de conformidad con las recomendaciones formuladas al respecto por las Naciones Unidas y la FAO.

Para conseguir tales objetivos el PMA cuando se le pida, lleva a cabo programas, proyectos y actividades de ayuda alimentaria con el fin de:

- a) Contribuir al desarrollo económico y social, concentrando sus esfuerzos y recursos en las poblaciones y los países más necesitados;
- b) Contribuir a la transición del socorro de urgencia al desarrollo, apoyando prioritariamente la prevención y preparación para casos de catástrofe y la mitigación de los efectos de las mismas, así como las actividades de rehabilitación después de las catástrofes;
- c) Ayudar a satisfacer las necesidades de los refugiados, así como las que surjan en otros casos de urgencia y situaciones prolongadas de socorro,

utilizando dicha asistencia, en la medida de lo posible, para atender por igual a los fines de socorro y a los de desarrollo;

- d) Prestar servicios a los donantes bilaterales, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales para operaciones que estén de conformidad con los objetivos del PMA y que complementen sus operaciones¹¹¹.

Estos objetivos y funciones del PMA se complementan y amplían con la Declaración sobre el cometido, la cual se revisa y actualiza periódicamente por la Junta Ejecutiva ¹¹².

Igualmente para conseguir los objetivos del PMA, la Junta establece las siguientes categorías de programas:

- a) Categoría de *programas de desarrollo*, para apoyar básicamente el desarrollo económico y social mediante acuerdos de ayuda alimentaria. Esta categoría incluye también proyectos de rehabilitación y preparación para casos de catástrofe, y apoyo técnico destinado a ayudar a los países en desarrollo a establecer o mejorar sus propios programas de ayuda alimentaria;
- b) Categoría de *programas de socorro de urgencia*, para satisfacer las necesidades en situaciones de este tipo que requieran de ayuda alimentaria;
- c) Categoría de *programas de situaciones prolongadas de socorro*, para satisfacer las necesidades de ayuda alimentaria; y
- d) Categoría de *programas de operaciones especiales*, para permitir una entrega más rápida y eficaz de la ayuda alimentaria con el fin de satisfacer las necesidades de urgencia y las que surjan en situaciones prolongadas de socorro, mediante actividades de rehabilitación y mejora de la

¹¹¹ PMA, Normatividad y reglamento sobre finanzas, Roma, Italia, Artículo II: objetivos y funciones del PMA.

¹¹² *Ibid.*, Artículo II.1: declaración sobre el cometido del PMA.

infraestructura de transporte, de ser necesario y en circunstancias extraordinarias¹¹³.

Respecto a las modalidades según las actividades de cooperación destinadas a algún programa en específico, el PMA asegura cooperación activa, operacional y técnica con sus órganos tutelares, así como los organismos y programas operativos de Naciones Unidas, los programas de asistencia bilateral y otras organizaciones competentes en todas las fases de preparación, ejecución y evaluación de los programas y proyectos. Del mismo modo siempre que sea posible, el PMA presta su ayuda paralelamente a la asistencia material, financiera y técnica de otros programas multilaterales, y trata de establecer alguna coordinación con programas y lo mismo acontece con las organizaciones no gubernamentales¹¹⁴.

En cuanto a su composición y organización, la Junta Ejecutiva del PMA se compone de 36 miembros que desempeñan su mandato por tres años y pueden ser reelegidos. Las funciones de esta Junta Ejecutiva son examinar y aprobar operaciones de socorro y desarrollo; trazar planes administrativos, financieros y preparar presupuestos; asegurar que las actividades y estrategias operativas del PMA concuerden con las políticas establecidas por la Asamblea General de Naciones Unidas y el Consejo Económico y Social de la misma (ECOSOC), y seguir de cerca los resultados del Programa.

Ahora bien, la Secretaría de PMA, con sede en Roma y oficinas en más de 80 países, está encabezada por un Director Ejecutivo designado por el Secretario General de la ONU y el Director General de la FAO, en consulta con el órgano rector. El director, responsable de la gestión y administración del programa, responde ante la Junta Ejecutiva en todo lo relativo al Programa y está asistido por un Subdirector Ejecutivo.

¹¹³ *Ibid.*, Artículo II.2: categorías de programas

¹¹⁴ *Ibid.*, Artículo III.1: modalidades de cooperación del PMA con las naciones unidas, la FAO y otros organismos y Organizaciones

Son idiomas oficiales del PMA, el inglés, francés, español y árabe, e idiomas de trabajo el inglés, francés, español, árabe y portugués. Durante las Sesiones Regulares y Anuales del Consejo de Administración se cuenta con interpretación a otros idiomas, como el chino. La documentación oficial se distribuye en inglés, francés, español y árabe, y la información en general está en su mayor parte en inglés, a excepción de aquella destinada a un público en particular como el hispanoparlante.

Según sus propio estatutos la composición debe ser integrada 36 Estados Miembros de las Naciones Unidas o de la FAO, que el ECOSOC y el Consejo de la FAO elegirán de entre los Estados que de conformidad con la distribución figuran en las listas A, B, C, D y E del cuadro 14, además de contar con una Secretaría integrada por el Director Ejecutivo y el personal que el PMA pueda necesitar¹¹⁵.

La distribución de puestos de la Junta Ejecutiva es la siguiente¹¹⁶: a) ocho países de la lista A escogidos por el ECOSOC y el Consejo de la FAO; b) siete de la lista B, elegidos cuatro por ECOSOC y tres por el Consejo de la FAO; c) cinco de la lista C, dos seleccionados por ECOSOC y tres por el Consejo de la FAO; d) doce países de la lista D, seis por ECOSOC seleccionados y seis por el Consejo de la FAO; e) tres países de la lista E, dos por ECOSOC y uno por el Consejo de la FAO; f) un miembro adicional de una de las listas A (al 1º de enero de 2000), B (seleccionado el 1º de enero de 2003), o C (al 1º de enero de 2009), por rotación.

Ahora bien, la Junta tiene por funciones, contribuir a elaborar y coordinar las políticas de ayuda alimentaria a corto y largo plazo; pero principalmente velar por la aplicación de las políticas formuladas por la Asamblea General de Naciones

¹¹⁵ *Ibid.*, Artículo V: organización: órganos

¹¹⁶ La asamblea general y la conferencia de la FAO (mediante las resoluciones 53/223 del 23 de abril de 1999 y 6/99 del 13 de noviembre de 1999, respectivamente) aprobaron esta distribución de puestos con efecto a partir del 1º de enero de 2000, y pidieron que esta distribución de puestos se sometiera a examen dos años antes de que terminase el ciclo completo de rotación de cuatro períodos. Tal examen se realiza de conformidad con las disposiciones pertinentes de las resoluciones 48/162 y 50/8 de la asamblea general, teniendo en cuenta las aportaciones correspondientes del ECOSOC y del consejo de la FAO. Los resultados del examen entrarán en vigor el 1º de enero de 2012.

Unidas y la Conferencia de la FAO, y las medidas de coordinación y de orientación que reciba del ECOSOC y del Consejo de la FAO, entre las que se están; servir de tribuna para las consultas intergubernamentales sobre los programas y las políticas nacionales e internacionales de ayuda alimentaria; examinar periódicamente la coyuntura general de las necesidades y las disponibilidades de ayuda alimentaria, así como la aplicación de las recomendaciones sobre las políticas de ayuda alimentaria; formular propuestas para mejorar las políticas y programas multilaterales, bilaterales y no gubernamentales de ayuda alimentaria, incluida la ayuda alimentaria de urgencia, y lograr una coordinación más eficaz de tales políticas y programas; además de, recomendar nuevas iniciativas normativas al ECOSOC y al Consejo de la FAO, por medio de ellos, respectivamente, a la Asamblea General de Naciones Unidas y a la Conferencia de la FAO, según proceda. Finalmente vigilar el desempeño de las operaciones del PMA (examinar la administración y la ejecución de las actividades) y adoptar decisiones sobre los planes estratégicos, financieros y presupuestales.

Cuadro 14: Lista de estados miembros de las Naciones Unidas y la FAO para la elección de miembros de la junta ejecutiva del PMA

Países en desarrollo: Lista A		
Angola	Guinea	República Democrática del Congo
Argelia	Guinea Bissau	República Unida de Tanzania
Benin	Guinea Ecuatorial	Rwanda
Botswana	Jamahiriyá Árabe Libia	Santo Tomé y Príncipe
Burkina Faso	Kenya	Senegal
Burundi	Lesotho	Seychelles
Cabo Verde	Liberia	Sierra Leona
Camerún	Madagascar	Somalia
Chad	Malawi	Sudáfrica
Comoras	Mali	Sudán
Congo	Marruecos	Swazilandia
Côte d'Ivoire	Mauricio	Togo
Djibouti	Mauritania	Túnez
Egipto	Mozambique	Uganda
Eritrea	Namibia	Zambia
Etiopía	Níger	Zimbabwe
Gabón	Nigeria	
Gambia	República Centroafricana	
Ghana		

Continuación cuadro 14

Lista B

Grupo I	Grupo II
Afganistán	Bangladesh
Arabia Saudita	Bhután
Bahrein	Brunei Darussalam
Emiratos Árabes Unidos	Camboya
Irán (República Islámica del)	China
Irak	Fiji
Jordania	Filipinas
Kazajstán	India
Kirguistán	Indonesia
Kuwait	Islas Cook
Libano	Islas Marshall
Omán	Islas Salomón
Qatar	Malasia
República Árabe Siria	Maldivas
Tayikistán	Micronesia (Estados Federados de)
Turkmenistán	Mongolia
Uzbekistán	Myanmar
Yemen	Nepal
	Pakistán
	Palau
	Papua Nueva Guinea
	República de Corea
	República Popular Democrática de Corea
	República Popular Democrática Lao
	Samoa
	Singapur
	Sri Lanka
	Tailandia
	Tonga
	Vanuatu
	Viet Nam

Lista C

Antigua y Barbuda	Dominica	Panamá
Argentina	Ecuador	Paraguay
Bahamas	El Salvador	Perú
Barbados	Granada	República Dominicana
Belice	Guatemala	Saint Kitts y Nevis
Bolivia	Guyana	San Vicente y las Granadinas
Brasil	Haití	Santa Lucía
Chile	Honduras	Surinam
Colombia	Jamaica	Trinidad y Tobago
Costa Rica	México	Uruguay
Cuba	Nicaragua	Venezuela

Continuación cuadro 14

Países económicamente desarrollados: Lista D

Alemania	Finlandia	Mónaco
Andorra	Francia	Noruega
Australia	Grecia	Nueva Zelanda
Austria	Irlanda	Países Bajos
Bélgica	Islandia	Portugal
Canadá	Israel	Reino Unido de Gran
Chipre	Italia	Bretaña e Irlanda del Norte
Dinamarca	Japón	San Marino
España	Liechtenstein	Suecia
Estados Unidos	Luxemburgo	Suiza
de América	Malta	Turquía

Países en Transición: Lista E

Albania	Eslovenia	Lituania
Armenia	Estonia	Polonia
Azerbaiyán	Federación de Rusia	República Checa
Belorusia	Georgia	República de Moldova
Bosnia y Herzegovina	Hungría	Rumania
Bulgaria	La ex República Yugoslava	Ucrania
Croacia	de Macedonia	Yugostavia
Eslovaquia	Letonia	

Por lo anterior, la Junta presenta un informe anual sobre los programas, proyectos y actividades del PMA, que incluye las principales decisiones de ésta, presentándolo además al ECOSOC, en su período de sesiones permanente, y al Consejo de la FAO. Dicho informe incorpora secciones que se refieren a uno o a todos los elementos que siguen:

- a) Supervisión de la aplicación de todas las decisiones sobre políticas anteriores;
- b) Recomendaciones de política;
- c) Recomendaciones sobre coordinación, incluidas las relativas al fortalecimiento de la coordinación sobre el terreno; y
- d) Asuntos conexos que puedan ser necesarios de conformidad con las decisiones del ECOSOC y el Consejo de la FAO.

Habrá que anotar que, la Junta celebra un período de sesiones anual y los períodos de sesiones ordinarios que estime necesarios generalmente son dos anuales, así como aquellos que en circunstancias excepcionales celebra extraordinariamente, previa solicitud por escrito de la tercera parte de los miembros de la Junta, como mínimo, o bien, con el asentimiento de un tercio de

los miembros de la Junta, por convocatoria del Secretario General de ONU y el Director General de la FAO, o por convocatoria del Director Ejecutivo del PMA.

La Junta intenta que en los programas, proyectos y otras actividades sometidos a su supervisión no entorpezcan ni desequilibren los mercados comerciales internacionales y, que la economía agrícola de los países beneficiarios quede suficientemente salvaguardada ¹¹⁷.

La Secretaría del PMA está encabezada, como se mencionó, por un Director Ejecutivo que es el responsable de la administración del PMA y de la ejecución de sus programas, proyectos y otras actividades. Éste es asignado por el Secretario General de la ONU y el Director General de la FAO, previa consulta con la Junta, teniendo un mandato de cinco años¹¹⁸. Entre sus funciones se encuentra la aprobación de proyectos que estén en consonancia con un programa en el país probado, así como la reasignación de recursos entre las actividades de los programas, hasta un máximo del 10% de sus estimaciones de costos, a condición de que se disponga de recursos. Del mismo modo da luz verde a los proyectos cuyo valor en alimentos no exceda de 3 m.d.d., con la excepción de proyectos que sean: complejos o que requieran la coordinación de numerosos organismos; que entrañen enfoques innovadores o abarquen fases controvertidas; para los cuales ya se hayan aprobado dos ampliaciones o más; que incluyan una gran proporción (más del 50%) de monetización de productos del mercado libre, operaciones de urgencia, y operaciones prolongadas de socorro. Finalmente el director no puede llevar a cabo revisiones de ciertos proyectos donde el costo sea mayor a 3 m.d.d. ó que se encuentren en una situación similar donde es obligación de la Junta intervenir.

2.2.3 Financiamiento y gastos del PMA

En lo que respecta al plan estratégico así como financiero, el Director Ejecutivo presenta a la Junta en su período de sesiones anual un Plan Estratégico y

¹¹⁷ Normatividad y reglamento sobre finanzas, Op.cit., Artículo VI: facultades y funciones de la junta

¹¹⁸ Ibid., Artículo VII: secretaría del PMA: organización y funciones

Financiero para un período de cuatro años, que se prepara cada dos años con carácter renovable y en el que se destacan las características principales del programa de trabajo propuesto para el ejercicio económico siguiente¹¹⁹.

El Director Ejecutivo mantiene los gastos de gestión y administración del PMA en un mínimo compatible con el mantenimiento de su eficiencia y responsabilidad, y utiliza los servicios más eficaces y rentables, incluyendo operaciones en el terreno. En lo que respecta a los procesos de fiscalización interna, son las instancias del sistema de Naciones Unidas las encargadas de llevar a cabo esta labor, no así necesariamente en la evaluación final de las operaciones en algún escenario por parte del PMA.

Los representantes en cada país son nombrados por el Director Ejecutivo para que realice actividades operacionales. En los demás países, el Representante del PNUD o el Representante Regional del mismo, según proceda, actúa como representante del PMA a petición del Director Ejecutivo y con el consentimiento del Administrador del PNUD.

El Director Ejecutivo se encarga de procurar que los programas, proyectos y otras actividades que vayan a ejecutarse sean razonables y estén cuidadosamente planeados y dirigidos hacia objetivos válidos; debe además procurar la movilización del personal con los conocimientos técnicos y administrativos necesarios, así de cerciorarse de que los países beneficiarios tengan la capacidad necesaria para realizar estos programas, proyectos y otras actividades. Del mismo modo tiene la responsabilidad de asegurar el suministro de productos además de servicios aceptables, según lo convenido, así como adoptar las disposiciones necesarias para la evaluación de los programas en los países, los proyectos y otras actividades. Por otro lado debe responsabilizarse de consultar a los gobiernos de los países beneficiarios, que se corrijan posibles deficiencias en la ejecución de los programas, proyectos y otras actividades, y

¹¹⁹ *Ibid.*, Artículo VI.1: plan estratégico y financiero

puede retirar la ayuda en caso de que no se realicen las correcciones indispensables ¹²⁰.

Cada año el Director debe presentar a la Junta, para su examen y aprobación, un Informe Anual y todos los demás informes que la Junta solicite. Con esos informes la Junta puede formarse una idea general de las actividades operacionales del PMA, la situación de los recursos, los resultados de las evaluaciones de programas y proyectos, y los avances en cuanto a la realización de los objetivos y el cumplimiento de las políticas establecidas por la Junta. Entre otras cosas, en el Informe Anual:

- a) Proporciona información estadística y descriptiva sobre la ayuda alimentaria mundial y la problemática que la rodea; las actividades aprobadas y su ejecución; las contribuciones, los compromisos, los gastos y las compras;
- b) Señala los aspectos más notables de las actividades de cada año y los asuntos de políticas conexos, y se notificarán los progresos alcanzados en la realización de los objetivos estratégicos y la aplicación de la orientación general en materia de políticas y de la dirección normativa específica ¹²¹.

En el nombramiento de personal se asigna fundamental importancia a la necesidad de garantizar el nivel más alto posible de eficiencia, competencia e integridad. Asimismo el Director Ejecutivo tiene en cuenta el principio de lograr una distribución geográfica adecuada y una representación equitativa de los sexos, de conformidad con la orientación normativa de la Asamblea General de la ONU ¹²².

Por otra parte es preciso citar que en cuanto a la condición y capacidad jurídica del PMA, se trata de un programa autónomo, subsidiario de las Naciones Unidas y de la FAO. Así el PMA tiene, sobre la base de la personalidad jurídica de las Naciones Unidas y de la FAO, capacidad jurídica para concluir contratos;

¹²⁰ Ibid., Artículo VII.1: responsabilidades del director ejecutivo relativas a los programas, proyectos y otras Actividades

¹²¹ Ibid., Artículo VII.2: presentación de informes

¹²² Ibid., Artículo VII.3: dotación de personal

adquirir bienes muebles e inmuebles y disponer de ellos; ser parte en procedimientos judiciales, razón por la cual se hace cargo de sus propios fondos que no comparte con ningún otro organismo de Naciones Unidas, salvo en los casos en que se acuerde lo contrario¹²³.

En lo que respecta a la solicitud para comenzar un programa de cooperación con el fin de recibir ayuda alimentaria¹²⁴, a partir de la reforma se sugiere que los gobiernos que deseen recibir asistencia del PMA, soliciten:

- a) La realización de programas y proyectos de ayuda alimentaria en apoyo del desarrollo económico y social;
- b) El suministro de ayuda alimentaria para satisfacer necesidades de urgencia;
- c) El suministro de ayuda alimentaria para atender a necesidades de socorro prolongadas;
- d) La prestación de asistencia técnica para ayudar a establecer sus propios programas de ayuda alimentaria o mejorar los ya existentes.

Los donantes bilaterales, los organismos de las Naciones Unidas y las organizaciones no gubernamentales pueden solicitar los servicios del PMA para operaciones que estén de conformidad con los propios objetivos éste y que complementen sus operaciones. En las solicitudes de ayuda a programas en los países o proyectos de desarrollo deben indicarse que éstos guardan una clara relación con los planes y/o prioridades de desarrollo del país beneficiario y deben incluirse, según proceda, una aportación importante de recursos del gobierno beneficiario. Asimismo, el PMA debe tener la plena seguridad de que se hará todo lo posible, dentro de lo factible y conveniente, para proseguir con la consecución de los objetivos de los programas y proyectos una vez que hayan cesando las operaciones del PMA.

Las decisiones respecto de las solicitudes de asistencia para atender a necesidades de urgencia que excedan del nivel de la autoridad delegada en el Director Ejecutivo son adoptadas conjuntamente por el Director Ejecutivo y el

¹²³ Ibid., Artículo VII: condición y capacidad jurídicas

¹²⁴ Ibid., Artículo X: solicitudes de asistencia

Director General de la FAO. Generalmente las solicitudes se presentarán por conducto de los Representantes del PMA en el país o la región, quienes mantienen puntualmente informados de ellas a los Coordinadores Residentes de las Naciones Unidas y, cuando sea necesario, a los representantes de otros organismos de las Naciones Unidas¹²⁵.

En el marco del Plan Estratégico y Financiero, el Director Ejecutivo presenta a la Junta, para su examen y aprobación, los programas dependiendo el número de años a trabajar, en los países que el PMA ha de realizar, y que se combinan con los planes y prioridades de desarrollo de los países beneficiarios. Para facilitar la preparación de un programa en el país, el PMA elabora un Perfil de la Estrategia en el País (PEP), en consulta con el gobierno y con la colaboración de las Naciones Unidas y otras organizaciones¹²⁶.

El Director Ejecutivo presenta a la Junta, para su aprobación, las propuestas de proyectos de desarrollo y operaciones prolongadas de socorro, salvo en los casos en que el Director Ejecutivo pueda adoptar decisiones respecto de las solicitudes de proyectos en virtud de las facultades en él delegadas o de la naturaleza crítica de la situación. Éste se asegura de que los proyectos y programas presentados a la Junta para su aprobación, así como los proyectos de desarrollo y las actividades de los programas en los países aprobadas por él mismo, puedan ejecutarse con los recursos disponibles estimados. En la disponibilidad de recursos se tiene en cuenta las promesas y contribuciones previstas, así como los recursos que razonablemente se prevé se puedan recibir durante los dos siguientes ejercicios económicos, incluidos los recursos que el propio gobierno o los donantes bilaterales puedan poner a disposición.

Una vez que la Junta o, en su nombre, el Director Ejecutivo hayan aprobado la solicitud de un programa o un proyecto de ayuda alimentaria, o de asistencia técnica para ayudar a un gobierno a establecer su propio programa de

¹²⁵ *Ibid.*, Artículo X.1: asistencia nacional para la preparación de proyectos

¹²⁶ *Ibid.*, Artículo X.2: programas en los países para la prestación de asistencia para el desarrollo

ayuda alimentaria o mejorar los ya existentes, el Director Ejecutivo prepara un acuerdo en consulta con el gobierno interesado. En todos estos acuerdos se indican los términos y condiciones en que han de realizarse las actividades propuestas y las responsabilidades del gobierno del país beneficiario.

Una vez que se haya aprobado una solicitud de ayuda alimentaria de urgencia o para una situación prolongada de socorro, puede concertarse inmediatamente un acuerdo, que puede consistir en un intercambio de cartas entre el Director Ejecutivo, el gobierno del país beneficiario y/o las organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales interesadas. Cuando se haya aprobado una solicitud de prestación de servicios a donantes bilaterales, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones no gubernamentales, el Director Ejecutivo puede concertar un acuerdo con el gobierno, o el órgano intergubernamental y/o la organización no gubernamental interesados, en el que se especifican los servicios que han de suministrarse y los términos y las condiciones en que han de prestarse los servicios propuestos. Firman los acuerdos sobre prestación de asistencia el Director Ejecutivo, o el representante del Director Ejecutivo, en nombre del PMA¹²⁷.

Además de los términos y condiciones en que han de realizarse las actividades propuestas en relación con los programas o proyectos aprobados, en los acuerdos se indica la ayuda alimentaria que han de proporcionar otros organismos o instituciones; las condiciones en que se entregan los productos; las obligaciones del gobierno respecto del empleo de los productos suministrados, incluidas la utilización y el control de la moneda nacional que se obtenga con su venta, y respecto de las medidas tomadas para su almacenamiento, transporte interior y distribución; la responsabilidad del gobierno en lo que respecta a todos los gastos efectuados desde el punto de entrega, incluidos derechos de importación, impuestos, gravámenes, arbitrios y derechos de muelle; así como los demás términos y condiciones convenidos mutuamente, cuando sea necesario, para la ejecución y evaluación consiguiente del programa o proyecto. También

¹²⁷ Ibíd., Artículo XI: acuerdos sobre prestación de asistencia.

debe preverse en dichos instrumentos la recogida de datos sobre la distribución de los alimentos y sus efectos en el mejoramiento a largo plazo de la situación nutricional de los beneficiarios y en el desarrollo económico y social del país; el mantenimiento de registros completos, incluida documentación sobre transporte y almacenamiento, concernientes a la utilización de la asistencia del PMA; y la comunicación de esos registros a éste último cuando así lo solicite¹²⁸.

La responsabilidad principal de la ejecución de los programas, proyectos y actividades corresponde al país beneficiario, de conformidad con lo estipulado en el respectivo acuerdo y con arreglo a la legislación del PMA¹²⁹. El Director Ejecutivo, no obstante, se hace cargo de la supervisión y asistencia durante la ejecución, y toma las medidas necesarias para ello. Los productos se entregan al país beneficiario, de conformidad con los criterios que establezca la Junta, a título de donativo. Los gastos de descarga y transporte en el interior del país, así como los de cualquier supervisión técnica y administrativa que sea necesaria, son costeados por el gobierno del país beneficiario. No obstante, el Director Ejecutivo puede dispensar de esta condición total o parcialmente, de conformidad con los criterios que establezca la Junta, en los casos de ayuda alimentaria destinada a atender a necesidades de urgencia y a operaciones prolongadas de socorro, así como en el caso de programas y proyectos de ayuda alimentaria para los países menos adelantados.

Durante la evaluación de los programas y proyectos de desarrollo económico y social previstos, así como durante su ejecución, toman en consideración la necesidad de salvaguardar a los exportadores, al comercio internacional y a los productores, así como de defender la producción local de alimentos y los mercados comerciales en los países beneficiarios, para ello se garantiza la consulta en una fase temprana a los países susceptibles de resultar perjudicados, basándose en los Principios de la FAO sobre Colocación de Excedentes.

¹²⁸ *Ibid.*, Artículo XI.1: asuntos que han de incluirse en los acuerdos sobre programas y proyectos de ayuda alimentaria.

¹²⁹ *Ibid.*, Artículo XII: ejecución.

En el caso situaciones de urgencia, para asegurar una rápida respuesta, el Director Ejecutivo puede tomar en préstamo productos de otros programas o proyectos del PMA en el país o en países vecinos, o de otras procedencias, como programas cooperativos no gubernamentales

En la evaluación de programas y proyectos de desarrollo económico y social en perspectiva, así como en su ejecución y posterior evaluación, se toman en cuenta las posibles repercusiones del programa o proyecto en cuestión en la producción nacional de alimentos, incluidas las posibles formas de aumentar dicha producción y en los mercados de los productos agrícolas que se producen en el país. Prácticamente todo informe final que se presente a la Junta se remite en primera instancia a los respectivos países beneficiarios para recabar sus observaciones.

Por otra parte, todas las contribuciones al PMA son voluntarias, y las realizan en primer lugar los gobiernos, los organismos intergubernamentales, otras fuentes públicas, así como fuentes no gubernamentales adecuadas, incluidas fuentes privadas. Tales contribuciones se realizan en especie, en dinero y en servicios, de acuerdo con los artículos del reglamento general¹³⁰.

Las contribuciones pueden ser prometidas en conferencias internacionales especializadas en la materia, anunciarse durante las consultas periódicas sobre recursos; ser prometidas en circunstancias especiales por los gobiernos donantes y las instituciones bilaterales, realizarse en respuesta a llamamientos, realizarse mediante otras actividades de captación de fondos así como también en el sector privado, y realizarse de cualquier otra manera que puedan determinar la Asamblea General de las Naciones Unidas y la Conferencia de la FAO.

Las contribuciones dirigidas a los objetivos del PMA se realizan sin restricción alguna en cuanto al uso que se ha de hacer de ellas o bien restringidas a uno o varios de los usos siguientes:

¹³⁰ *Ibid.*, Artículo XIII: contribuciones.

- a) Categorías de programas;
- b) Programas en los países, proyectos o actividades concretos dentro de una categoría de programas; u
- c) Otras actividades que la Junta decida ocasionalmente.

Los países participantes en la Reserva Alimentaria Internacional de Emergencia (RAIE) indican continuamente al PMA las disponibilidades ante todo de cereales alimenticios o de contribuciones en dinero a las que puedan recurrirse para prestar ayuda alimentaria de urgencia¹³¹, de conformidad con la resolución 3362 (S-VII) de la Asamblea General de la ONU. Los países en desarrollo que no están en condiciones de contribuir en dinero o en especie a la RAIE cooperan con préstamos, sin intereses, de dinero o productos para su utilización por el PMA.

Generalmente las promesas en cantidades de productos o las promesas en términos monetarios que luego se hagan efectivas en productos, en su totalidad o en parte, se registran en el momento en que se prometen los productos y en el momento en que el PMA los recibe con un valor basado en los precios cotizados en el mercado mundial. Todas las contribuciones se acreditan al Fondo del Programa Mundial de Alimentos con cargo al cual se sufragarán los gastos de administración y funcionamiento del PMA¹³².

Respecto de todos los asuntos relacionados con la administración financiera del PMA, la Junta recurre al asesoramiento de la comisión consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) de la ONU y del Comité de Finanzas de la FAO.

El Director Ejecutivo presentará a la Junta Ejecutiva, para su aprobación, los informes siguientes:

- a) El presupuesto bienal del PMA y, cuando proceda, los presupuestos suplementarios del PMA preparados en circunstancias excepcionales;

¹³¹ *Ibid.*, Artículo XIII.3: disponibilidad de recursos de la reserva alimentaria internacional de emergencia (RAIE) para ayuda alimentaria de urgencia.

¹³² *Ibid.*, Artículo XIV: disposiciones financieras

- b) Los estados financieros bienales del PMA, junto con el informe del auditor externo; y
- c) Otros informes financieros¹³³.

Durante el año 2000 el PMA realizó operaciones de asistencia en 83 países siendo beneficiados en su conjunto unos 83 millones de personas, de estos 36 millones correspondieron a víctimas por desastres naturales, 7 millones a desastres conflictos y guerras (incluye refugiados y desplazados de las zonas en crisis), 18 millones de personas que fueron parte de las operaciones de alivio y recuperación, y 22 millones más agrupadas en programas de desarrollo. Así pues en total el PMA movilizó un aproximado de 3.5 millones de toneladas de alimentos (3.7 si se consideran los trabajos bilaterales realizados), de estos casi 650 mil toneladas se destinaron a proyectos de desarrollo, menos dos mil a operaciones de emergencia y una tonelada más a operaciones de alivio y recuperación¹³⁴.

El grueso de las aportaciones en dinero se destinaron a operaciones de respuesta rápida y operaciones especiales con un poco más de 1 billón de dólares, siguiéndole las operaciones con refugiados y desplazados como consecuencia de desastres naturales u ocasionados por el hombre (381 m.m.d.) y finalmente los programas de desarrollo fueron beneficiados con unos 226m.m.d.¹³⁵. De este modo se comprueba que han sido las operaciones sobre desastres las que más han requerido de asistencia desde el final de la guerra fría y pronunciándose cada vez más año por año.

Ello es visible considerando que en el año 2000 el PMA trabajó tan sólo en 64 países con un total de 185 operaciones de emergencia teniendo un gasto aproximado 779 m.d.d., siguiéndole aquellos trabajos que son denominados como de alivio y recuperación con un total de 93 actividades en 39 países y un gasto de

¹³³ Estos informes se presentarán, asimismo, al comité de finanzas de la FAO y a la CCAAP para su examen y a fin de recabar las observaciones oportunas. Los informes facilitados Por estos órganos se remitirán a la junta.

¹³⁴ Declaración sobre el cometido, Op. cit.

¹³⁵ Ibid.

425 m.d.d., y finalmente las operaciones de desarrollo emplearon un total de 215 m.d.d. aproximadamente teniendo un total de 189 programas a largo plazo en 59 países¹³⁶. Sin embargo ese mismo año se ya se habían aprobado el inicio de 97 operaciones más alrededor del mundo, ello es resultado de una visión integral por parte del PMA que continua su labor en aquellas regiones que han sido sacudidas por crisis y que es importante darle un seguimiento hasta que tal región alcance su autosuficiencia.

Entre los casos dignos de mencionarse están los siguientes: Japón durante el 2000 logró un record como donador unilateral contribuyendo con el 87% de los fondos para una sola operación de emergencia 104 m.d.d.; igualmente los países escandinavos se han empezado a convertir en algunos de los mayores donadores de recursos, por ello el PMA ha abierto oficinas especiales en estos países tan sólo para recabar fondos; por su parte Estados Unidos, quien es el mayor contribuyente, está programando una entrega de 140 m.d.d. para proyectos de desarrollo escolar alrededor del mundo y Gran Bretaña trabaja por su parte con una promesa de 5 millones de libras esterlinas para proyectos de financiamiento en general. Entre los donadores poco convencionales que han tendido la mayor cantidad de contribuciones se hayan el Banco de Desarrollo Africano que contribuyó con 4.5 m.d.d.; las OPEC que incrementaron sus aportaciones a más 550 mil m.d.d.; entre los países en desarrollo o en menor desarrollo que han contribuido están: China, Colombia, Cuba, Ecuador, Egipto, India, Irán, Jordania, Kenya, Marruecos, Nepal, Sri Lanka, Siria y Tanzania. Entre los donadores privados se han establecido un aproximado de 5 millones de dólares proviniendo principalmente de *The Hunger Site*, Amigos del PMA en Estados Unidos, firmas de Sudáfrica, así como de Italia y Japón.

De los 11 millones de toneladas de alimentos movilizadas para ayuda alimentaria en todo el mundo (incluyendo todas las agencias e instancias encargadas en la materia), el PMA llega a manejar 3.5 millones, lo que lo coloca a la cabeza como la agencia que más movilización de alimentos para ayuda alimentaria del sistema de Naciones Unidas hay (Cuadro 15). Sin embargo la

¹³⁶ *Ibid.*

ayuda alimentaria mundial ha recibido duros golpes a partir del año 2000 a la fecha, por ejemplo este tipo de ayuda bajo 27% de 1999 cuando se aportaron 15 millones de toneladas de alimentos a los sólo 11 millones durante el 2000.

Cuadro 15: Perfil de la ayuda alimentaria mundial 1995-2000

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Ayuda alimentaria (millones de toneladas)						
Total	10.2	7.2	7.4	8.4	15.0	10.4
Cereales	8.9	6.3	6.5	7.4	13.4	9.2
No cereales	1.3	1.0	0.9	1.0	1.6	1.2
Porcentaje de la ayuda alimentaria mundial						
Alimentos provenientes de países desarrollados	16.4	17.1	18.3	15.7	7.8	11.2
Por tipo de contribución:						
Bilateral	49.4	45.2	29.8	41.0	54.3	33.0
Multilateral	30.4	35.4	42.5	32.2	28.3	41.3
OING's	20.2	19.4	27.7	26.8	17.4	25.7
Por tipo de ayuda:						
Programas	42.5	39.7	23.8	34.6	52.2	29.5
Alivio	34.8	23.7	45.2	35.5	31.2	47.6
Proyectos	22.7	23.6	31.0	29.9	16.6	22.8
Por región:						
África Subsahariana	32.3	35.4	33.7	32.9	18.8	34.1
Sur-Este Asia	23.4	27.9	38.1	40.8	34.4	30.9
Europa y CEI	29.0	18.2	14.3	10.4	35.6	19.2
Latinoamérica	9.1	10.6	8.7	11.6	8.1	6.4
Norte de África y Cercano Oriente	6.1	7.9	5.0	4.2	3.2	9.4

Fuente: PMA, Reporte anual 2000

Estados Unidos continua siendo el mayor donador de recursos para la ayuda alimentaria del mundo, sus aportaciones han sido las más altas, pero los objetivos hacia los que se dirige su ayuda en los últimos años ha sido hacia los proyectos de desarrollo, siendo este país uno de los que más presión ejerce sobre las políticas internas tanto económicas como sociales de aquellos hacia los que envía ayuda, y prácticamente acontece lo mismo con la Unión europea. El PMA

por su parte ha tenido que hacer grandes esfuerzos en la última década para hacer frente tanto a los problemas coyunturales, catastróficos como aquellos de desarrollo, en este sentido esta agencia está realizando un trabajo cada vez más costoso en relación con la serie de conflictos o crisis que los países en desarrollo han ido teniendo, no sólo ocupándose del área alimentaria, sino complementando sus esfuerzos con los de otras instancias, pero manteniendo a la alimentación como eje central.

A medida que los problemas de los países en desarrollo crezcan más, los gastos para aliviar los avatares se elevaran, como se ha podido apreciar, la ayuda financiera prestada por las grandes potencias comienza a disminuir, parte de esto fue el objetivo de la Cumbre de Monterrey, México sobre el Financiamiento al Desarrollo, donde el PMA junto con la FAO y el FIDA expresaron:

"Las organizaciones de las Naciones Unidas con sede en Roma que se ocupan de la pobreza, la alimentación y la agricultura opinan que la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo debe determinar la cuantía de los fondos, tanto nacionales como internacionales, que se necesitan para conseguir los objetivos acordados a nivel internacional, especialmente los relativos a la reducción del hambre y la pobreza. Estamos convencidos de que es una equivocación fundamental considerar la asistencia a los pobres y hambrientos como un acto de caridad. La erradicación de la pobreza extrema y del hambre no sólo es un imperativo moral, sino también una acción muy acertada desde el punto de vista económico. Nuestro trabajo y el trabajo de otros interesados demuestran claramente que la erradicación del hambre y la pobreza, donde quiera que ésta se encuentre, obra en interés de la comunidad internacional, tanto de los países ricos como de los pobres. La erradicación del hambre y la pobreza es una inversión que genera grandes beneficios por lo que hace a la paz, la estabilidad política, el desarrollo y la prosperidad generales".

"El lento progreso hacia la consecución de los objetivos acordados a nivel internacional señala la necesidad no sólo de aumentar el volumen de recursos dedicados a este esfuerzo, sino también de distribuirlos con mayor eficacia. La financiación internacional para la erradicación del hambre y para el desarrollo agrícola y rural tiene que aumentar en consonancia con el problema y proporcionarse en condiciones asequibles que no

conduzcan a un aumento del endeudamiento de los países en desarrollo¹³⁷.

2.3 Algunos ejemplos de colaboración en el mundo por parte del PMA

Los siguientes proyectos son ejemplos de algunas de las actividades del PMA, que fueron dirigidas en tres niveles: alimentos para la vida, alimentos para el crecimiento y alimentos para el trabajo. El grueso de los programas que a continuación veremos (cuadro 16), se sitúan en este último nivel, sin embargo debe recordarse que en prácticamente todas las crisis y catástrofes así como las guerras, el PMA también llega, de ser posible, a implementar programas de urgencia. Las actividades de evaluación, por un lado, se centran en los proyectos y las operaciones de urgencia y, por otro, en los procedimientos y en cuestiones especiales. Mediante la evaluación de proyectos y operaciones de urgencia concretos, las evaluaciones sectoriales (examinando varios proyectos del mismo tipo) y las evaluaciones temáticas (que permiten comprender mejor una cuestión determinada) se obtienen resultados, conclusiones y enseñanzas.

A diferencia de los procedimientos de evaluación anteriores a la reforma del PMA, en los que se tendía a examinar los proyectos de una manera muy amplia y general, ahora y en el futuro las evaluaciones se centrarán cada vez más en un pequeño número de cuestiones fundamentales previamente determinadas. Esto contribuye a reducir los costos de las evaluaciones, dando al mismo tiempo una respuesta a las cuestiones más importantes que se planteen en los diversos niveles de la administración (es decir, desde el director del proyecto hasta la Junta Ejecutiva).

Sólo cabría aclarar que los siguientes ejemplos son programas que o bien comenzaron en la década de los noventa o bien que teniendo su raíz en alguna

¹³⁷ FAO, FIDA y PMA, La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural. Documento preparado para la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey, México, 18-22 de Marzo de 2002, Roma, Italia, febrero, 2002, p.6

situación o petición gubernamental en este periodo se llevaron acabo a partir de 2000.

Cuadro 16: Colaboraciones del PMA en el mundo hasta 1999 (operaciones de emergencia, socorro y desarrollo)

Norte de África, Oriente Medio y la CEI

Ayuda alimentaria de urgencia y logística en el Cáucaso:

Armenia 5301	Ayuda alimentaria de urgencia para refugiados, personas desplazadas en el interior del país y grupos vulnerables
Azerbaiyán 5302	Personas desplazadas en el interior del país y otros grupos muy vulnerables
Georgia 5315	Asistencia a personas desplazadas en el interior del país y grupos vulnerables

Transición en la CEI:

Tayikistán 5253 (Ampl. 1)	Personas repatriadas, desplazadas y afectadas por la guerra en Tayikistán
---------------------------	---

Proyectos de desarrollo en el Norte de África

Egipto 3214	Acondicionamiento y colonización de tierras en la zona del gran embalse
Túnez 4783	Desarrollo rural en las regiones montañosas del noroeste

Evaluación sectorial de proyectos de ordenación de cuencas hidrográficas en Pakistán:

Pakistán 2309 (Ampl.2)	Trabajos de desarrollo rural en la provincia fronteriza del noroeste
Pakistán 2451 (Ampl.1)	Asistencia para las cuencas hidrográficas de Tarbela y Mangla
Pakistán 4003	Obras y trabajos para promover el desarrollo rural en el territorio del nordeste
Pakistán 4659	Rehabilitación del medio ambiente en el distrito de Malakand, provincia de la frontera del noroeste

América Latina

Brasil 2732 (Ampl.1)	Alimentación en escuelas primarias de zonas deprimidas de la región del nordeste
Guatemala 2705 (Ampl.2)	Asistencia a alumnos de escuelas primarias y grupos vulnerables
Ayuda alimentaria destinada a las poblaciones indígenas de América Latina:	
Colombia 2740 (Ampl.1)	Apoyo a las actividades socioeconómicas y de protección del medio ambiente en las comunidades indígenas
México 3324 (Ampl.1)	Asistencia para la enseñanza y el desarrollo rural en las comunidades indígenas

Continuación cuadro 16

Guatemala 2581 (Ampl.1)	Promoción y establecimiento de empresas asociativas
Ayuda alimentaria y ordenación de pequeñas cuencas hidrográficas en América Latina:	
Guatemala 2587 (Ampl.1)	Actividades de conservación de suelos y agroforestales en zonas deprimidas
Perú 5162	Rehabilitación ecológica de pequeñas cuencas hidrográficas de la zona andina
Nicaragua 4571	Rehabilitación socioeconómica de la población afectada por la guerra

Asia y el Pacífico

India 2303 (Ampl.2)	Desarrollo rural en la zona que se beneficia de las obras de riego de la cuenca del Krishna, Karnataka
Evaluación a posteriori de la sostenibilidad y los efectos de los proyectos del PMA en China:	
China 2639	Proyecto de regadío en Xingpuzichuan, distrito de Jingyuan, provincia de Gansu
China 2697	Riego en tres distritos de la provincia de Gansu
China 2744	Mejora de la utilización de la tierra en la altiplanicie de Loes, distrito de Mizhi, provincia de Shaanxi
China 3146	Mejora de tierras poco productivas en la prefectura de Anshun, provincia de Guizhou
Vietnam 4617	Reparación y mejora de diques marítimos
Evaluación sectorial sobre la ayuda alimentaria y las poblaciones tribales: Proyectos forestales en la India:	
India 2773 (Ampl.1)	Empleo mediante actividades forestales y el desarrollo de poblaciones tribales en Rajasthan
India 3227	Rehabilitación de bosques degradados y repoblación forestal en Madhya Pradesh
India 2751	Ordenación de cuencas hidrográficas y repoblación forestal en Uttar Pradesh

África Occidental

Liberia, Proyecto Regional PRO 4604	Ayuda alimentaria a refugiados y personas desplazadas de Liberia y Sierra Leona en Liberia, Côte d'Ivoire, Guinea y Sierra Leona
Angola 5298 (Ampl.2)	Asistencia a las víctimas de conflictos y de la sequía en Angola
Burkina Faso 3326 (Ampl.1)	Desarrollo rural

Continuación cuadro 16

África Oriental

Población urbana pobre en África oriental:	
Madagascar 4553	Apoyo al proyecto de seguridad alimentaria y nutrición ampliada (Secaline)
Mozambique 4721	Servicios urbanos básicos en Maputo (proyecto experimental)
Zambia 4756	Red de seguridad para proteger a grupos vulnerables en situaciones de reforma estructural
Etiopia 2488 (Ampl.3)	Rehabilitación y desarrollo de tierras e infraestructura rural

De las 20 evaluaciones iniciadas o concluidas en 1996, seis están relacionadas con operaciones de urgencia. Casi la mitad se centran en mejorar la seguridad alimentaria a través de los recursos naturales, y la otra mitad en actividades orientadas a los recursos humanos. Siete de estas evaluaciones realizadas en las distintas regiones comprenden más de un proyecto; son, por consiguiente, de carácter sectorial o temático.

3. El Estado Mexicano frente a los problemas de seguridad alimentaria

No aquellos que mueren, sino aquellos que mueren antes de lo que deben y antes que quieran morir, aquellos que mueren en agonía y dolor, son la gran acusación contra la civilización [...] El ser humano puede morir sin angustia si sabe que lo que ama está protegido de la miseria y del olvido.

Herbert Marcuse, Eros y civilización

El camino de México en la elaboración de las políticas alimentarias así como la creación de planes y programas nutricionales, han seguido generalmente las tendencias mundiales; con ciertos arreglos a la situación propiamente local, el gobierno mexicano ha establecido una serie de programas que podríamos denominar como integrales además de intersectoriales. Sin embargo, lo integral ha sido visto desde distintos ángulos durante cada uno de los periodos presidenciales, dejando de lado una consecución de un programa a otro.

México ha sido desde su vida independiente un país alimentariamente vulnerable, enormes periodos de crisis y, catástrofes naturales y no naturales, han llenado su historia. La ubicación geográfica no ha sido el mejor de los beneficios para un país que no ha tenido las estructuras suficientes para encarar los embates ambientales; igualmente todos aquellos momentos de crisis económicas, políticas, sociales, tampoco le han permitido a los mexicanos tener un control real sobre su seguridad alimentaria. Ya desde principios del siglo XX, México sufrió (como hasta hoy día lo hace) epidemias, sequías, inundaciones, hambrunas, conflictos político-sociales, problemas financieros, etc., el resultado ha sido entre tantos las migraciones rurales hacia las grandes ciudades en el mejor de los casos, sino es que al extranjero (Estados Unidos), del mismo modo la salud de la población se ha ido diezmando, muriendo o teniendo menos oportunidades de desarrollarse como ser humano.

La falta de visión sobre un tema tan importante como lo es la alimentación, ha supeditado a otras áreas de desarrollo. La seguridad alimentaria en este sentido, ha sido "un instrumento alternativo a la reforma agraria para contener la movilización de grupos organizados que ejercen presión para la obtención de mejoras en sus condiciones de vida"¹³⁸. Para que ésta pueda operar se necesitaba de cierta estabilidad en el país, que sólo fue alcanzada en el periodo post-revolucionario, cuando ya existían las instituciones pertinentes. Pero como ya se mencionó, las políticas alimentarias en estos primeros años fueron supeditadas a otro de los grandes temas, hoy aún sin resolverse, el repartimiento y la tenencia de las tierras. La atención a la reforma agraria le permitió al estado hasta muy recientes épocas, resolver dos problemas: la productividad agraria y la alimentación del país, sólo que la falta de soluciones claras y efectivas llevó a que ni uno ni otro problema fuesen resueltos sino parcial o temporalmente, mientras funcionaron los modelos económico-sociales implementados por los diversos gobiernos.

"Por varias décadas el Estado procuró mantener su hegemonía y legitimidad instrumentando de forma moderada políticas redistributivas, entre las cuales se encontraron diversos proyectos de reforma agraria. Sin embargo, las medidas que se tomaron nunca fueron suficientes ni tuvieron un impacto significativo en el desarrollo de las zonas rurales de extrema pobreza; además, crearon dificultades entre el Estado y los grupos de poder locales, por lo cual, éste optó por generar mecanismos distributivos (como diversos tipos de subsidios) para mejorar el bienestar social, contener la demanda por aumentos al salario mínimo, mantener su legitimidad y al mismo tiempo evitar confrontaciones con grupos de poder"¹³⁹.

Así pues los programas alimentarios han tenido distintas variantes, prácticamente todos denominados por los propios gobiernos como integrales considerando con ello que, o la alimentación tenía una relación con la productividad del campo (políticas relacionadas con la producción de alimentos) o bien relacionándolos con las políticas sociales (políticas relacionadas con el

¹³⁸ Simón Barquera et. al, *Políticas y programas de nutrición en México* en revista *Salud Pública en México*, Vol.43, No. 5, septiembre-octubre de 2001, p. 466.

¹³⁹ *Ibid.* p. 467.

consumo de alimentos); divididos entre estas posturas, los programas alimentarios en México pocas veces han sido llevados a cabo de modo permanente, por el contrario muchos sino es que la gran parte, son implementados en un sexenio para ser desechados al siguiente, en otros casos esta dualidad de ser parte de la política agraria, o bien parte de la social, no le han permitido desarrollarse plenamente como rubro estrictamente alimentario. Decimos que no se le ha permitido desarrollarse porque el renglón alimentario pocas veces se ha visto en la seguridad alimentaria una plataforma propia de elaboración de programas, que si bien tienen y deben relacionarse con otras áreas (educativas, higiénicas, culturales, sociales, incluso agrarias y económicas), la alimentación ocupa su propio espacio que es muy difícil de resolver no por temporadas sino permanentemente; el hambre no puede responder a la esperanza de la resolución de coyunturas ambientales, económicas, políticas, etc.(cuadro 17).

En cuanto a las políticas relacionadas con la producción de alimentos, se traducen en la emisión de insumos, los cuales en primer lugar "están relacionados con el capital y el riesgo, como el acceso a créditos, la alianza para el riesgo compartido, el precio de garantía y los subsidios a insumos (como fertilizantes, tractores, etc.); en segundo lugar están aquellos relacionados con la mejora de la eficiencia de los sistemas, como la ampliación de la red estatal de comercialización, el impulso a la organización campesina, la asesoría y la capacitación en la toma de decisiones y el cambio tecnológico, por citar algunos ejemplos"¹⁴⁰.

El objetivo de tales programas donde se entremezcla alimentación y campo es, proteger a los productores contra las caídas de los precios de los alimentos así como las crisis estructurales por las que pudieran pasar las cosechas. De igual manera estos programas tienen como enfoque terminal asegurar el consumo de la producción doméstica por lo que del mismo modo se asegura los precios a los consumidores urbanos, es decir que se subsidian los precios, tal como sucede

¹⁴⁰ Ibid. p. 468.

con la mayor parte de la producción de maíz en el que “el Estado ve desde la compra del grano a precio de garantía, hasta su participación en la producción y venta de alimentos básicos a precios subsidiados. Sin embargo puede haber pérdidas fiscales importantes si los precios internacionales bajan demasiado. También se corre el riesgo de mantener a los productores trabajando en un mercado en el que posiblemente no tengan ventajas comparativas reales que podrían tener con otros cultivos, lo que aumentaría su vulnerabilidad más tarde, cuando los precios de garantía desaparezcan”¹⁴¹. Recordemos en este sentido las grandes diferencias que hay incluso con las políticas agrarias europeas y estadounidenses, en el sentido de que ambas subsidian la producción agrícola pero no únicamente con miras al consumo interno, sino con miras a la importación, siendo así, la alimentación ocupa para estos países su propia plataforma, aunque tiene mucha relación con la agricultura y las políticas sociales.

Ahora bien, este tipo de políticas agrarias guardan una cierta separación de las políticas relacionadas con el consumo de alimentos, pues si en las primeras lo relevante eran los niveles de distribución, productividad, insumos, etc., en estas otras encaminadas a un ámbito más social, tienen como objetivo el estado nutricional y las pautas de consumo. En este tipo de políticas se suelen aplicar dos tipos de programas: los complementarios (grupos vulnerables) y los aquellos se presentan en contextos coyunturales (desastres naturales generalmente). Ambos requieren de un monitoreo riguroso y por lo general son combinados con otras actividades, como aquellas educativas. Del mismo modo requieren de la identificación constante de poblaciones vulnerables mediante el estudio de niveles socioeconómicos y geográficos.

Tan sólo recordemos los diferentes periodos presidenciales donde se le ha dado prioridad a un tipo de programa sobre otros, dependiendo el contexto bajo el que se halle el país; curiosamente si los recursos con los que cuenta son amplios se han beneficiado las importaciones de alimentos, por el contrario si los recursos disminuyen se ha intentado ver en el campo mexicano la tabla de salvación de la

¹⁴¹ *Ibid.* pp.468-469.

seguridad alimentaria, acompañada claro está de importaciones también, pero de mala calidad.

Cuadro 17: Programas relacionados con la alimentación que presentan la característica de privilegiar lo agrario o lo social

Año	Política o programa	Objetivo	Población Blanco	Estrategia o acción
1922-1924	Diversos programas asistenciales	Apoyo a los consumidores	Niños en edad escolar de zonas urbanas	Implementación de desayunos escolares
1925	Subsidio a la producción	Aumentar la producción agrícola y mejorar la producción ganadera	Productores agrícolas y de ganado	Organización de cooperativas populares, préstamos a los productores, combate a plagas de la agricultura y ganadería, exposición nacional ganadera, control de la producción lechera.
1936-1937	<ul style="list-style-type: none"> • Almacenes Nacionales de Deposito • Comité Regulador del Mercado de Trigo • Comité Regulador del Mercado de Subsistencias Populares 	Controlar el precio de granos en el mercado. Mejorar el acceso a los artículos de consumo de primera necesidad	Población de bajos recursos	<p>Almacenamiento de grano para regulación de precios en el mercado.</p> <p>Regulación del mercado de subsistencia, adaptación de la economía a las necesidades sociales, importación de Maíz y trigo.</p>
1940	<ul style="list-style-type: none"> • Mecanización de la agricultura • Técnica de alimentación • Segundo Plan sexenal 	Mejorar la producción. Mejorar el estado de nutrición. Educar a la población.	Población económicament e débil, grupos menesterosos	<p>Adquisición de maquinaria agrícola, crédito a la producción.</p> <p>Creación de comedores populares, cadena de expendios populares de leche, sale al mercado la primera leche rehidratada.</p> <p>Fundación del Instituto Nacional de Nutriología.</p>

Continuación cuadro 17

1942	Primer programa de iodación de la sal	Disminuir enfermedades por deficiencia de iodo	Toda la población, principalmente la de comunidades con bocio endémico	Iodación y distribución de la sal.
1946-1950	<ul style="list-style-type: none"> • Abasto Popular • Subsidio a la producción de alimentos 	<p>Abaratar el costo de artículos alimentarios en el mercado</p> <p>Mejorar la producción</p>	Población de bajos recursos	<p>Importación de artículos escasos en el país, control de precios de artículos de primera necesidad, tecnificación del campo, ganadería, creación de la Comisión Nacional de Leche, desayunos escolares.</p> <p>Revolución verde (semilla mejorada)</p>
1958	<ul style="list-style-type: none"> • Abasto y subsistencias populares • Plan de acción inmediata • Procuraduría Federal de Defensa al Consumidor 	<p>Regular precios de los artículos básicos.</p> <p>Apoyo a la producción</p> <p>Protección a la economía popular</p>	Población de bajos recursos	<p>Control de precios de los artículos básicos.</p> <p>Precios de garantía a la producción, mejorar el almacenaje y distribución de productos agrícolas.</p> <p>Vigilancia y dirección de la economía nacional.</p>
1961-1965	Subsidio al consumo de productos del campo	Incrementar el ingreso con precios de garantía para productos del campo	Población rural y de bajos recursos	<p>Creación de Conasupo y Compañía Rehidratadora de Leche.</p> <p>Mantener reservas de productos de primera necesidad.</p> <p>Regular precios de productos de primera necesidad en el mercado.</p>

Continuación cuadro 17

1972	Subsidio al consumo	Proteger la economía y mejorar el poder adquisitivo, regular precios en el mercado	Población de bajos recursos	Compras reguladoras de maíz y frijol, transformación de Conasupo a Leche Industrializada Conasupo (Liconsa).
1975-1980	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema nacional para el Programa de Apoyo al comercio Ejidal (PACE) • Desarrollo Integral de la Familia (DIF) • Sistema Alimentario Mexicano (SAM) 	<p>Educar a la población en hábitos de alimentación y distribución de complementos dietéticos.</p> <p>Ampliación de la red comercial.</p> <p>Subsidiar a la producción y mejorar el estado nutricional de la población.</p>	Población infantil Madres gestantes	<p>Desayunos escolares, fabricación de leche para lactantes y madres gestantes, creación de cocinas populares, distribución de semillas y hortalizas.</p> <p>Crédito para la producción de semillas, producción y comercialización de fertilizantes, subsidio a la producción y distribución de alimentos.</p> <p>Regulación de los precios de los productos de consumo</p>
1990	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Alimentación (Pronal) • Pacto de Solidaridad Económica 	Apoyar la producción, distribución y consumo de alimentos, cambiar condiciones de alimentación y nutrición	Población con alto índice de marginación, menores de cinco años, mujeres embarazadas y lactantes	Incremento de salarios mínimos sobre la canasta básica, fomento a la producción de alimentos, programas de vigilancia del estado nutricional, orientación alimentaria.
1997	Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)	Mejorar los niveles de salud y nutrición	Población de bajos ingresos, niños menores de cinco años y mujeres embarazadas	Vigilancia del estado de salud y nutrición, distribución de suplemento alimentario, educación en salud y nutrición
1994	Programa de suplementación con megadosis de vitamina A	Proteger contra deficiencia de vitamina A	Niños menores de cinco años	Dar suplementos de vitamina A a los niños durante las campañas de vacunación.

Fuente: Revista Salud Pública, No. 43, septiembre-octubre de 2001.

Existen además otros dos problemas que el Estado en materia alimentaria no ha resuelto: tensiones entre las diversas secretarías o instancias involucradas en este rubro, y el desequilibrio entre los programas rurales y urbanos. En la década de los noventa, cuando se dio la creación del Sistema Alimentario Mexicano (SAM), diversas secretarías, agencias, entidades así como sectores y grupos de poder entraron en discordia por la falta de una coordinación central, cada uno de los participantes contribuyó en áreas y actividades diferentes para llevar a cabo este programa, así pues la falta de autonomía le valieron su liquidación después de tres años, en parte debido a la crisis fiscal, que arrastró desde 1980. De este modo al igual que sucedería con muchos programas anteriores y posteriores al SAM, la falta de estructuras propias para que una sola unidad lleve coordinadamente lo relacionado a política alimentaria¹⁴², ha provocado el quiebre de muchos buenos programas como proyectos (cuadro 18).

Cuadro 18: Instancias que llegan a estar relacionadas con los programas alimentarios en México

Tipo de política	Nombre de la agencia	Descripción
Producción	Compañía Nacional de Subsistencias Populares	Subsidio a la producción de alimentos
	Banco Nacional de Crédito Rural (Banrural)	Crédito a los productores
	Fideicomiso para la Edormía Agraria (Fira)	Crédito a los productores
	Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)	Impulso a la organización campesina
	Confederación Nacional Campesina	Impulso a la organización campesina
	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH)	Cambio tecnológico, desarrollo agroindustrial, riesgo compartido y organización campesina
	Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	Alianza y riesgo compartido
	Productora Nacional de Semillas (Pronase)	Cambio tecnológico
Fertilizantes Mexicanos (Fertimez)	Cambio tecnológico y ampliación de red comercial	

¹⁴² Incluso la descentralización de algunos de ellos de una determinada secretaría no le permiten a los programas alimentarios desarrollarse a partir de sus propias pautas y objetivos, de uno u otro modo (fiscal, legal, administrativa, logísticamente, etc.) están supeditados a otra instancia aún cuando tienen aparentemente poca o mucha relación.

Continuación cuadro 18

	Confederación de Cámaras Internacionales (Concamin)	Organización industrial
	Confederación de Cámaras de Comercio (Concanaco)	Organización comercial
	Secretaría de Comercio (Secom)	Ampliación de red comercial
Consumo	Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo):	Subsidios al consumo de alimentos
	Leche Industrializada Conasupo (Liconsa)	Leche
	Distribuidora Conasupo (Diconsa)	Venta de alimentos al menudeo
	Maíz Industrializado Conasupo (Minsa)	Maíz
	Trigo Industrializado Conasupo (Triconsa)	Pan
	Industrializadora Conasupo (Iconsa)	Granos y semillas
	Impulsora del pequeño Comercio (Impecca)	Venta de alimentos al mayoreo
	Fideicomiso liquidador de subsidio a la tortilla (Fidelist)	Subsidio al precio de la tortilla
	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Programas de alimentación y salud
	Secretaría de Salud (SSA)	Distribución de insumos y actividades de educación en nutrición y salud
	Secretaría de Desarrollo social (Sedesol)	Distribución de alimentos y programas de educación en nutrición y salud
	Secretaría de Educación Pública (SEP)	Programa de desayunos escolares

Fuente: Revista Salud Pública, No. 43, septiembre-octubre de 2001.

Nota: algunas de estas agencias ya no existen (como en el caso de Conasupo) y otras han cambiado su denominación aunque actualmente los programas se mantienen desarrollando.

Respecto al segundo asunto, el desequilibrio entre los programas rurales y urbanos, había sido muy notorio hasta hace algunos años, los beneficiados seguían siendo poblaciones urbanas o semi-urbanas (o por lo menos de localización sencilla), siendo que muchos de los programas habían sido pensados para poblaciones rurales. Sin embargo estos mismos programas no han tenido buenos resultados en las zonas urbanas debido a que las necesidades de estos habitantes difiere notablemente; por ejemplo, de los habitantes de las ciudades que tendrían aparentemente más asegurado el acceso a los alimentos que aquellos del campo, el problema de los medios para hacerse de ellos tiene una naturaleza propia que no comparten con los del campo, incluso los niveles de nutrición difieren, o también las necesidades de una mujer embarazada del campo

en relación a una de la ciudad son distintos y, lo mismo acontece con los niños en edad escolar.

Desde la década de los noventa se ha comenzado a hacer conciencia de los problemas relatados en los programas de alimentación, por lo cual poco a poco los gobiernos han comenzado a crear programas mucho más apegados a la problemática alimentaria que a los problemas del campo, aún y cuando ello les ha valido las actuales crisis agrarias. Por ello en este capítulo intentaremos rastrear lo que los gobiernos de esta década hicieron en materia alimentaria, no sin antes atender a la visión que el Estado mexicano ha tenido frente al problema de la alimentación.

3.1 La seguridad alimentaria en México: El Estado frente a la alimentación

"La estructura del mercado interno en nuestro país al terminar la revolución corresponde a un enorme escenario de mercados y regiones aislados que debían ser unificados en un gran mercado nacional para lograr la homogeneidad de precios que resultan de una fácil circulación en los productos cultivados en distintos puntos del país, así como para conseguir la transformación de enormes núcleos de productores [...] mercantiles, rompiendo su autarquía ancestral".¹⁴³

El acceso a los alimentos en México se realizó a partir de los años 30, vía asistencia social mediante la implementación de programas que tenían por fin asegurar a las clases menos poseídas la satisfacción de las necesidades alimenticias más urgentes; en un principio tales programas tuvieron una repercusión indirecta, pues tenían como cometido la regulación financiera así como el control de precios de semillas que son parte sustantiva de la dieta de los mexicanos, sólo que en este caso, el programa estaba dirigido a la población urbana.

¹⁴³ Felipe Torres Torres y José Gasca Zamora; Ingreso y Alimentación de la población en el México del siglo XX, Textos breves de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas. Ed. UNAM-Porrúa, 2001, p. 57

Si bien es cierto que la practica del subsidio ha sido una herramienta comúnmente practicada por los países tanto industrializados como en desarrollo, en el caso de éstos últimos los esfuerzos se han dirigido hacia el financiamiento por parte del estado de programas específicos, generalmente de carácter social o bien con finalidades sociales, dado que la situación económica en muchos de ellos no le permitían a la clases más bajas el acceso a una alimentación medianamente aceptable, pues el poder adquisitivo de los asalariados aunado a los flujos y reflujos de precios evitan el consumo. "En teoría estas subvenciones pueden mejorar la situación nutricional bajo tres aspectos:

- Aumentar el mayor poder adquisitivo de los beneficiarios porque pueden adquirir una mayor cantidad de alimentos con el mismo gasto.
- Pueden reducir los precios de los alimentos en relación con los de los otros artículos estimulando así a los hogares a comprar más alimentos.
- Pueden abaratar algunos alimentos en relación con otros y así estimular una mayor variación en la composición de la dieta".¹⁴⁴

La llamada canasta básica ha sido el medio más conocido por el que ha sido posible establecer el control de precios sobre un determinado grupo de alimentos que no sólo se consideran básicos en tanto son parte de una dieta balanceada, sino que aparentemente forman parte de la dieta de todo mexicano, de modo que, independientemente de la situación económica del país le aseguran a aquellos con un bajo poder adquisitivo, una alimentación completa, "pero es evidente que las necesidades alimentarias de la población en general han rebasado el diseño de estas políticas, dado lo precario de sus ingresos desde la década pasada"¹⁴⁵.

"A partir de 1938 se [intentó] fijar precios rurales oficiales (para el maíz, frijol, arroz) como condición para regular el mercado y la competencia y evitar la especulación con estos productos, dado que la practica del acaparamiento y la especulación eran generalizadas debido a las dificultades de hacer llegar los

¹⁴⁴ *Ibid.*, p. 58.

¹⁴⁵ *Ibid.*

productos a los mercados y en muchos casos por insuficiencias productivas".¹⁴⁶

Fue durante el período cardenista cuando esta política de control de precios, que permitía como decíamos asegurar la alimentación a la población urbana, se combinó con la política gubernamental de importaciones, que le permitieron al ejecutivo asegurar la satisfacción de la demanda de los sectores urbanos, evitando los problemas de intereses con los productores nacionales y reservando para éstos programas de apoyo ad hoc.

"En 1962 se creó oficialmente la Compañía Nacional de Subsidios Populares (Conasupo), que se encargaba, hasta un periodo reciente, de regular estas compras a los agricultores a precios de garantía oficiales, hacer las importaciones necesarias y regular la oferta a precios subsidiados de ciertos bienes agropecuarios (maíz, trigo, frjol, arroz y sorgo), con el fin de mantener en equilibrio la oferta y la demanda y subsidiar el consumo urbano, principalmente el de la Ciudad de México, con productos tales como masa, tortillas, pan blanco y leche, a los que se sumaron después arroz, frjol, azúcar, aceite, etc"¹⁴⁷. Sin embargo México al igual que muchos países en desarrollo fue presa de las crisis de precios alimentarios de la década de los setenta que como consecuencia de los desajustes del mercado y de la falta de acuerdo al interior de los mecanismos institucionalizados internacionales, obligaron a países como el nuestro a, en lo nacional, implementar una serie de programas de referencia general que ya incluían tanto a productores y distribuidores como consumidores (la población en su conjunto) de modo que lo que en un principio se había trabajado como subsidio para el control de precios alimentarios urbanos se extendió a todo el país, pues el control de precios vía la supervisión de Conasupo, desestabilizaron y desestimularon la actividad agrícola doméstica, pues esta entidad adquiría alimentos a altos precios y vendía barato. En el plano internacional se hizo necesario la creación de foros patrocinados por Naciones Unidas donde, como ya se había mencionado, tuvieran voz aquellos estados que no tenían una posición

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ *Ibid.*

fuerte en organismos como el GATT.

"Si bien desde el periodo cardenista se declara que los precios de garantía constituyen el salario del campesino, y este principio se reitera en distintos periodos presidenciales, la realidad es que la satisfacción de este requisito quedó rezagado a lo largo de décadas (salvo en 1980-1982) y se ha sometido a la necesidad de controlar el costo de la vida en los centros urbanos como condición del proceso de industrialización".¹⁴⁸

Ante la crisis de precios, la inestabilidad de los mercados y la creciente dificultad de los mexicanos por abastecerse de alimentos con bajos salarios, a partir de los gobiernos de la década de los cuarenta, el ejecutivo creó e implemento una serie de programas alternativos para asegurar la satisfacción inmediata y efectiva de las demandas alimenticias de los grupos más aquejados por la falta de alimento; así pues se llevaron a cabo acciones encaminadas a la canalización de alimentos de manera directa, entregando cierta cantidad de éstos a las personas que los necesitasen, además de mantener los subsidios y el control de la canasta básica, sentándose así las bases de los modernos programas de desarrollo que en materia de alimentación han reunido estas tres esferas: programas de asistencia directa alimentaria, subsidios y control de precios¹⁴⁹. Sin embargo tales apoyos o asistencias no consideran a todo el sistema alimentario en su conjunto (desde el proceso de producción hasta el control alimentario de la población mexicana durante el consumo) lo que ha provocado repetidas crisis agrícolas de ciertos productos a los que falta el apoyo (no necesariamente subsidio) por parte del estado, siendo que se trata de productos básicos para la alimentación del mexicano; en consecuencia estos programas están pensados como un traspaso de bienes alimenticios para consumo, no tienen en modo alguno relación con programas de desarrollo agrícolas, que aseguren la satisfacción alimentaria de la población y la productividad agrícola

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p. 59.

¹⁴⁹ "El Programa de Desayunos Escolares se llevó a cabo fundamentalmente con la idea de proporcionar un servicio, dada la enorme pobreza de la población, pero con la perspectiva de que el desarrollo económico permitiría apoyar a los más rezagados", *Ibíd.*

Uno de los mayores problemas para México y del cual somos testigos, es que no tenemos políticas agrícolas con miras asegurar una alimentación inocua efectiva, que permitan no sólo el apoyo al campo y la integración de la industria agrícola al proceso de nutrición, sino que se evite la dependencia de las importaciones o el establecimiento de programas que sólo tengan como objetivo un traspaso de alimentos con los nutrimentos mínimos recurridos; "tampoco se ha tomado en cuenta que el empleo que esto pudiera generar aumentaría los ingresos de los agricultores, y con ello tanto su capacidad de compra de alimentos como de ampliación del mercado interno"¹⁵⁰. Lo más importante es que probablemente solo hasta años recientes el estado ha comenzado a crear programas alimentarios de carácter preventivo no sólo para niños menores de 5 años y mujeres en lactancia, también en grupos específicos como pudieran ser ancianos y niños mayores de 5 años.

"La leche ha sido otro producto largamente subvencionado para cierta población objetivo, aunque para ello tengamos que abastecernos en gran parte del mercado mundial, lo que nos ha convertido desde 1993 en el primer importador de ese líquido [...] A partir de los años cincuenta también se [subsidió] la tortilla en la Ciudad de México, y para 1972 se extendió el subsidio a todo el país. Desde 1986 la industria harinera también se benefició de un subsidio".¹⁵¹

La falta de programación y de planeación en materia alimentaria crearon una fuerte crisis nutritiva durante los setenta en la población mexicana, particularmente que obligaron al gobierno a crear una mayor cantidad de proyectos con fines de sanar estas deficiencias, y comenzar a participar en proyectos de cooperación alimentaria internacional. "A partir de 1976 se vuelve asunto prioritario la autosuficiencia alimentaria, y con los recursos del superávit petrolero se instala en 1980-1982 el Sistema Alimentario Mexicano (SAM)".¹⁵²

"El SAM no es un programa de donación de alimentos, fue el único programa alimentario en la historia del país que destacó la necesidad de ser autosuficientes en las producciones agrícolas

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ Torres Torres, *Op.cit.*, p. 60

¹⁵² *Ibid.*

y pesquera, como condición de cumplimiento de los objetivos más amplios del desarrollo económico. El centro de atención del SAM lo constituyeron los productores de las áreas [de] temporales, donde se asientan los pequeños agricultores, que son los que tradicionalmente han producido básicos, los marginados de las políticas de inversión gubernamentales, y los pobladores más numerosos del campo"¹⁵³.

El SAM podría haber sido el único programa con una visión integradora de los diversos participantes en toda la cadena alimenticia que se ha desarrollado en el México contemporáneo, con una alta repercusión¹⁵⁴. Siguiendo algunos programas de apoyo agríco-económico de Estados Unidos, el SAM empleó a los pequeños productores a ser "los depositarios estratégicos en la tarea a desarrollar; así como los destinatarios naturales de todos los apoyos y subsidios que permitieran alcanzar la meta de la autonomía alimentaria, al igual que mejorar sus ingresos y elevar el consumo de alimentos de la población más pobre del país"¹⁵⁵, con el fin de resistir la dependencia del exterior, vía las importaciones de productos básicos.

"La vida del SAM fue corta, más por razones ideológicas que presupuestales, aunque es un hecho que la crisis de la deuda reorientó, en un sentido de astringencia máxima, el destino del financiamiento gubernamental. El SAM fue sustituido por el Programa Nacional de Alimentos, luego éste por el Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral en 1985, con objetivos semejantes pero sin los recursos para lograrlo. [Fue] con el presidente Salinas [cuando] el discurso oficial abandona la tesis de la autosuficiencia alimentaria para ubicarse del lado de la seguridad alimentaria. Es decir; según las tendencias mercadas por el proceso de globalización de las economías, nuestro país reconoce oficialmente su inserción en el mercado mundial de acuerdo con sus ventajas comparativas: mano de obra barata y recursos agrícolas suficientes para la producción de frutas y verduras".¹⁵⁶

¹⁵³ *Ibíd.*

¹⁵⁴ El producto agrícola creció en promedio 5.2% anual durante el período de existencia del SAM, mientras que en los tres anteriores sólo había alcanzado el 2.8%. En general se aumentó la superficie cultivada de granos básicos, se incrementó la productividad y se aplicaron paquetes de insumos financieros.

¹⁵⁵ Torres Torres, *Op.cit.*, p. 61.

¹⁵⁶ *Ibíd.*

Esta situación de constantes cambios de los programas implementados por los gobiernos nos condeno adquirir productos básicos (granos) de diversas economías, lo que ha significado que el abastecimiento alimenticio está a la deriva de las fluctuaciones de los mercados internacionales, y en tanto importadores o compradores subordinados a la calidad alimentaria de los bienes ofrecidos en el mercado mundial.

En el caso del maíz, "el resultado ha sido el detrimento del nivel nutricional, pues el mercado internacional provee en lo fundamental grano amarillo para la alimentación animal y no para el consumo humano; igual que sucede con el frijol, del que no encontramos las variedades que se consumen en las distintas regiones del país, por ser el mercado frijolero mundial bastante restringido".¹⁵⁷

3.2 Programas alimentarios en México

En vista de la falta de independencia en materia alimenticia aunada a la crisis económica, principalmente en la década de los noventa, el gobierno mexicano se abocó a la realización de programas específicos para grupos, sectores, comunidades y regiones donde se llevaron a cabo proyectos de asistencia alimentaria respondiendo a necesidades alimenticias precisas.

Para 1990 según los resultados del Censo de Población se estimaba que de los 81 millones de mexicanos censados, los programas de asistencia alimentaria trabajaban con el 19.6% de la población; considerando que verdaderamente la asistencia alimentaria llegase a los receptores de tal, todavía quedaría un 6.5% de la población que vive en la extrema pobreza y faltaría atender las necesidades del otro 25% que son los simplemente pobres desde el punto de vista estadísticos, es decir, con ingresos hasta de dos salarios mínimos.¹⁵⁸

¹⁵⁷ *Ibíd.*, p. 62.

¹⁵⁸ En 1993 la Secretaría de Salud, señalaba que las deficiencias de la nutrición ocuparon el quinto lugar como causa de muerte infantil.

A la letra el objetivo de estos programas de asistencia alimentaria era:

"Mejorar el estado nutricional de los grupos más vulnerables de la población a través de un esfuerzo institucional que articula las acciones de educación, salud y alimentación, particularmente dirigido en forma integral hacia las comunidades indígenas, las zonas rurales y urbanas marginadas, a los miembros más vulnerables de las familias pobres, a los menores de cinco años, así como los niños de preescolar y primaria y a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia".¹⁵⁹

Hablando en términos de soberanía alimenticia, México es un país que está lejos de poder auto-procurarse la alimentación mínima requerida a más de la mitad de su población, puesto que con todo y que los programas de asistencia y subsidio alimenticio tienen como objetivo apenas contribuir a mitigar el estado nutricional de los mexicanos, en otros la finalidad ha sido proporcionar apoyo alimentario únicamente, es decir un volumen determinado de alimentos, pero en ningún caso se trata de proyectos a largo (muy largo) plazo y mucho menos se trata de estrategias de prevención nutricional de carácter nacional con el empleo de alimentos de calidad.

"Si examinamos el contenido de la despensa que se entrega en el Programa de estímulos a la Educación Básica, por ejemplo, resulta claro que desde el punto de vista de la nutrición deja mucho que desear: el azúcar. La harina de maíz, la pasta para sopa y las galletas [que no son integrales], con lo que demerita la calidad de la fibra consumida y además no se educa a los beneficiarios en el consumo de los mejores alimentos. Y por si fuera poco, tampoco obedece este paquete a ningún patrón de consumo alimentario que respete la amplia diversidad regional del país en términos culinarios, sino que funciona igual para todos los puntos de vista del país. Nuestra cultura gastronómica se va perdiendo a partir de la concepción homogeneizadora de estos programas".¹⁶⁰

Situación similar es la que opera en el caso de la tortilla, producto básico en la dieta mexicana a lo largo del país, bajo los auspicios del Programa de la

¹⁵⁹ Secretaría de la Presidencia, 1995, Citado en Ingreso y Alimentación de la población en el México del siglo XX, Op. Cit.

¹⁶⁰ Torres Torres, Op. Cit. p. 64

Tortilla (FIDELIST), pues es sabido que tales se encuentran elaboradas mayoritariamente con harina de maíz amarillo. Ello resulta importante pues "se pierde la doble calidad de la tortilla de maíz tradicional para consumo humano elaborada con el método de 'nixtamalización', que garantiza una de las fuentes más importantes de calcio para los mexicanos, así como un aporte de fibra que se pierde con el primer método. Esta pérdida de calidad se vuelve definitiva con el hecho de que los precios de referencia oficial para los productores tanto de masa como de harina de maíz, sea el del maíz amarillo tipo US núm.2, para permitirles comprar el grano indistintamente en el mercado nacional o los mercados internacionales, cuando se debiera privilegiar al productor nacional de maíz para consumo humano".¹⁶¹

En 1995 se establecieron tres programas con carácter de asistencia alimentaria: 1) Los desayunos escolares, 2) La canasta básica alimentaria para las familias más pobres del medio rural y, 3) La canasta y los apoyos a familias de áreas urbanas marginadas; sin embargo a lo largo de la década de los noventa y hasta la fecha se han implementado más de 23 programas de asistencia¹⁶² de este tipo (cuadro 19).

Cuadro 19: Programas alimentarios gubernamentales en México

Nombre del programa	Entidad responsable
1. Programa de Raciones Alimentarias	Desayunos Escolares-DIF
2. Programa de Asistencia Social Alimentaria a familias	DIF
3. Programa de Albergues Escolares Indígenas	
4. Programa de Ayuda Alimentaria a Comunidades Indígenas de Extrema Pobreza	INI
5. Programa de Cocinas Populares y Unidades de Servicios Integrales	DIF
6. Programa de Nutrición del Programa de Fomento de la Salud del Escolar	SSA
7. Programa de Prevención y Control de la Desnutrición	IMSS-Solidaridad
8. Programa Conasupo-Rural	Diconsa
9. Programa de Abato a Zonas Populares Urbanas	Diconsa

¹⁶¹ Ibid.

¹⁶² Dirigidos y subsidiados por entidades como Liconsa, Diconsa, DIF, Secretaría de Salud, Instituto Nacional Indigenista, programa Solidaridad y Progresá, Instituto Mexicano del Seguro Social, etc.

Continuación cuadro 9

10. Programa de Abato Social	Liconsa
11. Programa de protección y Mejoramiento de la Salud del Preescolar	SSA
12. Programa de Subsidio a la Tortilla	Sedesol
13. Programa Infonavit-Solidaridad	Diconsa
14. Programa Niños en Solidaridad	Sedesol
15. Programas de Nutrición, alimentación y Salud para zonas Indígenas del Estado de Guerrero	Sedesol, Conal e INI
16. Programa de Ayuda Alimentaria de la Sierra Tarahumara	Sedesol, INI, IMSS, Solidaridad
17. Programa Dotaciones Gratuitas de Leche en Polvo	IMSS-Solidaridad, Liconsa y DIF
Casas de Asistencia Social ubicadas en el Distrito Federal y en cinco entidades federativas	Liconsa, IMSS-Solidaridad
18. Programa de Desayunos Escolares en Chiapas y Aula Abierta en Oaxaca	SEP
19. Programa de Asistencia Social Conasupo	SAHR
20. Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados	COMAR
21. alto Comisionado de las Naciones Unidas para la Ayuda a Refugiados	ACNUR
22. Fortalecimiento de los Servicios de Salud para la Madre y el Niño	SSA

Fuente: Felipe Torres Torres y José Gasca Zamora; Ingreso y Alimentación de la población en el México del siglo XX. Textos breves de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, Ed. UNAM-Porrúa, 2001.

"La coordinación de estos programas se vuelve cada vez más compleja, mientras que en estados Unidos o en Francia sólo la secretaría o el ministerio de Agricultura, respectivamente, son responsables del diseño e instrumentación de los programas alimentarios, dado su vínculo directo con la política agropecuaria interna, en México tenemos actualmente cuatro secretarías y 11 instituciones administrándolos, lo que hace que la responsabilidad se diluya, que los costos aumenten y la coordinación sea difícil"¹⁶³.

No sería sino hasta 1997 cuando la visión de la asistencia alimentaria se ampliaría en un intento por integrar todas las fases de la cadena alimenticia en lo que apoyo federal y estatal se refiere, con miras a consolidar en una unidad otros dos problemas que el estado debía procurar a sus ciudadanos: salud y educación, de modo que bajo el mandato de Ernesto Zedillo se creó el Programa de Educación, Salud, Alimentación, de nominado como "Progresas". Al igual que la

¹⁶³ Torres Torres, Op.cit.

FAO lo señalará, el gobierno mexicano comenzó a ver en la pobreza el factor a vencer para el desarrollo socio-económico del país, por ello se propuso contar con un programa de asistencia social que trabajara integralmente con los problemas ya señalados, sin embargo ello no quita el enorme problema para Progresá, al igual que sucediera con sus antecesores, de que se haya supeditado a una serie de circunstancias externa como son las fluctuaciones de precios de mercado de los alimentos más básicos, así como el abasto, y sobre todo la inocuidad de los mismos, sobre todo tanto este programa como anteriores se hayan particularmente bajo la enorme carga de tener que depender de un presupuesto que constantemente es recortado para que el ejecutivo tenga mayor ahorro sobre sus gastos y así subsanar un poco aquellos que realiza en otras áreas no sociales.

3.3 La seguridad alimentaria durante los noventa en México

3.3.1 Primeros esfuerzos por asegurar la alimentación: Programa Nacional de Alimentación 1990-1994

Los primeros esfuerzos por planificar la seguridad alimentaria en nuestro país, en la década de los noventa particularmente, se remontan a la creación del Plan Global de Desarrollo 1980-1994 así como su consecuente el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, planeados bajo el Sistema Nacional de Planeación, tales programas destinados a la conducción del país hacia niveles de desarrollo, aparentemente social, fueron la antesala de lo que hoy día hemos conocido como el Plan Nacional de Desarrollo; este último elaborado durante el periodo 1989-1994 fue el contexto bajo el que se estableció como un área específica la alimentación, siendo este tipo de políticas lo que se denominó posteriormente como Programa Nacional de Alimentación. En este sentido, todas aquellas dependencias relacionadas en materia alimenticia se abocaron a la tarea de darle forma a tal programa, el cual fue aprobado el 22 de agosto de 1990 mediante decreto presidencial; tal programa tuvo como objetivo general: "Asegurar el abasto de alimentos a toda la población en condiciones adecuadas de calidad y

precio, sobre todo en beneficio de la población de escasos recursos¹⁶⁴, mientras que como objetivos específicos estaban la materialización de la soberanía nacional garantizando en el área de alimentación¹⁶⁵, la disponibilidad, acceso y suficiencia de los alimentos que la población requiriese para garantizar la seguridad alimentaria nacional.

Tales objetivos específicos se convirtieron en conceptos clave. Así la disponibilidad de alimentos, se refería a aquellos alimentos considerados como elementales¹⁶⁶, en este sentido era necesario alentar la satisfacción de la demanda nacional de estos, lo que implicaba sostener la producción y comercialización interna, situación que requería a su vez del fomento a programas de producción agrícola para productos precisos así como asegurar que tal producción fuese constante (es decir que el país no se viera en la necesidad de importar). El acceso a los alimentos supuso la necesidad de crear condiciones económico-sociales, apropiadas para que la población pudiese cubrir los requerimientos nutricionales mínimos, según dietas precisas dependiendo de la región o bien localidad, por ello se hizo necesario readaptar los sistemas de comercialización y distribución, particularmente pensado en aquellas localidades que difícilmente tienen asegurada una dieta balanceada debido a la falta de todo tipo de alimentos.

De acuerdo con lo anterior, el concepto de seguridad alimentaria del Programa Nacional de Alimentación 1990-1994 tuvo un enfoque amplio e integral, ya que consideró todas las fases del proceso alimentario: producción, transformación, comercialización, distribución, consumo y nutrición.

¹⁶⁴ Presidencia de la República, Programa Nacional de Alimentación 1990-1994, Declaración de objetivos.

¹⁶⁵ Por lo que se refiere a la soberanía alimentaria nacional, ésta se sustenta en los principios de nuestra política exterior e implica la facultad de autodeterminación del Estado Mexicano para establecer los criterios rectores que permitan la adecuada atención de las necesidades alimentarias de su población, conforme a sus requerimientos de cantidad y calidad.

¹⁶⁶ Entre los alimentos estratégicos estaban el maíz, frijol, arroz, trigo, azúcar, semillas oleaginosas, carnes, leche, huevo, y algunas especies pesqueras de consumo popular.

De esta manera, el manejo de la seguridad alimentaria de la población mexicana se sustentó, bajo este enfoque, en la articulación y encadenamiento de las fases del proceso alimentario. Sin embargo no bastó que existiera suficiencia alimentaria disponible en los lugares donde se requería; el que los alimentos estuviesen disponibles no garantizaba que la población tuviese acceso a ellos; ya que, no son cualquier clase o tipo de alimentos, sino aquellos que por sus cualidades nutricionales son aceptados así como que son parte de los hábitos alimenticios de la población que le permiten la configuración de una dieta balanceada.

La idea de seguridad alimentaria que el gobierno mexicano manejó en estos primeros años consideró que además de ser accesible y suficiente, debía contener la idea de disponibilidad en virtud de que era preciso establecer aquellos alimentos que eran básicos y mínimos para la alimentación de un mexicano promedio, situación que en mucho concordaba con los debates que se habían generado apenas unos años antes en el seno de la FAO. Tal disponibilidad puso de manifiesto dos cosas que apenas se habían comenzado a ver años antes: la primera que, existían sectores de la población mexicana más vulnerables alimentariamente que otros (mucho tenía que ver la relación del acceso y la suficiencia), no sólo como localidades específicas, sino en genero y en edad (mujeres en lactancia, niños menores de 5 años, ancianos) y, en segundo termino que un sistema nacional de alimentación tendría que considerar que la alimentación no es un proceso de consumo de alimentos, sino que implica toda una maquinaria productiva, distributiva, de asistencia, planeación, control de calidad, etc., en áreas específicas y que, en todo caso, se veían culminadas en el consumo humano.

“En este sentido, definió como población objetivo a tres grandes grupos:

- Grupos vulnerables: conformado por quienes desde el punto de vista de su condición biológica son más vulnerables a los efectos de una ingesta deficiente de nutrimentos. Estos son los niños en edad preescolar, las mujeres embarazadas y en período de lactancia y los ancianos.

- Grupos en riesgo: integrados por la población con dificultades para acceder a los alimentos por su bajo ingreso familiar. Esto es, la población cuyo ingreso familiar sea hasta dos salarios mínimos y finalmente.
- Grupos con estado nutricional crítico: que es la población que representa deficiencias de segundo y tercer grado en su estado nutricional.¹⁶⁷

Basados en la dificultad que representaba dar seguimiento y control a la seguridad alimentaria fue como se establecieron dos instancias centrales encargadas de la ejecución y control del Programa Nacional de Alimentación, las cuales fueron el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria (SINSA) y el Sistema Nacional de Vigilancia Alimentaria y Nutricional (SISVAN). El primero le permitió al gobierno coordinar con mayor eficacia a todas aquellas dependencias estatales y privadas relacionadas con el proceso alimentario. El segundo, el SISVAN, por su parte tuvo como tarea el seguimiento y documentación de las actividades desarrolladas por el SINSA en relación con la seguridad alimentaria, que permitieran tener de primera mano indicadores no sólo de las dimensiones de la inseguridad alimenticia sino también de las relaciones entre productores y distribuidores, para coordinarlos, ello dio paso a la creación de programas estatales de alimentación que basados precisamente en los informes de ambas instancias permitieran la toma de decisiones de acuerdo a las localidades específicas¹⁶⁸, por lo cual hubo una mayor apertura a los procesos de planificación de las políticas alimentarias basadas en la diversidad y en la vulnerabilidad de unas comunidades sobre otras.

La modernización del sistema alimentario implicó en consecuencia, la transformación y adecuación de los sistemas de producción, comercialización, distribución, y consumo a todos los niveles, para integrar de manera consistente

¹⁶⁷ Heleldoro Jiménez Trejo, *La seguridad alimentaria del Programa Nacional de Alimentación 1990-1994*, en *Memorias del taller sobre Seguridad Alimentaria del Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubirán"*, Subdirección General de Nutrición de comunidad.

¹⁶⁸ A través del SISVAN se identificó e integró indicadores alimentarios que permitieron el seguimiento de la situación y tendencias de la suficiencia (producción y transformación), disponibilidad (comercialización y distribución), y el consumo (nutrición), que permitieron adoptar las medidas requeridas para enfrentar los problemas de tipo coyunturales y estructurales ya explicados, a fin de garantizar la seguridad alimentaria de la población.

los objetivos de suficiencia, disponibilidad y acceso. "Los circuitos de producción-consumo permitieron la configuración de áreas especializadas en la producción de alimentos, a partir de la vocación productiva de la zona y de la cultura y, hábitos alimentarios predominantes en su área de influencia. Con ello, se trató de acercar las relaciones entre la producción y el consumo contribuyendo, en primer lugar, a que la oferta y demanda de alimentos tendiera a equilibrarse y, en segundo lugar, a estabilizar el precio final de los alimentos"¹⁶⁹.

Entre las estrategias para combatir la inseguridad alimentaria se adhirieron a los sistemas Sinsa Y Sisvan, proyectos específicos de apoyo a la alimentación, pues era difícil que en los primeros años se obtuvieran resultados, pero además tales proyectos aseguraban el éxito de todas aquellas medidas estatales tomadas a partir de la información arrojada por el Sisvan, entre algunos de ellos estaba: 1) Los Programas Integrados de Promoción y Fomento; 2) Los Programas Integrados por Producto; 3) Los Programas Integrales por Región y 4) Los Programas Integrados de Desarrollo Social Alimentario. Los primeros son particularmente importantes para nuestro tema ya que ellos "[...] atendieron las actividades económicas vinculadas al proceso alimentario, en tanto que los de por Producto atendieron los alimentos considerados como estratégicos, en ambos casos se estaría actuando por el lado de la suficiencia y la disponibilidad de alimentos"¹⁷⁰. En resumen, lo que hay detrás de todo este Sistema Nacional Alimentario son los comienzos de lo que podríamos denominar como un sistema alimentario preventivo, decimos que son los comienzos ya que la información del Sisvan por ejemplo (que a veces hacía más las funciones de un laboratorio de observación social) daba señales de los niveles y lugares donde la desnutrición habían aumentado o aquellos donde habían descendido¹⁷¹.

Este tipo de programas durante el salinato podríamos decir que estuvieron orientados hacia la atención alimentaria y nutricional de la población objetivo,

¹⁶⁹ Jiménez Trejo, Op.cit..

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Es importante señalar sin embargo que muchos de los programas estatales, en más de una ocasión fueron de carácter interestatal en virtud de que existían comunidades que habitaban justo en la demarcación político-geográfica que dividía un estado de otro, tal es el caso de los Huicholes en Nayarit y Jalisco.

mediante la coordinación de acciones multisectoriales e institucionales para apoyar el acceso alimentario.

3.3.2 Replanteamiento de la seguridad alimentaria: Programa de Educación, Salud y Alimentación "Progresas" (1997-2001)

Durante el sexenio zedillista la política alimentaria como casi toda política social no tuvo un eje fijo, y es que " [...] aunque no podemos afirmar que los primeros tres años del sexenio zedillista se caracterizaran por la inexistencia de una política social, si es válido decir que los esfuerzos por implementar una política social propia fueron casi nulos. La política social cayó en una especie de letargo"¹⁷². Sería bajo la creación de un programa destinado a combatir la pobreza cuando en 1997 el Presidente Zedillo le dio un cause más preciso a la política social en general. El combate a la pobreza no fue una idea generada por el propio gobierno viendo las necesidades de su población, en cierta medida también tuvo relación con las aspiraciones económicas que estaban por venir, había que asegurar un mercado de consumo, lo que implicaba que la pobreza debía ser borrada del mapa; sin embargo la pobreza estaba altamente relacionada con tres áreas: educación, salud y alimentación, de este modo los programas sociales zedillistas encaminados al combate de la pobreza se vieron materializados en la creación de proyectos que atacaron estos problemas, y no fue sino hasta agosto de 1997, cuando el presidente Zedillo anunció la creación del Programa de Educación, Salud y Alimentación, denominado Progresas, pero el primer problema al que se tuvo que afrontar fue a la inevitable asociación con el Solidaridad salinista.

"Mucho se le criticó por ser un poco más de lo mismo, por continuar en la línea de la 'misma fábrica de burócratas voraces', por ser sólo una escueta respuesta a un fenómeno complejo y profundamente enraizado, y por retomar las propuestas anteriores de política social con la suma adicional de algunos elementos, a manera de 'toque' personal"¹⁷³. Los distintos modelos de desarrollo están acompañados de modelos o paradigmas de política social igualmente diferentes. Según el

¹⁷² Mercedes González de la Rocha, *Lo vigente y lo emergente: Tendencias recientes en la política social en México*, CIESAS Occidente

¹⁷³ Recuérdese la política social "neoliberal" o del bienestar durante el salinato.

modelo analítico de CEPAL¹⁷⁴, los paradigmas de política social: un paradigma vigente y uno emergente, responden a las necesidades de los modelos económicos imperantes en la sociedad. Se trata de una construcción teórica que sienta las bases para evaluar la naturaleza de la política social en los diversos países y en épocas diversas y contrastantes. Su revisión permite observar que en el caso de México, y seguramente en el caso de otros países latinoamericanos, la política social se encuentra en un proceso de transición, de cambio y reestructuración entre ambos paradigmas. Podría obtenerse de aquí algunos elementos para desechar afirmaciones simplistas y para mostrar que el panorama de la política social en México es mucho más complejo que lo que usualmente se piensa. La política social de Ernesto Zedillo fue una especie de híbrido paradigmático que no se ubica claramente en el paradigma vigente pero tampoco del todo en el paradigma emergente".¹⁷⁵

Pero además, "por un lado, la política social mexicana se apega al paradigma vigente en tanto que el financiamiento proviene básicamente del Estado mismo. Los co-financiamientos son prácticamente inexistentes (la inversión de trabajo comunitario durante SOLIDARIDAD es un ejemplo de co-financiamiento), tanto por parte de sub-sectores como por parte de los beneficiarios. Sin embargo, Progresá tiene elementos del modelo emergente al ofrecer recursos vía becas educativas y suplementos alimenticios que los beneficiarios podrán usar más libremente en el mercado, a diferencia de lo que sucedía años atrás cuando el Estado entregaba bienes o servicios a la población sin dar lugar a alternativas (el subsidio a la oferta vs el subsidio a la demanda del modelo)".¹⁷⁶

En el caso de México, los objetivos de la política social zedillista difícilmente generaron un paradigma, antes bien el gobierno asimiló la situación en relación con las necesidades que el contexto histórico exigía para países como México, que comenzaban a ser denominados como emergentes, verdaderos milagros de la post-guerra fría. "La idea [era], según el modelo, identificar a los

¹⁷⁴ CEPAL, Modelos de Desarrollo, Papel del Estado y Políticas Sociales: nuevas tendencias en América Latina, 1995, LC/R.1575.

¹⁷⁵ Gonzáles de la Rocha, Op. cit.

¹⁷⁶ Ibid.

beneficiarios potenciales (los más pobres) y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per capita elevado mediante *transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios*. El *enfoque* de la política social fue aparentemente también de naturaleza emergente porque no pone énfasis en la ampliación de la cobertura sino en producir un cambio en las condiciones de la población. Se trata de un enfoque que trata de medir el impacto de la política social, para lo cual se requieren criterios de identificación y una metodología de evaluación de acuerdo con una línea base de diagnóstico y una línea de comparación¹⁷⁷.

Ahora bien, es necesario que también recordemos que:

"Las transferencias en efectivo pueden incrementar la salud de los niños del hogar, si se considera que la primera causa de la deficiente salud infantil es la restricción económica enfrentada por los padres. Los apoyos en dinero permiten que los padres de familia eliminen esta restricción y distribuyan los recursos hacia las necesidades más apremiantes de sus hijos, por ejemplo, alimentos nutritivos. Cabe señalar que las necesidades difieren según la familia y entre los niños dentro de un determinado hogar. Por otra parte, el otorgar poder de compra a los padres de familia también les permite escoger bienes y servicios de mejor calidad. Sin embargo, parece ser que los padres de familia todavía no entienden los beneficios de los cuidados de la salud, por lo que en muchos casos no utilizan el apoyo monetario para cumplir con el objetivo deseado: la inversión en la salud y alimentación de los niños".¹⁷⁸

"Existe poca evidencia sobre este tema en los países en desarrollo. Se ha encontrado que enormes transferencias en efectivo a la gente de edad avanzada en Sudáfrica mejoró la salud y nutrición de su tercera generación, es decir, la generación de sus nietos. En los Estados Unidos, sin embargo, los beneficios en dinero no parecen incrementar la salud infantil, aún cuando la no aleatoriedad de la selección reduce la confianza en este resultado. En general, los resultados de las transferencias en efectivo para los niños en países de bajos ingresos son controvertidos".¹⁷⁹

¹⁷⁷ *Ibíd.* (El subrayado es nuestro)

¹⁷⁸ Paul Gertler, El impacto del Programa educación, salud y alimentación (Progresá) sobre la salud, Universidad de California, IFPRI y Progresá (SEDESOL).

¹⁷⁹ *Ibíd.*

Progresa inició formalmente sus actividades el 6 de agosto de 1997, la instancia encargada de llevar acabo la dirección de tal programa se halló en la creación de la Coordinación Nacional de Progresa, que se creó por decreto presidencial como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), con autonomía técnica. Entre las tareas que tal instancia tenía a su cargo estaban: controlar, evaluar, vincular, ejecutar tanto las acciones del programa como contribuir al desarrollo de los estados en objetivos particulares según las necesidades de las localidades.

Entre las secretarías que tuvieron injerencia y participación estuvieron:
Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)
Secretaría de Educación Pública (SEP)
Secretaría de Salud (SSA)
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM)

Los objetivos (educación, salud y alimentación) significaron para el gobierno poner en marcha una enorme maquinaria, dado que no se trata de un programa que trabajase bajo un solo rubro, como en el anterior Plan Nacional de Nutrición. Si bien parecía adoptar un carácter más integral de las necesidades básicas de todo ser humano, lo cierto es que los primeros pasos fueron difíciles en virtud de que era un programa novedoso que abarcaba más de un área a trabajar, y si bien estaba destinado al alivio de los principales problemas de la pobreza, también había que hacer un enorme movimiento de recursos federales, coordinación de interdependencias estatal, etc. que no habían existido anteriormente bajo algún programa social.

El inicio de la operación de Progresa se dio en el segundo semestre de 1997, en los estados de Coahuila, Guanajuato, Hidalgo, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz, centrado en regiones consideradas de muy alta marginación así como en Campeche donde se había llevado a cabo una primera experiencia con algunas características similares a Progresa. Posteriormente, en los meses de noviembre y diciembre se continuaron las actividades en los

estados de Guerrero, Michoacán y Nuevo León. En una primera etapa, Progresá trabajó no sólo con recursos de otros programas e instancias de apoyo social, además y dado que no tenía experiencia, los encargados de darle forma a tal programa a niveles estatales fueron aquellos mismos programas que llevan proyectos ad hoc, tal es el caso de FIDELIST o del DIF entre otros. Sería en el siguiente año cuando se demostró que esta situación tan sólo había permitido la puesta en funcionamiento del programa pero cuando se mostraron sus limitaciones, pues no todos los participantes tenían relación con las otras áreas, pronto se demostró aquellas limitaciones para establecer una coordinación adecuada con los responsables, se hizo necesario establecer una instancia más que coordinara los trabajos estatales, por ello se crearon unidades administrativas específicas del Programa, denominadas Unidades de Apoyo Estatal Progresá (UAEP).

Progresá comenzó a trabajar con sus propios recursos al siguiente año, es decir en 1998, pero también se necesitó de la coordinación entre las unidades estatales y la central para regular el presupuesto que debía asignarse a cada una de éstas porque las operaciones regionales requerían de una estructura de funcionamiento uniforme tanto en normas como en criterios, así como en la definición de instancias responsables y de sus funciones. "Para llevar a cabo este planteamiento fue necesario, por un lado, revisar las diversas formas de organización de las instancias involucradas, hacer un análisis de todos los escenarios de operación identificados y de las funciones de las figuras que intervienen en cada uno de los procesos; por otro lado, identificar los requerimientos orgánicos funcionales, mínimos indispensables, para la adecuada operación del Programa en las entidades federativas"¹⁸⁰.

La organización de las unidades estatales de progresá tenían las siguientes características:

- "Integra y racionaliza las múltiples figuras y estructuras con las que inició Progresá.

¹⁸⁰ *Ibid.*

- Conjuga los distintos niveles de autoridad, las diversas figuras que intervienen y las funciones inherentes a las instancias participantes en la operación regional.
- Pretende dar respuesta a las expectativas generadas en la instrumentación de la primera etapa de incorporación, en cuanto a llevar de manera homogénea las siguientes etapas del crecimiento gradual del Programa.
- Acerca las instancias de atención, consulta y realización de trámites a las familias beneficiarias, considerando la accesibilidad geográfica en las distintas regiones identificadas en los estados¹⁸¹.

Progresá mantuvo como eje rector para la proyección de planes de trabajo la identificación de familias potencialmente beneficiarias, basándose en criterios de ubicación geográfica de localidades de alta y muy alta marginación susceptibles de recibir los beneficios del programa¹⁸². En este sentido se hizo indispensable la cooperación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), para poder contar con datos estadísticos sobre los niveles de educación y salud. Pero sería directamente a través de la Encuesta sobre las Características Socioeconómicas de los Hogares (ENCASEH), como se reconocerían a aquellas familias que socio-económicamente no contaban con recursos precisos para dar atención a las áreas educativa, alimentaria y de salud; lo que siguió bajo el discurso del ejecutivo como combate a la pobreza, pronto se vio oscurecido cuando no se podía definir exactamente en qué rango aparecía la pobreza, quiénes podían ser tales potenciales familias beneficiadas.

"Definidas estas localidades, fueron analizadas y validadas de manera conjunta con los gobiernos estatales, con la finalidad de que se conociera el horizonte de planeación de familias a incorporar por etapa, así como la capacidad instalada de los servicios de educación y salud para su atención, y de esta

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² La selección de las familias beneficiarias se lleva a cabo en tres etapas. En la primera, se realiza una focalización geográfica donde se seleccionan las localidades de mayor marginación, tomando en cuenta el acceso a los servicios básicos de educación y salud. En la segunda etapa, se aplica una encuesta socioeconómica en todos los hogares de las localidades seleccionadas, que se usa para identificar a las familias. Por último, se presenta a la comunidad la lista de las familias beneficiarias. Se convoca a una asamblea donde la lista de las familias seleccionadas se hace pública y se llega a un acuerdo entre todas las familias de la comunidad.

- Realiza la selección de beneficiarios con transparencia y objetividad. Primero, se determinan las localidades con mayor marginación y el grado de acceso de su población a servicios de educación básica y salud, posteriormente, se obtiene información socioeconómica de cada hogar para identificar a las familias con mayores necesidades.

A su vez Progresá se integra bajo tres componentes estrechamente vinculados entre sí, que operan de la siguiente manera:

- Becas educativas y apoyos para la adquisición de útiles escolares.
- Paquete básico de servicios de salud para todos los miembros de la familia
- Apoyos para mejorar el consumo alimenticio y el estado nutricional, que consisten en apoyos monetarios para la alimentación de la familia, así como suplementos alimenticios dirigidos a los niños, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia.

Ahora bien entre las bondades que algunos de los evaluadores encontraron en Progresá se hayan las siguientes de Susan W. Parker y John Scott, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE): "Primero, el programa es innovador, aún en el ámbito internacional, al combinar simultáneamente para cada familia beneficiada, apoyos en tres áreas críticas y complementarias en la formación de capital humano básico: educación, salud y alimentación. Aunque Progresá tiene un impacto inmediato sobre las oportunidades de consumo de sus beneficiarios por las transferencias de ingreso que representa, su objetivo final es estimular, por el lado de la demanda, la inversión en capital humano en las localidades y hogares más pobres del país. Se espera con ello contribuir a romper los círculos inter-generacionales de pobreza extrema asociados con los altos niveles de fertilidad, desnutrición y mortalidad infantil, y deserción escolar prevalecientes en estas poblaciones. Segundo, aunque muchos otros programas han postulado como población objetivo a la población en condiciones de pobreza extrema, Progresá ha sido el primer programa efectivamente dirigido a esta población por medio de mecanismos rigurosos de focalización, a las localidades más marginadas, y dentro de estas, a los hogares más pobres. Tercero, Progresá es el primer programa para la

superación de la pobreza que realiza transferencias monetarias a [las madres de] los hogares beneficiarios, minimizando así la erosión de las mismas por desviaciones a burocracias o proveedores intermediarios. Finalmente, este es el primer programa en México que incluye, desde su diseño mismo, un proyecto amplio, riguroso y transparente de evaluación de impacto, basado en encuestas semestrales a la población beneficiaria, como a un grupo de control seleccionado aleatoriamente, integrado al programa dos años después que el primer grupo de beneficiarios, en el contexto de un proceso preestablecido de ampliación gradual en la cobertura del programa en función de la disposición de fondos presupuestales"¹⁸⁵.

Por su parte el *International Food Policy Research Institute* (IFPRI) encontró entre sus principales resultados, disponibles públicamente desde finales del 2000, los siguientes:

"Primero, el programa parece ser bastante eficiente, desde el punto de vista costo-beneficio, como instrumento distributivo. De cada peso que se gasta en él, se ha estimado que 91 centavos llegan a sus beneficiarios en forma de transferencias. Para poner esto en perspectiva, se ha estimado que de cada peso que se gasta en Liconsa, sólo 64 centavos llegan a sus beneficiarios (en especie), entre los cuales la mayoría no viven en condiciones de pobreza extrema ni sufren de condiciones de desnutrición".

"Segundo, se ha encontrado que los mecanismos de focalización del programa han sido efectivos en incluir a las localidades más pobres de país y a los hogares más pobres dentro de estas (aunque menos efectivos en excluir a localidades y hogares moderadamente pobres), por lo que estos recursos llegan en su mayor parte a quienes más los necesitan. Como área de preocupación, sin embargo, se ha señalado el resentimiento de los no beneficiarios hacia los beneficiarios".

"Tercero, se ha estimado que el programa reduce la pobreza monetaria de los beneficiarios de forma importante. De acuerdo con el indicador de la brecha de pobreza, la pobreza monetaria se reduce 30 por ciento, mientras que el índice de severidad de la pobreza se reduce 45 por ciento. Estos resultados sugieren que las mayores reducciones de la pobreza se están alcanzando entre los hogares más pobres de entre los pobres".

¹⁸⁵ Susan W. Parker y John Scott, Informe Anual de evaluación del Centro de Investigación y Docencia Económica 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

"Finalmente, las evaluaciones han encontrado importantes efectos positivos de Progresá en la inscripción de niños en la escuela, en la salud y la nutrición de los niños y adultos del hogar, y en el gasto en alimentos. En las áreas de salud y nutrición, los niños beneficiarios de Progresá tienen una incidencia de enfermedades 12 por ciento menor y ha habido una reducción en la probabilidad de baja talla para la edad entre los niños de 12 a 36 meses".¹⁸⁶

En resumen, tanto el "Progresá" zedillista como el ahora "Oportunidades" foxista, tienen como objetivos específicos el mejoramiento de las condiciones de educación, salud y alimentación de las familias pobres, en particular en niños pequeños y mujeres embarazadas o en lactancia. "Los mecanismos empleados para alcanzar dichos objetivos incluyen transferencias de efectivo a los hogares seleccionados con la corresponsabilidad de que los miembros de los hogares asistan a revisiones periódicas al centro de salud, así como por la inscripción y asistencia regular de los niños a la escuela. Asimismo, el Programa incluye beneficios cualitativos para la salud y suplementos alimenticios para niños menores de 5 años de edad, mujeres embarazadas y en periodo de lactancia"¹⁸⁷.

Para 1999 Progresá había trabajado con un total de 2.6 familias a lo largo del país (casi 40% del total de las familias rurales), en más de 50 mil localidades empleando un presupuesto de más de 700 millones de pesos (0.2% del PIB).

"Progresá constituye un esfuerzo para ampliar las oportunidades de las familias mexicanas que viven en condiciones de pobreza extrema en el medio rural. Su propósito fundamental es atender de manera simultánea y continua las necesidades básicas de estas familias para que puedan desarrollar sus capacidades e insertarse productivamente en la sociedad"¹⁸⁸.

De este modo, hasta la última evaluación (2001) realizada por el IFPRI y el CIDE, se observó "una significativa mejora en la salud de los niños y adultos en las localidades en tratamiento. En particular, en los niños menores de 5 años los

¹⁸⁶ *Ibíd.*

¹⁸⁷ *Ibíd.*

¹⁸⁸ Emmanuel Skoufias, *Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en El Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)*.

cuales presentaron una menor incidencia de enfermedad, 12 por ciento menos que los niños de localidades en control. Por otra parte, el peso y la estatura de los niños que viven en las localidades en tratamiento mejoró significativamente. Esta es una medida de desarrollo físico y salud a corto plazo"¹⁸⁹.

Pero pese a las buenas notas que ha obtenido el programa, debemos ser más críticos, pues sin duda hubo una falta de consecución y de asimilación de Progresá con otros proyectos que desde aquel momento fueron o bien olvidados o no tuvieron mayor repercusión, lo que los condenó a su pronta desaparición, ello sin dejar el lado el problema de la desaparición de instancias gubernamentales que en sus manos tenían el problema alimentario de México y que por simplificación administrativa, por una aparente centralización o corrupción fueron liquidados y desaparecidos, pese a la importancia que en último termino beneficiaba a los desprotegidos.

De hecho hoy día, el mayor desafío para Progresá es la asimilación de otros programas, darle atención a estas mismas áreas con población urbana pero también redefinir el concepto de pobreza, pues los niveles bajos de educación alimentación y salud no son propios de un sólo sector; y es que si bien es integral (por primera vez) todo el programa, también es cierto que debe ampliarse a otras áreas. Es decir que la donación de alimentos o transferencia de dinero no beneficia en mucho a los más pobres pues es claro que en algún momento dejaran de percibirlo, ya sea porque según una evaluación así se le considera, ya sea porque se ha decidido dejar una comunidad y continuar con otra.

El mejor beneficio posible sólo lo puede lograr Progresá asimilando lo preventivo y no sólo lo curativo, esto es: reporta mayor beneficio crear condiciones bajo las cuales una comunidad de familias puedan ser autónomas en estas áreas que la transferencia de alimentos o dinero por un tiempo determinado. En nuestro caso es importante destacar que parte de la autonomía de estas familias vendría por el área de la agricultura, así pues una nueva coordinación

¹⁸⁹ Susan Parker, Op.Cit.

entre Progresá y aquellas entidades relacionadas con la agricultura beneficiaría en mayor grado a los beneficiarios de originales.

3.4 Asociaciones privadas de ayuda alimentaria: Un Kilo de Ayuda

En 1982 se creó la ONG "Gente Nueva" la cual tenía por objetivo el trabajo comunitario en tres áreas a saber cultura, comunicación y acción social. Dentro de éste último esta organización realizó un trabajo muy importante con los damnificados de los sismos de septiembre de 1985, apoyándolos con la puesta en marcha de un programa de alimentos. Ya para 1987 los trabajos realizados con la sociedad habían venido creciendo; mucho de esta labor se tradujo en alianzas con organismos internacionales para la donación de alimentos a familias marginadas o de escasos recursos a cambio de trabajo comunitario, y fue en este mismo contexto cuando se comenzaron a detectar las grandes necesidades en materia nutricional que la gente más pobre padecía y debían solucionarse.

Bajo estas condiciones en 1994 nació lo que hoy conocemos como el programa Un Kilo de Ayuda que mediante la emisión de las tarjetas que llevan el mismo nombre, se recaudan recursos para hacer frente a la desnutrición infantil. Por este medio el programa consiguió fortalecerse a medida que las contribuciones de empresas y la compra de tales tarjetas aumentaba, permitiendo a esta ONG ofrecer un grupo de alimentos con un valor calorífico determinado, así como establecer mecanismos de seguimiento y control de las comunidades beneficiadas.

En 1999 Un Kilo de Ayuda reformó su trabajo enfocándose a uno de los grupos más vulnerables de la población mexicana, los niños entre los 0 y 5 años de edad, atendiendo precisamente aquellas áreas que de no ser atendidas pueden ser catastróficas para su futuro desarrollo, por ello llevo a cabo a parte de la entrega de alimentos (cada 14 días), el seguimiento y control de los niños beneficiarios en su peso, talla así como medición de la hemoglobina en atención al posible padecimiento de anemia, todo ello realizado cada dos meses. En este

sentido fue importante la colaboración de instancias como la del Instituto Nacional de Nutrición Salvador Zubiran, que fue el encargado del monitoreo.

Entre las acciones que realiza Un Kilo de Ayuda directamente con los beneficiados se encuentra:

- Entrega catorcenal de paquetes de alimentos con ricos en nutrimentos con un costo subsidiado de 115 pesos¹⁹⁰,
- Seguimiento del estado nutritivo de los beneficiados,
- Orientación alimentaria,
- Administración semestral de desparasitante y vitamina A,
- Detección d anemia de mujeres embarazadas, en lactancia y de niños menores de 5 años,
- Administración de hierro,
- Tratamiento de diarreas vía rehidratación oral
- Donación de botiquines de primeros auxilios, etc.

Así pues este tipo de programas de origen privado tiene como propósito establecer programas alternativos en cuanto a implementación y financiamiento dirigidos a contrarrestar los daños y efectos de la desnutrición en nuestro país. De otro modo, este tipo de programas adelantándose a algunas acciones gubernamentales han tenido en algunas acciones un carácter preventivo más que curativo. La ayuda proporcionada por instancias gubernamentales ha permitido a este tipo de organismos, tener un panorama real y continuo de la situación alimentaria de México y con ello trabajar en aquellos lugares donde más se necesite, complementado con acciones igualmente enfocadas a la salud y área educativa, en este sentido es similar en cuanto a un enfoque integral al programa gubernamental de Educación, Salud y alimentación. Aunque cuenta con mecanismos novedosos de financiamiento, al igual que el último programa tienen el problema de no poder dar atención a toda región donde se le requiera, e

¹⁹⁰ Cada paquete contiene: 1 Kg. de frijol, 1 Kg. de azúcar, 1 Kg. De arroz, 1 paquete de galletas, 2 paquetes de pasta de sopa, ¼ L. De aceite, 720 grms. de leche en polvo, 1 Kg. De harina de maíz, 1 paquete de papilla de amaranto, 2 piezas de mazapán enriquecido. Esta lista de alimentos ha sido elaborada por el Instituto Nacional de Nutrición y es muy parecida a los paquetes manejados por Progresá.

igualmente a perdido la visión sobre los problemas urbanos de alimentación, o bien de aquellas familias marginadas de zonas de difícil acceso geográfico.

Pero los esfuerzos de Un kilo de Ayuda han dado resultados si tan sólo observamos que durante el 2001 se atendieron a más de 11 mil niños en 5 estados de país en 220 comunidades, para el 2002 esta organización pretende duplicar éste número a 21 mil niños, trabajando en los centros de un Kilo de Ayuda en: Chiapas, Estado de México, Oaxaca así como Yucatán y Veracruz.

En consecuencia, las políticas alimentarias en México se han diseñado y rediseñado a partir de las experiencias de anteriores programas, pero también con base en aquellas disposiciones de carácter internacional que distintos organismos han señalado como fundamentales para la seguridad alimenticia mundial. Por otro lado estas mismas políticas alimentarias han servido al gobierno tanto para hacer frente al problema de la inseguridad alimentaria como para llevar un control social sobre aquellas áreas que pudieran de peligro para la estabilidad del país.

Países como México han intensificado sus investigaciones para conocer domésticamente las causas de la desnutrición en los distintos grupos de su población, de modo que las acciones que emprenda el gobierno puedan responder a las necesidades de los menos favorecidos, así los gobiernos pueden paulatinamente ir modificando el estado nutricional nacional, situación que llega a reflejarse en programas y planes que se estructuran con estos fines. Inclusive algunas intervenciones gubernamentales en materia alimenticia, comienzan a tener un carácter preventivo, cosa que en anteriores programas (incluyendo aquellos mundiales) no consideraban.

Sumándose a este carácter preventivo, también se han adherido intervenciones de otras esferas, como lo pueden ser la educación y la salud a nivel individual, y los apoyos e incentivos a la agricultura y comercialización de alimentos a nivel colectivo, de modo que la visión de la alimentación recobra un enfoque integral no sólo cuando se aplica componentes educativos o higiénicos,

sino cuando se considera que el proceso alimenticio comienza por la inocuidad de los alimentos desde que son sembrados y cosechados.

Sin embargo, en México pese a los esfuerzos por asociar las investigaciones en materias nutricional y social, en muchos de los programas se ha hecho evidente que no conviven con el área agrícola. Así pues los programas alimentarios en México tienden a asociarse con componentes o bien de apoyo social o bien de apoyo agrícola, pocas veces se han visto programas donde la alimentación sea todo un proceso que conlleva tanto estímulos al campo como estímulos a la educación y salud. Uno de los retos más importantes para los próximos gobiernos en México será replantearse la alimentación integral como todo un proceso orgánico donde no se pueden atender ciertas áreas sin estimular otras.

Del mismo modo, los futuros programas relacionados con la alimentación para México deben poner mucha mayor atención en el carácter rural de uno, y en el urbano de otros, pues la mayor parte de los programas desde la estabilidad política post-revolucionaria han fracasado debido a la falta de visión sobre estos dos universos. Programas rurales implantados en las ciudades, programas rurales donde no hay cabida para ellos en las ciudades. Pese a que el hambre es igual, las deficiencias y sus resultados no son comparables si se relacionan unos con los otros. En el campo podemos hablar de una verdadera crisis alimentaria, mientras que en las ciudades podríamos decir que se trata de déficit en los niveles de nutrición; ambos casos son alarmantes pero los modos y modelos a partir de los cuales elaborar programas y planes de ayuda alimentaria deben de renovarse cuanto antes.

Este matiz, entre ciudades y campo, es importante al momento de la creación de programas alimentarios destinados a aquellas comunidades que pudiéramos decir se encuentran en los límites de lo rural y lo ciudadano. Finalmente como bien nos recuerda la FAO, para el año 2005 más de la mitad de la población mundial vivirá en las ciudades, en estos momentos los índices de pobreza urbana rebasan en las ciudades de países en desarrollo el 50%. La Ciudad de México se

halla según la FAO entre las cinco ciudades del mundo que habrán de recibir las mayores migraciones rurales para el 2015; de no comenzar a crear medidas preventivas es claro que este supuesto será una profecía cumplida.

Por otro lado, los llamados grupos vulnerables, si bien están recibiendo ayuda alimentaria de manera constante queda todavía el problema de cómo atender aquellos millones de personas que no están dentro de estas clasificaciones, y que sin embargo igualmente padecen trastornos alimenticios. En este sentido, tanto instituciones gubernamentales como no gubernamentales, pocas veces atienden el caso de estos grupos no clasificados, que sin embargo en términos reales constituyen la mayor parte de las personas que padecen hambre en México; si consideramos los millones de jóvenes que nacieron en años previos a la creación de los programas alimenticios más novedosos, veremos que nuestra población no ha sido y no está siendo atendida de manera eficiente. En la última Conferencia sobre la Tercera Edad llevada a cabo en Madrid (2002), se pronosticó que de no ser atendidas las necesidades alimentarias de los jóvenes de hoy día, se traducirán en un grave problema para los estados cuando dentro de 50 años, cuando haya un incremento del 300% de personas mayores de 60 años de edad a los cuales habrá que atender no sólo alimentación sino enfermedades relacionadas con la propia alimentación. Por ello, es menester crear programas a modo de prevención, que trabajen con la alimentación de los jóvenes.

Pese a que el último informe del estado nutricional mundial, nos coloque como con fuertes reducciones en las deficiencias por micronutrientes para el desarrollo, no está así contemplada la población que ni es niño menor de 5 años, ni mujeres embarazadas ni ancianos, recordemos que la mayor parte de nuestra población son jóvenes mayores de 20 años, y éstos no están siendo atendidos. Porque aún y en el mejor de los casos, las mujeres que quedan embarazadas reciban ayuda alimentaria, aquellas deficiencias que traen consigo desde la infancia o adolescencia no pueden ser corregidas durante el embarazo, de un modo u otro el producto también tendrá problemas nutricionales. Igualmente muchas de las enfermedades que aquejan a las mujeres desde su juventud y que

se vuelven crónicas en una edad más adulta se originan en la falta de un control alimentario: que con ciertos productos se pueden evitar.

La falta de atención tanto a jóvenes como adultos, a la larga le traerán al Estado un mayor gasto social, atenderlas en estos momentos puede permitir por el contrario evitar gastos que bien pueden evitarse en el futuro si se les previene. En uno años más el Estado tendrá que hacer frente no sólo a los problemas alimentarios de la infancia sino también los de grandes cantidades de adultos mayores, es de preguntarse si el estado está preparado ya para ello.

Institucionalmente el fracaso de los programas parte de la misma situación que hemos señalado: visiones diferentes sobre lo que se entiende integral, beneficios inestructurados. Son muchas las secretarías de estado las que están relacionadas con los problemas de alimentación, prácticamente todas han generado de un modo u otro planes y programas destinados a impulsar alguna área relacionada con la alimentación, llegado un momento los programas chocan entre ellos mismos, los posibles resultados se anulan y la población más pobre nuevamente queda a la deriva.

Es necesaria la creación una institución específica que cumpla con la labor de coordinar, pero sobre todo ejecutar ella misma todo plan relacionado con la alimentación, bajo el supuesto de que, nuevamente la alimentación comienza por el campo. Un país como el nuestro no puede estar generando programas cada sexenio o intra sexenales, para aliviar las pesadumbres del hambre, antes bien nos hayamos en un estado de cosas donde el hambre es compartida por una buena parte de la población, lo único que se puede hacer es trabajar estratégicamente y sobre todo administrar los esfuerzos, no programarlos o planificarlos.

En este mismo renglón de cosas, los programas y planes de ayuda alimentaria, deben considerar también como integral el monitoreo de toda la población por las distintas fases de su vida, hasta el momento en que se alcance o bien un estado de seguridad alimentaria, o por lo menos un mayor grado de

independencia. El error que han cometido muchos de los programas, es atender a la población, los grupos vulnerables específicamente, por periodos de sus vidas, así un niño no continua con un monitoreo alimenticio por ejemplo, una vez que ha rebasado la edad que como señala el programa debe dejar de recibir ayuda. También en la juventud la alimentación es imprescindible.

Es importante la participación de todos los sectores de la población, desde el ejecutivo hasta las empresas, los partidos políticos, las ONG's y la sociedad civil, sólo así México podrá superar sus problemas alimentarios o por lo menos matizarlos mucho más. Existen áreas novedosas que bien puede integrarse a las políticas alimentarias, como la ambiental, la laboral.

Han comenzado a aparecer y crecer varios programas de ayuda alimentaria de carácter privado, que por su propia naturaleza y recursos no pueden apoyar a un gran número de comunidades con problemas nutricionales, pero que han logrado establecer rutas y formas de financiamiento novedosas; las asociaciones entre estos grupos o instituciones y los programas llevados cabo por el gobierno permitirían: 1) no depender del presupuesto totalmente asignado al rubro de desarrollo social; 2) integrar a las empresas y tener mayor control sobre los excedentes de alimentos; 3) mantener una logística así como un monitoreo cada vez más renovado con nuevas aportaciones, que mejoren los ya existentes; 3) integrar diversas áreas relacionadas con la alimentación; 4) elaborar coordinaciones encargadas de los diversos grupos que componen nuestra población; 5) generar innovaciones en materia de ayuda alimentaria, desarrollo social y seguridad alimentaria; 6) apoyar la investigación social, nutricional, agrícola, ambiental, etc., así como generar nuevos procesos científicos-tecnológicos con miras hacia la obtención de alimentos inocuos de origen mexicano, ello a su vez beneficiaría al campo y evitaría las costosas importaciones de dudosa calidad; 7) sostener el compromiso político de mitigar los problemas alimenticios en suelo mexicano a largo plazo, que no termine con cada sexenio; 8) la creación de una dependencia que administrara la alimentación en general y a la cual se remitiera cualquier asunto relacionado con ella que perteneciese a otra secretaría, permitiría del mismo modo evitar choques y

tensiones entre las diversa dependencias, así como organizar mejor el gasto social; 9) y finalmente, comenzar a hacer un uso más exhaustivo de los organismos internacionales relacionados ya sea con la ayuda alimentaria mundial o bien con la seguridad alimentaria, que no necesariamente se debe traducir en el apoyo en especie, sino en la mejoría de futuros planes y programas alimenticios, la integración de las áreas agrícola y nutrimental, así como la cooperación internacional con otros países en desarrollo.

4. La colaboración del PMA con el gobierno mexicano: el caso del Instituto Nacional Indigenista

La satisfacción de las necesidades hace posible la vida; la satisfacción de preferencias la hace agradable. Pero, para poder ser agradable, antes tiene que ser posible [...] El reconocer necesidades humanas o sofocar su satisfacción en nombre de las preferencias hace hoy la diferencia.

Franz Hinkelammert, *Crítica a la razón utópica*

4.1 Panorama bajo el cual se creó el acuerdo PMA-INI

Para principios de 1990 las políticas económicas (básicamente la apertura de la economía mexicana) le permitieron al gobierno comenzar a solventar una serie de políticas de gasto público (la deuda pública externa había disminuido), dirigidas a la atención de programas específicos por parte del Estado en materia de bienestar social, que iban desde la creación de infraestructura pública hasta apoyos en dinero y especie a la población de más bajos ingresos.

En este ámbito, el gobierno salinista había creado un programa específico para atender los rezagos en materia social, principalmente para combatir la pobreza extrema. Del mismo modo, el gobierno había impulsado una mayor coordinación entre las diversas estructuras de su sistema para darle una planeación así como una conducción a los planes de desarrollo que pensaba implantar; sobre todo buscaba por primera vez coordinar esfuerzos regionales. Entre las dependencias que mayor participación tuvieron, estuvieron la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto (PPS), el DIF, CONASUPO, el Instituto Nacional Indigenista (INI), además de otras dependencias que tradicionalmente participaban en cualquier acción dirigida al bienestar social, dada la naturaleza de su participación, las cuales han sido mencionadas en el anterior

capítulo. Sin embargo estas dependencias llevaron los benéficos más directos a los grupos más marginados (estas mismas dependencias serían más adelante las contrapartes de los proyectos con el PMA).¹⁹¹

En 1990 el gasto público programado era de 47.2 billones de pesos (un crecimiento del 7.6%). Bajo este panorama la inversión al programa social Solidaridad fue de 4.2 billones de pesos, de éstos 2.8 provenían de recursos federales y 1.4 de los gobiernos estatales y municipales. Las modalidades bajo las cuales se invirtió estos fondos se hizo por tres vías, los programas de: Bienestar Social, Solidaridad para la Producción y Solidaridad para el Desarrollo Regional.

El primero, Solidaridad para el Bienestar Social permitía atender acciones de carácter educativo, alimenticio, de salud, vivienda así como servicios urbanos básicos, incluyendo sistemas de infraestructura médica y hospitalaria, agua potable, alcantarillado electrificación, etc. La segunda modalidad, Solidaridad para la Producción, se encaminó hacia apoyo de proyectos que permitiesen reactivar y generar alternativas de ocupación e ingreso en el área agrícola. Finalmente Solidaridad para el Desarrollo Regional, tuvo como perspectiva, hacer énfasis en la descentralización de decisiones y recursos en materia de demanda social dirigidas hacia los municipios y localidades indígenas.

Todo ello se estimaba que mitigaría el estado de pobreza de varios estados que sufrían de altos índices de pobreza, que azotaban al país desde hacía varias décadas. Ya desde 1980 las entidades federativas con mayor índice de marginalidad eran: Oaxaca, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Zacatecas, Veracruz, San Luís Potosí, Puebla y Michoacán; de estas sólo Tabasco y Zacatecas no coincidían con los estados con mayor número de grupos indígenas,

¹⁹¹ Sin embargo durante este período la población mexicana considerada como marginada había elevado su crecimiento, pese a que en términos generales la tasa de crecimiento de la población había comenzado a disminuir, por lo que los trabajos con los grupos más pobres, aunque se hablaba de un despunte de la economía mexicana, aumentaron significativamente, pero muchos de estos grupos no provenían clásicamente de aquellos denominados como marginados.

de hecho sólo había que agregar a Yucatán y el Estado de México para completar la lista de los estados con el mayor número de grupo indígenas.

Visto así existía una correlación entre “la proporción de la población indígena y los índices de pobreza y marginalidad”¹⁹². De la población considerada como marginada el 41% es población indígena, de hecho el gobierno declaraba mediante el Consejo Consultivo de Solidaridad: “Son las zonas rurales las que concentran el grueso de la población en condiciones de extrema pobreza. Estas se ubican en las zonas montañosas –de difícil acceso- que parten de Chiapas y pasan por Oaxaca, Veracruz, Puebla, Guerrero, parte del Estado de México, Hidalgo y Tlaxcala, y continúan por Michoacán y zonas de Nayarit, Durango y Chihuahua por un lado, y por el otro las huastecas y la zona desértica del país. Este ‘espinazo de la pobreza’ coincide ampliamente con las zonas de mayor densidad indígena”¹⁹³.

Según la comisión que prepararía el informe para el PMA de las acciones del proyecto 3324 en México, señalaba respecto a las comunidades indígenas: “Los indígenas en municipios rurales con muy alto y alto grado de marginación, equivalente a 4 millones de 292 mil habitantes, representa el 20% de la población total de esos municipios. Si se extrapola a los indígenas en municipios rurales como pobres, aproximación que contiene un margen de error que no puede ser muy alto, representaría el 13.8% de los 32.1 millones de pobres en el país en 1980. Si se los extrapolara como en situación de pobreza extrema, lo cual ampliaría el margen de error pero no invalida la comparación, representarían el 31.3% de los 13.7 millones de mexicanos en esa condición”¹⁹⁴.

¹⁹² PMA, Informe al Programa Mundial de Alimentos de la Misión de Evaluación del proyecto México 3324 “Asistencia para la enseñanza y el desarrollo rural en las comunidades indígenas” y “Apreciación del Proyecto de Seguímentos del proyecto 3324 (Ampl.1), preparado por la UNCTAD, UNIFEM, FAO, UNESCO. OIT y la oficina del PMA para América Latina y el Caribe, 1990.

¹⁹³ Citado en Informe al Programa Mundial de Alimentos de la Misión de Evaluación del proyecto México 3324.

¹⁹⁴ Ibid.

4.2 La necesidad de contar con la colaboración con el PMA

Como se planteó en el capítulo anterior la creación de programas destinados a la ayuda y soporte alimentario de la población mexicana desde su inicio, posterior a la Revolución, tuvieron muchas deficiencias; a nuestro parecer por no integrar adecuadamente las distintas esferas del proceso alimenticio (desde la siembra hasta el consumo de los alimentos) y en su lugar crear programas y planes que o bien salvaguardaban la seguridad alimentaria por niveles apenas y pasables, o bien beneficiaba programas agrarios sin mayor éxito. Los beneficiarios de todos estos programas alimentarios, fueron en todo caso las poblaciones urbanas, por sobre las rurales.

Los pueblos indígenas dentro de este marco, aún menos obtenían atención por parte del gobierno; si la mayor parte de los recursos se dirigían a programas de suplemento alimenticio o apoyo al campo para beneficiarios rurales, los programas dirigidos concretamente a los pueblos indígenas prácticamente eran escasos.

Ante esta situación y particularmente ante la escasez de medios por los cuales financiar proyectos de apoyo a las comunidades indígenas, es como se celebró en junio de 1987 el convenio por el cual el PMA prestaría asistencia para la enseñanza y el desarrollo rural de las comunidades indígenas mexicanas, denominado con el número 3324, basándose para ello el Gobierno mexicano en "Acuerdo Básico para Asistencia por parte del PMA" del 8 de junio de 1971 ¹⁹⁵.

El proyecto tenía como propósito principal cooperar con el INI para alcanzar uno de sus principales objetivos como institución: facilitar el acceso a la enseñanza primaria de niños indígenas que vivían en aldeas lejanas a los centros escolares. Al momento de la signación del convenio el INI manejaba unos 1250

¹⁹⁵ El nombre oficial del convenio fue: Proyecto PMA/MEX/3324 "Asistencia para la enseñanza y el desarrollo rural de las comunidades indígenas", siendo la Secretaría de Relaciones Exteriores el conducto oficial del Gobierno Mexicano por medio del entonces Secretario Bernardo Sepúlveda Amor así como Miguel Limón Rojas por el INI en su carácter de director, los encargados de signar el acuerdo, siendo el representante por el PMA Carlos Castillo en su carácter de representante de esta agencia.

albergues para unos 64 000 niños. "Sin embargo debido a los reducidos fondos disponibles al INI para la compra de alimentos en los albergues y la provisión de servicios, el número de residentes efectivos había disminuido considerablemente. Así mismo, las comunidades indígenas sedes de esos albergues no estaban en condiciones de contribuir mucho a la administración de los mismos debido a sus condiciones de extrema pobreza, aún cuando la escuela [desempeñaba] un rol importante en la vida social de las comunidades"¹⁹⁶.

En relación a la población de niños indígenas en albergues, ésta estaba compuesta de unos 63 380 niños internos, de los cuales el 75% pertenecían a poblaciones dispersas o comunidades distantes. Estos niños fluctuaban en edades entre los 5 y los 15 años, concentrándose el grueso de ellos en los 8 a 13 años que representaban tres cuartas partes del total de niños atendidos, los más pequeños hasta 7 años componían el 16% mientras los más grandes (mayores de 14 años) el 8.2%. Las razones de tal disparidad se centraba en la deserción escolar que se manifestaba principalmente en los dos primeros grados de Primaria o bien por el envío de los niños a los albergues en edades posteriores; en el caso concreto de los más grandes, existía una correlación entre el bajo número de recurrentes a los albergues y la entrada de éstos a la vida laboral aún y cuando fueran considerados como menores de edad; pero uno de los mayores problemas de deserción se localizó en la inadecuación del sistema educativo para mantener un adecuado ambiente para el niño indígena.

Además el problema de la lengua acrecentaba la falta de motivación para que los infantes asistieran a clases, pues un 44.5% de los niños indígenas asistían a escuelas bilingües, mientras que el resto lo hacía a escuelas federales, siendo que el 91% de los niños hablaban en alguna lengua nativa, predominando el náhuatl, mixteco, maya y otras más apenas identificadas.

Por otro lado, el INI al momento contaba con una cartera de proyectos productivos para diversos sectores relacionados con la vida indígena como

¹⁹⁶ Informe al Programa Mundial de Alimentos de la Misión de Evaluación del proyecto México 3324, Op. Cit.

producción de alimentos, pero también había proyectos dirigidos hacia la creación de infraestructuras de riego así como la conservación de suelos. "La ejecución de estos proyectos se había paralizado principalmente por restricciones presupuestarias, que habían obligado al INI a reducir sus desembolsos para el desarrollo de las comunidades en más de un 60 por ciento en términos reales"¹⁹⁷.

Es importante mencionar que la colaboración entre el INI y el PMA tuvo dos fases, la primera fue de 1987 a 1990 donde se financiaron 231 proyectos, en esta fase, según la evaluación de una misión de las Naciones Unidas, se consideró que "el diseño del proyecto y los tipos de acciones de éste, [...] produjeron logros efectivos en cuanto a la motivación, la participación y las aspiraciones de las organizaciones indígenas. La misión llegó a la conclusión unánime [de] que el proyecto durante su primera fase [había logrado] un impacto positivo, basado principalmente en la flexibilidad del mismo en relación a su ejecución y aspectos novedosos de operación, que [permitieron] acceder a programas de gobierno de mayor importancia en regiones indígenas"¹⁹⁸, por este motivo hubo una primera ampliación.

Anteriormente los presupuestos del INI eran aprobados por la SHCP con base en una estimación que preparaba el propio INI según sus previsiones para cada año. Para el periodo que a esta investigación interesa (década de los noventa), el presupuesto total que se había aprobado era de 23 mil millones pesos a la fecha¹⁹⁹, de este monto 17 mil millones pesos correspondían de lleno al rubro tan sólo de alimentación, por lo que es claro que se perdía mucho en gastos administrativos, en este sentido se hizo necesario contar con la ayuda de una tercer instancia que le permitiese al INI llevar acabo y fortalecer sus programas de alimentación para librar a la institución de las fuertes cargas que representaban otro tipo de gastos (tan sólo la compra de los alimentos dirigidos a

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ David Velasco Samperio (Consultor externo), Evaluación del proyecto PMA/MEX/3324/E-1, Asistencia para la enseñanza y el desarrollo rural de las comunidades indígenas realizado a petición del PMA para la evaluación final del proyecto, México: Septiembre del 2000.

¹⁹⁹ Las cantidades en lo siguiente son en la versión de "viejos pesos".

los albergues se llevaba la mayor parte del presupuesto) y dedicarse más de lleno a los proyectos productivos.

Una vez hechas las asignaciones presupuestarias difícilmente se podían modificar para ampliar el techo financiero del INI para apoyar otros rubros, de modo que este instituto sólo se podía abocar a la compra de alimentos; de hecho si por ejemplo la base que tenía el Instituto para la compra de alimentos-beca unilateral era de 1 750 pesos diarios tan sólo para el periodo de septiembre a diciembre o si el número de alumnos albergados por el instituto aumentaba, difícilmente podía el INI modificar sus desembolsos y mucho menos tenía base alguna para financiar correctamente los proyectos productivos.

Para el siguiente año (1991), el INI planteó una propuesta presupuestaria del 261% más que lo registrado anteriormente, siendo el total del monto de 62 mil millones de pesos, empleando de ello 44 mil millones tan sólo para la operación del programa de albergues, pero finalmente quedaba la duda si el Gobierno federal aprobaría tal presupuesto. Se pensaba que el valor de la beca de alimentos podría aumentar de 1 750 a 2 275 pesos diarios. El resultado final fue que el INI comenzó a recibir 525 pesos en efectivo por parte del gobierno (representando el 30% de lo programado por el instituto), el resto del valor se canalizó directamente con alimentos vía DICONSA con un valor de 1 750 pesos provenientes de los alimentos donados por el PMA en la primer fase. El 70% que el INI pudo ahorrar se asignó a un fondo presupuestario que manejaba la propia institución para la puesta en marcha de los proyectos productivos.

Así el proyecto de colaboración con el PMA, se propuso dos objetivos centrales: por un lado fortalecer la dieta alimentaria que recibían los niños internos en los albergues mediante la dotación de suplementos alimenticios proporcionados por el PMA en colaboración con CONASUPO-DICONSA así como apoyar la asistencia de tales niños a la escuela de los albergues administrados por el INI, y por otro lado permitir que este mismo liberase o ahorrara de su propio presupuesto para poner en marcha proyectos productivos, que promoviesen el desarrollo económico y social de las comunidades indígenas

situadas en la circunferencia de los albergues, ello significaba que el INI pudiese destinar su presupuesto tranquilamente hacia la compra de alimentos no perecederos y asignarlos en su lugar a un programa de financiamiento de algún tipo de proyecto productivo. En otras palabras, la asistencia del PMA le aseguraba al INI, cumplir con el propósito de incentivar la educación de los niños indígenas así como elevar el nivel nutricional de los mismos al tiempo que le permitía liberar su presupuesto, obtener ahorros y estos emplearlos en otros proyectos que también necesitaban atención.

Específicamente el proyecto PMA-INI se fijaba las siguientes metas en cuanto a los proyectos de desarrollo:

- 1) Producción agrícola, con la integración de más de 15 mil hectáreas de las cuales 6 340 serían dedicadas a pastizales y el resto (5 161) para la producción de alimentos básicos, frutas y hortalizas.
- 2) Reforestación y conservación de suelos en un área de 3 793 hectáreas.
- 3) Producción pecuaria con la introducción de 3 087 cabezas de ganado bovino, 1 687 ovinos, porcinos y otros animales así como la instalación de 199 apiarios de 40 colmenas cada uno.
- 4) Infraestructura básica, incluyendo la construcción de 262 Km. de caminos rurales, obras de pequeña irrigación, depósitos de agua así como bodegas rurales.
- 5) El establecimiento de 23 agroindustriales en miel, café, molinos de nixtamal y envasadoras.
- 6) Talleres de producción y comercialización artesanal.
- 7) Capacitación para las comunidades en administración y manejo de proyectos productivos.
- 8) Otras actividades de comercialización agropecuaria junto con el apoyo turístico.²⁰⁰

El PMA por su parte, como hemos visto, donaría una cantidad de productos

²⁰⁰ Velasco Samperio, Op.cit.

(alimentos) durante un periodo de tres años que estaría compuesto de la siguiente manera:

1. 48 500 toneladas de maíz
2. 1 536 toneladas de arroz
3. 1 152 toneladas de leche en polvo
4. 768 toneladas de aceite vegetal.²⁰¹

Estos productos tuvieron un valor al momento de 11 m.d.d., esta cantidad ya consideraba los costos de fletes, seguros así como superintendencia. El plan era que los productos del PMA fuesen recibidos en los puertos de Veracruz, Tampico y Coatzacoalcos por CONASUPO-DICONSA, y que al momento del desembarque la responsabilidad correría por parte del gobierno mexicano. Estos productos serían intercambiados por productos nacionales bajo los precios internacionales a la fecha de la entrada de los embarques, posteriormente DICONSA distribuiría los equivalentes obtenidos dependiendo lo que los niños de los albergues requiriesen en su dieta diaria.²⁰²

Por su parte el gobierno mexicano, invirtió cerca de 6 m.d.d., distribuidos en las siguientes áreas: recursos para la ejecución de los proyectos productivos, fondos para la compra de alimentos perecederos, sueldos del personal y transporte interno de los alimentos, descarga y liberación aduanal, capacitación a comunidades y locales para las oficinas.²⁰³

Bajo estas condiciones, el Plan de Operaciones fue ratificado oficialmente por la SRE y el INI así como su contraparte el PMA, el 29 de febrero de 1988, aunque la fecha de iniciación fue fijada oficialmente para el 1º de abril de 1988, pero las distribuciones de alimento a los albergues habían comenzado a darse por parte de DICONSA a partir de enero de ese mismo año con cargo posterior a los

²⁰¹ Ibid.

²⁰² En teoría los albergues trabajarían con los 64 000 niños ya existentes, lo que requería de casi 200 personas para que estos fuesen atendidos así como de 12 800 000 raciones alimenticias por año.

²⁰³ La paridad del peso-dólar al momento de la signatura del acuerdo era de 2 400 pesos mexicanos por dólar de EE.UU.

embarques de los productos que se recibirían por parte del PMA en agosto de aquel año.²⁰⁴

4.3 La estructura ejecutante: el Instituto Nacional Indigenista

Creado en 1948, el Instituto Nacional Indigenista tuvo como propósito para su creación la atención a las comunidades indígenas del país, poniendo especial interés en el apoyo a las iniciativas de éstos para mejorar su nivel de vida así como preservar sus valores tradicionales dentro de un marco pluricultural de la nación.²⁰⁵

Desde un principio el INI atendió al carácter multicultural de cada una de las 56 etnias contabilizadas, proveyendo marcos adecuados para responder a los requerimientos de los pueblos indígenas que formaban parte de la población marginada y que estando en peor condición que muchas comunidades mestizas rurales, sufrían aún más los embates del aislamiento, la pobreza y la subordinación. Son tres las bases de la estructura del INI: la oficina central localizada en la Ciudad de México, las coordinaciones estatales e interestatales y finalmente los llamados Centros Coordinadores Indigenistas (CCI).²⁰⁶

La base organizativa de la cual se ayudaría el PMA para llevar a cabo el proyecto eran los CCI; éstos tenían como propósito coordinar la intervención específica de las dependencias gubernamentales, y efectuar directamente las diversas acciones que les son encomendadas. Cada centro disponía además

²⁰⁴ Sólo cabe señalar que en algunos periodos el PMA no tenía en sus manos aquellos productos que se había convenido enviar a México, pero los cambio por otros que, igualmente forman parte de la dieta mexicana como el maíz y el sorgo, de modo y dado que los productos se monetizaban para comprar con el dinero alimentos más variados, la sustitución de un producto por otro no alteró hasta el final de la cooperación PMA-INI, los objetivos-metas planteados desde la Carta de Intención.

²⁰⁵ En este sentido parecería que el INI respondió en su creación más al ideal revolucionario de asimilar en una organización a todos los sectores del país, más que procurar por su desarrollo y bienestar.

²⁰⁶ Al momento del acuerdo con el PMA se hizo necesario la contratación de un mayor número de personal, sin embargo estos fueron pagados por el Programa de Solidaridad, liberando así al INI de la carga. Ahora bien dependiendo la región y así como los requerimientos de los CCI, el personal suele varió entre 20 y 60 personas.

(según fueran las necesidades) de una serie de profesionales instalados ahí para dar atención y asesoría en lo que fuese necesario, estando compuesto generalmente de un economista, un médico, un veterinario, un odontólogo, un abogado así como otros profesionales y técnicos, además claro del personal administrativo.

Como se mencionó, el INI trabajó básicamente con dos estructuras los CCI y los albergues, de los últimos para el momento del acuerdo había unos 1233, hoy hay cerca de 1500 ²⁰⁷. Cada uno de aquellos está supervisado por funcionarios del INI a nivel estatal y por supervisores de área que dependen de la Dirección General de Educación Indígenas (DGEI) de la Secretaría de Educación Pública (SEP).

Ahora bien los albergues escolares indígenas surgieron en el año de 1972 con el propósito de "facilitar el acceso y terminación de los estudios de adecuación primaria a niños indígenas ubicados en comunidades donde no existían este servicio, o bien, donde la escuela era de organización incompleta"²⁰⁸. Administrados conjuntamente por la SEP y el INI, el primero tenía la responsabilidad de asignar el personal encargado de atender los albergues, así como las actividades de planeación, mientras el segundo tenía como ocupación de la operación, mantenimiento y buen uso de las instalaciones, mobiliario y equipo, los albergues habían provisto hasta su reestructuración en 1988, servicios de hospedaje, alimentación y atención a la salud a los niños indígenas que por razones principalmente geográficas (pero también económicas) no tenían acceso a los servicios que precisamente ahí se les prestaría. Al tiempo, estos albergues tenían un carácter comunitario en tanto se desarrollaban a partir de éste, programas de carácter productivo y de otro de tipo de apoyo a la educación.

²⁰⁷ Cada albergue debe contar con un Director y dos Economas, el primero tiene como función brindar atención asistencia con alimentación y hospedaje así como capacitar a los niños en actividades agrícolas, pecuarias y artesanales; las segundas, tienen por función la preparación de los alimentos y de la organización así como el mantenimiento del albergue y la compra de mercancía. Ambos deben ser bilingües, y contar con un determinado nivel educativo.

²⁰⁸ INI, Subdirección de Servicios Educativos y PMA, Albergues Escolares Indígenas y Programa Mundial de Alimentos (Propuesta de reestructuración de la subdirección), México: enero de 1995.

Posteriormente y un poco antes de la entrada en vigor del convenio PMA-INI, los albergues se transformaron de lleno en Centros de Desarrollo Social y Vinculación Comunitaria, por medio de los cuales se intentaba fortalecer su antiguo carácter productivo, educativo, cultural y educativo.

Fue bajo este tipo de organización, muy acorde a las necesidades estructurales que necesitaba el proyecto del PMA, que se comenzó a trabajar en el área infantil-escolar.

4.4 Panorama general de la primera fase del programa PMA-INI (1987-1990)

La primer fase del proyecto tenía una duración de por lo menos 3 años a partir de la fecha en que el convenio fuera signado. Entre los objetivos a largo plazo que se proponía el convenio estaban los siguientes:

- 1) Elevar el nivel de aprendizaje de los niños indígenas que asistían a las escuelas-internados;
- 2) Acrecentar el potencial productivo de los estudiantes y fomentar su actuación como promotores de la modernización ofreciéndoles programas adecuados de enseñanza;
- 3) Reducir la migración de la población indígena hacia las ciudades; mejorar el nivel general de ingresos de las comunidades asistidas y hacerlas participar más en la gestión de las escuelas mediante la utilización de los fondos ordinarios que el INI comenzaría a librar, como resultado del apoyo del PMA; obtener y canalizar otros recursos del Gobierno Federal especialmente a través del Programa de Empleo Rural.²⁰⁹

Entre los objetivos inmediatos:

- 1) Mejorar la asistencia de los niños a las escuelas internado;
- 2) Mejorar la ingesta alimentaria de los niños residentes en los internados;
- 3) Como ya se ha mencionado, a partir de la liberación del presupuesto del

²⁰⁹ Velasco Samperio, Op.cit.

INI, se podrían asignar recursos a proyectos productivos con el objeto de:

- Facilitar la asistencia solicitada por las comunidades locales para proyectos remunerados de agricultura, artesanía, riego e pequeña escala y conservación de suelos en las comunidades indígenas;
- Además financiar las actividades didácticas extracurriculares de los niños en los internados como los huertos escolares;
- Financiar actividades de capacitación de los miembros de los comités comunitarios de planificación local, a fin de que participen eficientemente en el desarrollo de la comunidad;
- y finalmente, financiar actividades de capacitación para agricultores principalmente con vista a mejorar los cultivos ya existentes²¹⁰.

El proyecto en esta primera fase estaba pensado para que fuera implementado en unas 813 comunidades empobrecidas situadas en 22 zonas marginadas localizadas por el Gobierno mexicano, que se caracterizaban por "una situación socioeconómica deprimida y que hasta ahora no se han beneficiado de los programas de desarrollo nacionales o regionales"²¹¹. Con lo cual se confirma nuestro argumento de que las poblaciones indígenas no han sido beneficiadas de los programas agrícola-alimentarios post-revolucionarios.

Como se indicó, el PMA tenía la responsabilidad de proporcionar al Gobierno mexicano más de 50 000 toneladas de alimentos, para ser monetizados posteriormente por CONASUPO e intercambiarlos por una variedad más grande de alimentos, a ser distribuidos en un total de más de 1 200 albergues y en más de 200 proyectos productivos iniciales.

Sobre este último punto, operando el programa funcionaría del siguiente modo: "El INI comunica a DICONSA, en forma semestral y con 8 semanas de anticipación, los requerimientos de alimentos perecederos de los albergues según

²¹⁰ INI-PMA, Plan de Operaciones Convencido entre el Gobierno de México y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas/ FAO sobre Asistencia del PMA para la Enseñanza y Desarrollo rural de las Comunidades Indígenas, 1987.

²¹¹ Ibid.

la canasta básica previamente establecida y de acuerdo a los días de atención en cada mes del ciclo escolar. [Tal] *canasta básica incluye variaciones regionales, y también una parte de alimentos opcionales que puede seleccionar el Director del albergue tomando en cuenta las preferencias de los niños*²¹². Posteriormente DICONSA llevaba a cabo las distribuciones de alimentos a los albergues a través de la Gerencia de Operaciones Rurales y los jefes de almacenes en los diferentes puntos donde se ejecuta el proyecto. Los gastos de transporte, empaque y distribución fueron absorbidos por la misma dependencia, en un gesto de cooperación con el proyecto. Sin embargo, las dificultades que siempre fueron señaladas como más adelante se marcará y perduran hasta hoy día, es que el abastecimiento a los albergues se retrasaba o tenía problemas por las dificultades de acceso a tales, la falta de disponibilidad de alimentos en bodegas a niveles regionales, la constante subida de precios nacionales con referente internacional así como la recomposición de la canasta básica, entre otros²¹³.

El monto total de las aportaciones del PMA en la evaluación de la primera fase había sido de unos 21 mil millones pesos al 30 de octubre de 1990, mientras que el monto neto disponible a la misma fecha era de 8 mil millones de pesos. Pese a ello la evaluación de la comisión mixta de la ONU estimó que los requerimientos alimenticios de los albergues habían costado 11 mil millones de pesos, por lo cual hubo un déficit estimado de 2 mil millones que se comenzaron a cubrir en la segunda fase con parte de lo recuperado en los fondos de los proyectos productivos. Este mismo fondo que se había originado de la liberación del 70% del costo de las compras del INI para alimentos de los albergues, había generado en los tres primeros años del programa una monto de 22 mil millones pesos (aproximadamente la mitad de lo que tan sólo el INI había pedido para poder dar abasto alimentario a los albergues); de tal saldo casi unos 20 mil millones de pesos se habían usado de manera efectiva en la puesta en marcha de los proyectos productivos de diversas modalidades que ya se han mencionado, el

²¹² Informe al Programa Mundial de Alimentos de la Misión de Evaluación del proyecto México 3324, Op. cit. (El mercado nuestro).

²¹³ Recuérdese que en el convenio se había establecido que los productos suministrados por DICONSA se habían financiado a través de a valorización de los productos que aportaba el PMA y su posterior conversión en productos locales de la canasta básica.

resto del saldo se empleo para cubrir el déficit que se tenía de la ayuda alimentaria del PMA.

Es de nuestro interés señalar que, hasta lo aquí descrito el PMA no trabajó directamente en México, sino que realizó una serie de traspasos en especie para apoyar ciertos tipos de proyectos, tales se pueden circunscribir a la modalidad de Alimentos para la Vida y a Alimentos para el Trabajo, sin embargo es de señalar que pese que el proyecto original contemplaba como su objetivo más preciso la atención a los niños indígenas alojados en albergues, fue como veremos mediante la liberación del presupuesto del INI como se beneficio a más grupos, principalmente el caso de las mujeres pudiera decirse fue el que más beneficio obtuvo, no así jóvenes varones, que tuvieron que emigrar a los centros urbanos de las ciudades mexicanas o a los Estados Unidos.

Los grupos que nos interesan más son los niños atendidos en los albergues y las mujeres, que son desde el punto de vista de la seguridad alimentaria como hemos visto grupos altamente vulnerables. Así, de la evaluación realizada al final de la primera fase con vistas de crear la primera ampliación del proyecto 3324, la misión mixta de las Naciones Unidas consideró un objetivo principal en un primer examen estaba teniendo éxito, ya que el total de las kilocalorías en la dieta básica de los infantes era de unas 2 413 Kc., lo que representaba más de lo mínimo requerido diariamente y que la población de más de 60 000 niños se había mantenido en esos tres años.

Pero además, se encontró en su evaluación, realizada en 1990 que no existían investigaciones nutricionales para la población indígena, por lo que el INI realizó a partir de 1989 un sistema denominado como "Vigilancia del crecimiento y el estado nutricional de los niños albergados", con el cual se pudieron obtener datos estadísticos, factores condicionantes de una buena nutrición, así como indicadores específicos de la población albergada; todo ello permitió tanto al INI como a la comisión evaluadora crear planes para intervenir en casos de riesgo así como fijar las bases para fortalecer el sistema de vigilancia nutricional de los niños indígenas.

Tanto el estudio emprendido por el INI como las investigaciones realizadas por la comisión mixta encontraron que los niños albergados se encontraban a tres años de la puesta en marcha del programa, en un estado de desnutrición crónica, provocada por la falta de atención nutrimental en los primeros 5 años de sus vidas (sólo Oaxaca y Guerrero como hasta la fecha, presentan aún casos de desnutrición aguda). Pero los niños que al momento de su ingreso se encontraba en situaciones de serias deficiencias nutricionales lograron recuperarse paulatinamente en el curso de algunos meses de estancia en los albergues.

Igualmente los estudios revelaron una relación con el estado de salud:

"[...] los niños llegan parasitados, [porque] el hacinamiento favorece la trasmisión de enfermedades y [...] la ausencia de servicios médicos favorece la permanencia de estos cuadros. Ello se agrava aún más cuando hay ausencia de infraestructura sanitaria que favorece y produce enfermedades infecto-contagiosas. Los servicios de salud se encuentran muy alejados de los albergues. Es así que sólo un 35% de los albergues coinciden con la ubicación de una unidad médica rural del Programa IMSS-Solidaridad; un 15% coincide con los servicios de la Secretaría de Salud y un 50% no tienen acceso al servicio y son visitados por los equipos de salud del INI, los cuales no se dan abasto para el recargado número de niños"²¹⁴.

En el caso de las mujeres, la evaluación concluyó que aparte de los niños albergados, estas eran quienes mejor se habían visto beneficiadas pues contaban ahora con las siguientes ventajas:

- 1) Ser participantes directas en proyectos específicos para mujeres, como en artesanías y molinos de nixtamal;
- 2) Poder participar igualmente en proyectos mixtos: mujeres ejidatarias cafetaleras y de maíz;
- 3) Ser beneficiadas indirectas de proyectos manejados tradicionalmente solamente por hombres, como en proyectos de infraestructura o de servicios sociales (sistemas de riego, farmacias comunitarias así como transporte comunitario).

²¹⁴ Informe al Programa Mundial de Alimentos de la Misión de Evaluación del proyecto México 3324, Op. Cit, pp.33-34.

"Con respecto a los proyectos específicos para mujeres, la Misión observó que la mayoría de estos proyectos son relativamente recientes, por lo cual se encuentran todavía en una fase preliminar, pero con beneficios concretos para las participantes de éstos así como la instalación de molinos de nixtamal, el apoyo en la comercialización de productos artesanales, la preparación y conservación de alimentos, etc. Así se abrieron espacios para la organización de mujeres en sus comunidades. A través de sus organizaciones han realizado un proceso participativo de identificación, planeación y ejecución de actividades que responden a sus necesidades particulares. La capacitación participativa de las mujeres indígenas es un eje dinamizador en todo este proceso"²¹⁵.

La experiencia había demostrado que se podía introducir a la mujer indígena en este tipo de proyectos respetando su cultura, además se demostró que incidiendo en estructuras sociales existentes, no era necesario crear organizaciones o grupos artificiales para que estas realizasen por sí mismas trabajo comunitario: "[...] el trabajo con la mujer indígena promovido por el INI en algunos estados es una de las primera experiencias en que, a través de una metodología participativa y respetando estructuras socio-culturales existentes, a largo plazo, abre perspectivas para su participación más proporcional en el proceso del desarrollo comunitario"²¹⁶, con base en lo anterior y con miras a la primera ampliación del programa PMA-INI que se propuso el financiamiento de proyectos para mujeres indígenas que le permitieran a éstas la liberación de su carga doméstica o productiva además de promover y fortalecer su participación así como contribuir a su propio desarrollo, lo cual se logró en la segunda fase ²¹⁷.

En el caso de los proyectos productivos el número de ellos dentro del albergue había ascendido a 707 a la fecha de la evaluación, siendo 426 del tipo agrícola, 264 pecuarios y 17 de tipo artesanal, el 95% de ellos habían logrado ser financiados por el INI directamente y 39 de ellos por medio del financiamiento del

²¹⁵ Ibid. p. 37.

²¹⁶ Ibid. p. 40.

²¹⁷ Hasta la fecha de la evaluación se habían financiado 8 proyectos para y con mujeres con un presupuesto de 707 millones pesos, por los cuales se habían beneficiado 6 744 mujeres de 117 comunidades pertenecientes a 42 grupos étnicos.

PMA. El problema con estos al momento de ser estudiados por la comisión mixta, fue contar con un criterio de evaluación, pues según el plan de operación si bien se habían sugerido las metas, no así sucedió con los costos, algunas evaluaciones parciales realizadas anteriormente se habían topado con que tales se enfocaban algunas veces al registro del número de inversiones, pero en otros casos al número de beneficiados. Bajo estos resultados en 1990, después de conocer el resultado de la comisión mixta de Naciones Unidas el PMA decidió convenir en la Ampliación No. 1 al proyecto PMA/MEX/3324.

4.5 La segunda fase del proyecto (1991-1996-1999)

Según la normatividad del PMA como se habrá visto, permite hasta dos ampliaciones en los programas de desarrollo, bajo esta primicia el Gobierno mexicano solicitó durante el año de 1990 la primer ampliación para continuar con la colaboración con el INI específicamente, firmándose el nuevo acuerdo en la Ciudad de México el 30 de septiembre de 1991. Los objetivos generales y específicos así como las metas, la justificación de la asistencia y las obligaciones de las partes se mantuvieron casi intactas respecto al primer Plan de Operación y la Carta de Intención de 1987, aunque se re-consideraron algunos puntos (como el caso de las mujeres) que fueron establecidos en el "Plan de Operación Convenido entre el Gobierno de México y el Programa Mundial de Alimentos" de 1991.

Entre las metas modificadas (que seguían a las anteriores pero que ampliaban su campo de trabajo, se encuentran las siguientes²¹⁸:

- 1) Garantizar la regularidad de los niños albergados con una matrícula anual de 63 400 de ellos;
- 2) Promover el incremento de inscripción de niñas en los albergues indígenas;

²¹⁸ Velasco Samperio, Op.cit., pp. 62-63.

- 3) Suministrar tres comidas diarias con un contenido promedio de 2 100 kilocalorías a los niños albergados;
- 4) Conformar un fondo de aproximadamente 13.5 m.d.d. procedentes de los ahorros o liberaciones presupuestales del INI, el cual sería distribuido de la siguiente forma:
 - 15% para proyectos en albergues (infraestructura, actividades educativas complementarias, material didáctico así como capacitación);
 - 40% en proyectos productivos en tres categorías: en albergues, para la producción de alimento básico y, alternativos y de comercialización;
 - 20% en proyectos de mejoramiento de la vivienda rural indígena (8000 aproximadamente) y,
 - 25% para proyectos específicos para mujeres incluyendo proyectos productivos, sociales de capacitación y de liberación de tiempo.

El proyecto mantenía la idea de apoyar y fortalecer la mejora de los albergues escolares indígenas así como los proyectos productivos, ahora que ya el INI había liberado el 50% de sus recursos, esto coincidió con dos situaciones en México, por una parte el replanteamiento de la situación indígena y otra la nueva visión sobre los problemas sociales no resueltos, de hecho ara estos momentos comienzan a gestarse programas de carácter social, y específicamente alimentarios más integrales que volvían la mirada sobre las regiones rurales.

De hecho este proyecto de colaboración PMA-INI en su ampliación No 1 se concibió como parte complementaria al Plan Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas (PNDPI) bajo el cual se buscaba integrar diversas acciones hacia el desarrollo de las comunidades indígenas bajo las siguientes estrategias:

1. Participación comunitaria,
2. organización y capacitación
3. creación de los Fondos Regionales de Solidaridad, que tenían como objetivos "el traslado de funciones institucionales a las comunidades y

- organizaciones indígenas, así como generar condiciones para avanzar hacia un desarrollo autónomo y auto-sustentable²¹⁹,
4. participación de las CCI de modo más activo en la preparación y ejecución de los proyectos
 5. seguimiento y evaluación más precisa y permanente,
 6. Coordinación interinstitucional.

El PMA en esta ocasión aportó 98 800 toneladas de maíz y 1150 toneladas de aceite vegetal, ello con un valor estimado en 13 m.d.d. Las estructuras administrativas y logísticas casi se mantuvieron intactas, pero con algunas reformas para asegurar su mayor eficacia. En este mismo sentido, la evaluación que debía hacerse cada año tuvo como referente único no ya el número de inversiones sino de beneficiarios.

Entre las dependencias federales que tuvieron relación con esta primera ampliación se hallaban: SER (por ser el enlace entre el Gobierno y el PMA), propio INI como ejecutor de la ampliación del programa, el programa nacional de Solidaridad, la SEP, SPP, SARHP así como la Secretaría de la Reforma Agraria sin faltar CONASUPO nuevamente como canalizador de la ayuda y el IMSS como asesor en materia de salud.

Así el costo total de proyecto fue de casi 15 mil millones de pesos generados durante el primer periodo de ampliación de 5 años. De esta cantidad el INI logró crear el fondo objetivo con un monto a penas y por abajo del deseado que fue finalmente de 13 m.d.d., cantidad equivalente a 40.4 millones de pesos, aunque la inversión total llegó a los 62 millones dados los intereses generados por las cuentas bancarias.

El proyecto original consideraba regiones o áreas rurales indígenas que presentaban fuertes niveles de pobreza y marginación, en la ampliación se lograron dos cosas más: la primera delimitar de un modo más exacto estos

²¹⁹ Velasco Samperio Op.cit, p.8.

términos para la selección de tales comunidades y segundo integrar a dos estados más del norte como beneficiarios y participes del programa (estos fueron Chihuahua y Nayarit). Los criterios que se precisaron para la selección de la población de un modo más preciso fueron los siguientes²²⁰:

- Municipios con alta densidad de población
- Alto nivel de desempleo o subempleo
- Bajo nivel de producción de alimentos
- Potencial de recursos para mejorar la producción de alimentos básicos y para la diversificación de cultivos.

En total se pensó beneficiar a unos 63 400 niños junto con 28 000 familias indígenas dedicadas a actividades primarias con un ingreso anual per capita de 300 dólares. Al final de esta segunda fase se logró continuar con los mismos objetivos del primer periodo, sólo que en esta ocasión la evaluación final corrió a cargo de un consultor externo, de modo que tanto el PMA y el INI sólo pudieron ofrecer referencias a los problemas con los que se habían encontrado en la operación del programa. Esta evaluación *a posteriori* como resultado del fin del acuerdo de cooperación entre el PMA y el INI, y última a su vez en general con el Gobierno mexicano, por primera vez abordó el asunto de la transparencia del manejo de los recursos y del mismo modo se elaboró siguiendo el criterio de evaluar los resultados por los beneficiarios y no por el número de inversiones. Finalmente la evaluación externa sólo examinó lo hecho en los diez años de ampliaciones del proyecto 3324 del PMA.

4.6 Diez años de trabajos: evaluación final del trabajo entre el PMA y el INI

El proyecto de cooperación entre el PMA y el INI tuvo un objetivo general claro desde el principio: apoyar la alimentación escolar en comunidades indígenas, pero a éste se le sumaron otros como derivaciones del primero: permitir que el INI liberase de su presupuesto la compra de alimentos para albergues escolares y

²²⁰ *Ibid.* p. 7.

dirigiera estos recursos hacia proyectos de desarrollo indígenas. Atendiendo a éstos pues, en un primer examen, los objetivos fueron alcanzados, pero falta examinar si su logro fue parcial o total.

Para 1999 los trabajos de cooperación entre el INI y el PMA habían llegado por convenio, a su fin, se hizo necesario realizar una evaluación, la cual no fue hecha por ninguna de estas dos instancias sino por un tercero, tal fue el trabajo que se le encomendó al consultor externo, que tuvo que evaluar desde la implantación de los mecanismos para alcanzar aquellos objetivos hasta la transparencia de los recursos, sobre este último punto debemos llamar la atención, anteriormente ni las evaluaciones periódicas del INI o del PMA habían tocado este asunto, suponemos que el que se haya considerado obedece a dos situaciones: primero, la situación política mexicana con respecto a la corrupción, directamente relacionada con el caso de CONASUPO, que como vimos fue parte integral de este proyecto, y segundo, debido a la reforma del PMA de la cual ya dimos referencia en otro capítulo, que habla llamado la atención sobre la reforma financiera y de transparencia en los recursos empleados en sus operaciones.

El proyecto desde su planeación confió en la capacidad interinstitucional mexicana para llevar a cabo sus objetivos. Parte del logro de los objetivos en el acuerdo se habrían basado en una rápida conversión de la ayuda alimentaria proveniente del PMA vía CONASUPO, en productos complementarios no perecederos para los albergues. Tal proceso denominado como "monetización de la ayuda alimentaria" permitió al INI por una parte liberar su presupuesto sobre otros proyectos como ya hemos dicho, pero por otra parte le permitió a esta institución proveer de alimentos más variados y ricos así como acordes a las distintas dietas locales; particularmente se reforzó la cantidad de calorías que los niños albergados consumían y que bien pudieron haberse puesto en peligro dado los problemas de acceso de los diversos grupos indígenas que se encuentran en la franja de la extrema pobreza.

Tanto el informe externo como el INI reconocerían que desde la puesta en marcha de la segunda fase del proyecto (1991-1995) la matriculación de los niños

indígenas había sido aproximadamente de unos 50 mil, hospedándose éstos en unos 1032 albergues. Por otra parte los requerimientos nutricionales para cada uno de estos niños fue de 2 500 calorías repartidos en tres comidas diarias durante la estancia de los niños en los albergues la cual tenía una duración de un ciclo escolar. Parte del objetivo había sido enriquecer la dieta de los infantes, así se logró al proporcionarles una combinación de alimentos que integran proteínas, grasas y carbohidratos. En caso de la leche, ésta fue enviada por convenio entre el INI y CONASUPO-LICONSA a los albergues, este caso si bien en la forma nos parece bastante oportuno, pues la leche representa un ingrediente importante en la dieta básica de cualquier infante, nos deja un tanto escépticos, pensando en la calidad de este alimento a sabiendas de que es por todos conocidos la posibilidad de que ésta estuviese contaminada, pero la evaluación no hace mayor referencia al problema.

Los resultados en los niños fueron constantemente monitoreados, y es que más de la mitad de ellos antes de entrar al albergue presentaban serios problemas de desnutrición, por lo mismo la dieta buscó reforzar las áreas nutricionales donde los niños presentaban mayores padecimientos.

Por su parte el INI, en una pre-evaluación realizada por la misma institución había declarado lo siguiente:

"Con el presupuesto anual asignado para la operación de los albergues escolares se desarrollaron diferentes actividades complementarias a la educación, tendientes a mejorar la atención que reciben los niños albergados; entre otras acciones se instrumentaron talleres dirigidos a jefes de albergues con el fin de dotarlos con herramientas didácticas y recreativas tendientes a fortalecer su desempeño y elevar la calidad del progreso enseñanza-aprendizaje [...]. Los proyectos ejecutados en el área de los albergues fueron diversos, tanto agropecuarios como agroindustriales e industrias artesanales. Por un lado se les capacito [a los niños] en aspectos técnicos y productivos para la instalación y desarrollo de los mismos, adquiriendo con ellos las habilidades, destrezas y aptitudes en actividades productivas específicas que permiten a los albergados aplicarlas en el futuro en su comunidad o prestando este tipo de servicios específicos donde sea requerido, ampliando su horizonte de oportunidades y de ocupación en el mercado laboral. Lo anterior también posibilita la creación de espacios de generación y

experimentación de nuevas tecnologías con acceso a las comunidades sedes de los albergues, constituyendo con ellas nuevas opciones y alternativas productivas más remunerativas y con mejores perspectivas que constituyeran al desarrollo regional. [...] por otro lado, los proyectos productivos en el caso de los huertos y granjas posibilitaron a los niños de los albergues abastecerse directamente de productos alimenticios frescos, tanto de origen vegetal como animal²²¹.

Hemos querido transcribir todo este párrafo por varias razones: 1) el informe externo no menciona en lo absoluto los logros con los albergues y particularmente con la salud de los niños, mucho menos esta área que reúne tanto educación como educación complementaria para el desarrollo; 2) éste último punto sólo es mencionado por el propio INI, demostrando con ello que, como más adelante se constata, los proyectos productivos si tuvieron un éxito; 3) del mismo modo parece Proyecto PMA-INI sienta uno de los pocos precedentes donde se combinan la asistencia curativa o de saneamiento y promueve una de prevención, al tener como meta que los propios albergados creen sus fuentes de financiamiento, sostenimiento y auto-alimentación; 4) sobre todo sienta un precedente, entre algunos pocos programas integrales mexicanos, de que muy bien se puede combinar alimentación, salud y educación, pero siendo ésta última de alguna utilidad para el futuro de los niños.

Otra falta de la evaluación final sobre la población objetivo (niños albergados y mujeres), supuso la falta de señalamiento de los principales problemas surgidos dentro de los albergues, entre éstos estuvieron la falta de personal profesional y calificado para llevar a cabo algunas de las tareas más importantes; otro más fue el distanciamiento de los padres, los niños más pequeños lo resintieron mucho más, pues generalmente varios de ellos vienen de núcleos familiares muy apegados, problemas que muchas veces tuvieron que ser resueltos por gente no calificada; del mismo modo ello propició altos niveles de deserción entre aquellos que no lograban acoplarse, que fueron los más pequeños y los mayores. El problema más grave del que no

²²¹ INI, Informe parcial del Proyecto PMA/MEX/3324 Segunda fase (1992-1997), México: septiembre, 1997, pp. 6-7.

hace mención el informe y constituye una falta grave, es el análisis sobre el problema entre la asistencia escolar de los niños indígenas en su relación con la mano de obra infantil, que dentro de las comunidades indígenas es muy alta.

En la evaluación final, el consultor externo señala que el apoyo del PMA hacia el INI le permitió generar un ahorro comprobado del 50% de sus recursos, que antaño estaban destinados tan sólo a la compra de alimento y, sobre todo, el beneficio que le representó al INI poder financiar sus propios proyectos de desarrollo sin tener que depender más de lo debido del presupuesto federal. De modo que "la inversión programada para la ejecución del proyecto por parte del PMA fue de \$40.5 millones de pesos, pero la ejercida se incrementó a \$62 millones por el manejo de cuentas productivas bancarias de los ahorros. Con lo que se ampliaron las posibilidades del Instituto para financiar proyectos regiones indígenas"²²².

En general todos los proyectos fueron alcanzados no sólo en la inversión sino paulatinamente en los beneficiarios²²³. Aún así hubo algunos cambios, afortunadamente positivos, por ejemplo el rubro de proyectos de desarrollo dirigidos hacia las mujeres indígenas recibieron finalmente un incremento del 7% hacia el final del proyecto. Del mismo modo el proyecto que había sido pensado para ser implementado en unos 10 estados de la República mexicana, terminó siendo llevado a 24 entidades, con lo cual se intentó reforzar la presencia del INI en aquellas zonas que aunque tenían relativamente recursos su población indígena se encontraba entre la más pobre.

Entre las pautas que finalmente se dieron para el financiamiento de proyectos productivos o de desarrollo el INI consideró las siguientes:

²²²David Velasco Samperio (evaluación externa), Op. cit. p.45.

²²³ Como se dijo, según las evaluaciones anteriores del PMA pedían que los resultados se dirigieran más hacia los beneficiarios y menos a los montos de las inversiones, ello parece ser parte de las recomendaciones que el propio PMA plantearía para su reestructuración en la década de los noventa.

- Costear aquellos proyectos de cultivos básicos que podían cubrir las necesidades de autoconsumo más comunes y de paso comenzar procesos de comercialización;
- Financiar proyectos que en un futuro les permitieran a la población objetivo obtener recursos monetarios de la comercialización de tales;
- Sentar obras de infraestructura con el doble objetivo de mejorar o crear algunas de éstas, así como fortalecer la capacidad organizacional del indígena;
- Apoyar aquellos proyectos que en un futuro podrían contar con inversión externa al INI, al proyecto de cooperación PMA-INI.

Ahora bien, es necesario apuntar que según la evaluación externa se considera que el éxito del proyecto se debe más a la puesta en marcha de los proyectos de desarrollo en sus diferentes áreas, que a los logros particulares de cada uno de éstos.

Pese a que se había establecido que la población objetivo sería la indígena marginada, al momento de llevar acabo el financiamiento principalmente de los proyectos productivos hubo problemas porque en algunos casos en financiamiento que se requería de una zona a otra era mayor, entre algunos factores, por su ubicación geográfica, por el apoyo de sus propios gobiernos estatales (en muchos casos los grupos beneficiarios se volvieron paulatinamente más independientes, en otros tuvieron la posibilidad de acceder a otras fuentes de financiamiento), pero el mayor problema fue el de echar a andar proyectos en zonas descritas tanto por el informe final como por el PMA como altamente marginadas por lo que su costo se incrementó además de que los resultados tardaron en verse.

Entre los problemas a los que se enfrentó el proyecto de cooperación PMA-INI, fue a la falta de organizaciones establecidas previamente, no sólo se trataba de grupos altamente vulnerables sino altamente desorganizados, por ello un primer objetivo sobre la marcha sería el fomento a la creación de grupos además de organizaciones en comunidades y regiones; probablemente el grupo más

beneficiado haya sido nuevamente el de las mujeres, ya que estas eran "un sector de la población muy vulnerable y poco organizado [de modo que] se conformaron grupos que por sí mismos representa[ron] para la mujer la posibilidad de un trabajo colectivo y un espacio de convivencia, al que anteriormente no tenían acceso"²²⁴.

El otro problema fuerte sobre la posibilidad de echar andar grupos para proyectos productivos, se centró en aquellos que estaban ya organizados y, que al contrario de los anteriores, su estructura organizacional era tan compleja, como resultado de los procesos organizativos de instituciones federales y estatales, que tal estructura estaba demasiado viciada, así que en muchos de estos casos se había fomentado nuevos procesos de sustitución de grupos por otros más independientes, que permitieran a mediano plazo poder impulsar los proyectos productivos.

En los primeros años este tipo de problemas sobre la población objetivo le traería al proyecto diversos contratiempos, principalmente a causa de la deserción. Aquellos que habían impulsado la vivienda indígena, eran los más constantes, y en el caso de las mujeres en un principio los proyectos prácticamente habían quebrado por que el 60% de las beneficiarias habían desertado, como consecuencia de la recomposición de los grupos y organizaciones, posteriormente estos grupos se habían fortalecido y crecido formando incluso unidades superiores a los esperado²²⁵.

En el caso concreto del proyecto que nos ocupa, la evaluación final menciona que más de la mitad de los grupos beneficiarios no habían recibido asesoría alguna por parte de las autoridades encargadas de este proyecto, y que a su parecer este había sido uno de los mayores tropiezos iniciales para poder avanzar rápida y firmemente en sus tareas productivas. En la mayor parte de los casos, los recursos para proyectos se habían entregado directamente a los

²²⁴ *Ibíd.* p. 46.

²²⁵ Parte del convenio declaraba que para que un beneficiario recibiera apoyo debía estar dentro de algún grupo o organización, por ello se generó tanta movilidad de mujeres y hombres en los primeros años, pero posteriormente se vieron beneficiados.

grupos indígenas sin más, había pues un enorme vacío en los proyectos de desarrollo agrícola, de monitoreo y asesoría continua, por lo que en el caso del proyecto PMA-INI, la mayor parte de los problemas se hallaron en los albergues y las organizaciones de mujeres que no contaban con mayor experiencia, pero con el tiempo éstas últimas asimilaban poco a poco experiencias y conocimientos de unas y otras, pudiendo alcanzar los objetivos del convenio²²⁶, no así en los apoyos a los albergues que señalaron como condición desde el principio de la segunda etapa que hubiese un seguimiento continuo por parte de expertos.

En consecuencia la evaluación externa señaló, respecto a la consolidación de los proyectos que más de la mitad de éstos se hallaban trabajando casi a toda su capacidad, generando recursos aceptables, pero si señaló que muchos de estos tenían enormes dificultades (cuadro 20)

Cuadro 20: Relación de los proyectos con los recursos ahorrados del INI gracias a la asistencia del PMA

Situación del proyecto	Descripción	Porcentaje de su realización
Proyectos de están operando bien	De acuerdo con los objetivos planteados	29.3%
Proyectos concluidos con éxito	Hace referencia a proyectos con un ciclo de operación determinado, que fueron concluidos cumpliendo con los objetivos previamente definidos	22.7%
Proyectos operando en niveles bajos	Proyectos que están en un nivel muy bajo de operatividad y con alcances muy reducidos en sus metas y en el logro de sus objetivos	24%
Proyectos fracasados	Proyectos que fueron cerrados, que no tienen vida orgánica y cuyos objetivos no fueron alcanzados	18.7%
Proyectos fracasados que podrían operar	Se trata de proyectos que están fuera de operación, sin haber logrado alcanzar los objetivos que fueron planteados, pero que conservan alguna vida orgánica que les podría dar posibilidades de desarrollo	4%
Proyectos que inician su operación	O también de financiamiento reciente	8%

Fuente: Evaluación del proyecto PMA/MEX/3324/E-1, Asistencia para la Enseñanza y el Desarrollo Rural de las Comunidades Indígenas, México, Septiembre, 2000, pp.34-35.

²²⁶ El 67% de los proyectos productivos con mujeres se consideraron al final del convenio como capaces de implementar por sí mismos tales acciones, a pesar de ser los grupos más jóvenes y sin experiencia en comparación a los hombres.

Si bien como vemos, los proyectos que operan con niveles aceptables son más de la mitad, a lo que queremos llamar más es a dos cuestiones: 1) el porcentaje de los proyectos fracasados en realidad si es alto es de hecho más de la mitad de los que al momento de la evaluación estaban operando bien, y 2) habría que revisar cuáles responden también a los proyectos de desarrollo del gobierno federal (cuadro 21).

Cuadro 21: Proyectos que están operando bien

Estado	Proyecto	Vertiente
Chiapas	Tortillería, medicina maya, molino nixtamal	Mujeres
	Laboratorio productivo de hongo	productivo
Chihuahua	Panadería, tortillería, cría y engorda de pollo y cerdo	Mujeres
	Mejoramiento de la vivienda	Vivienda (mixto)
	Cultivo de trucha	Productivo
Guerrero	Sistema de riego, cría de yuntas bovinas	Productivo
Hidalgo	Molinos de nixtamal (5), troncos mulares	Mujeres/ productivo
Michoacán	Actividades artesanales	Mujeres
Nayarit	Molino de nixtamal	Mujeres
	Electrificación solar	Vivienda
Oaxaca	Panadería	Mujeres
Veracruz	Planta purificadora de agua	Mujeres
	Sistema de agua	Vivienda

Lo primero que podemos observar de este cuadro es que la mayoría de los proyectos corresponden a aquellos practicados por mujeres, existen muy pocos productivos y no precisamente con fines de autoalimentación en comparación con los de molinos de nixtamal, pero particularmente llama la atención que sea el estado de Chihuahua el que tuviera trabajando la mayor parte de los proyectos, por el contrario estados como Chiapas o Oaxaca donde se haya la mayor parte de la población indígena, apenas y tuvo tres proyectos operando adecuadamente (cuadro 22).

Cuadro 22: proyectos que fueron concluidos con éxito

Estado	Proyecto	Vertiente
Chiapas	Mejoramiento de la vivienda	Vivienda
	Laboratorio productivo de hongo	Productivos
Chihuahua	Rehabilitación de sistemas de agua potable	Albergues
	Mejoramiento de la vivienda	Vivienda
Guerrero	Mejoramiento de la vivienda	Vivienda
Hidalgo	Mejoramiento de la vivienda	Vivienda
Michoacán	Cultivo de trigo	Productivo
	Mejoramiento de la vivienda	Vivienda
	Reparación de albergue	Albergue
	Centro de abasto y comercialización de materiales de construcción	Mujeres
Nayarit	Materiales para construcción	Vivienda
	Presa de almacenamiento	Productivo
Oaxaca	Unidades ovinas de cría	Productivo
	Mejoramiento de la vivienda	Vivienda
Veracruz	Mejoramiento de la vivienda, construcción de vivienda rural	Vivienda
	Cultivo de trigo	Productivos

Del mismo modo que hasta aquí hemos visto como el estado de Chihuahua había sido uno de los más beneficiados en contra posición de Chiapas y Oaxaca, ello es aún más clara con relación a los proyectos fracasados donde aquellos implementados en Chiapas particularmente son los que más fracasos presentan; sobre todo habría que resaltar que el tipo de proyectos fracasados en esta entidad son aquellos relacionados con el área agropecuaria, continuando esta área geográfica siendo una de las más afectadas por la pobreza (cuadro 23).

Cuadro 23: proyectos fracasados

Entidad	Proyecto	Vertiente
Chiapas	Rehabilitación de sistema de agua	Vivienda
	Comercialización de productos agropecuarios	Productivo
	Artesanías	Mujeres
	Huertas agrícolas, granja integral biodinámica	Albergue
Chihuahua	Mejoramiento genético del maíz y de novillos	Productivo
Guerrero	Unidades porcinas de engorda	Albergues
Hidalgo	Taller de carpintería	Productivo
Michoacán	Cultivo de chile jalapeño	Productivo
	Explotación de gallinas ponedoras	Mujeres
Oaxaca	Invernaderos	Mujeres
	Locales comerciales	Productivo

Concluyendo hasta aquí podemos señalar, que el Proyecto PMA-INI si alcanzó sus objetivos primordiales, que eran en primer lugar la asistencia alimentaria a los niños indígenas de los albergues del INI y segundo lugar liberar el presupuesto del propio INI, de las compras de alimentos que ocupaban la mayor parte de su partida y, que le impedían ocuparse de otros proyectos. Ahora bien no podemos decir lo mismo de los resultados sobre este segundo punto, como derivaciones de la liberación del presupuesto. El cometido se logró, el INI ahorró una buena parte de su presupuesto y aunque según el informe final externo para el PMA señala que se alcanzó el éxito en más de la mitad de los proyectos productivos, consideramos que de hecho se mantuvo por una parte la falta de atención al campo, particularmente a los proyectos agrícolas de autoconsumo que hubieran significado la paulatina independencia de los pueblos indígenas de los recursos del gobierno para su alimentación y no tener que supeditarse a los programas de alimentación que se promueven, separando la alimentación, de la agricultura y el trabajo remunerado. Por otro lado igual que acontece con los proyectos de desarrollo social, las regiones del sureste son las que menores beneficios obtienen, siendo Chiapas, Oaxaca y Guerrero en comparación a Chihuahua, las que menos se beneficiaron.

En cuanto al trabajo realizado en los albergues parece que es lo más sobresaliente de todo el proyecto no sólo porque se apoyo y reforzó la alimentación en los niños indígenas, sino porque se trató de reforzar dos áreas poco tratadas en los programas sociales del gobierno mexicano, a saber la educación con proyección hacia la productividad y por otro el trabajo comunitario con vistas a la autosuficiencia; como ya mencionábamos más arriba sólo la educación que sirva para un futuro inmediato en determinadas localidades es la que se puede valorar más, sobre todo si puede prever la independencia, es pues probablemente el intento de crear un proyecto preventivo el logro más llamativo del convenio de cooperación entre el PMA y el INI. Aunque también cabría señalar algunas faltas, por ejemplo la falta de atención alimenticia y salubre a los niños menores de 8 años, o el posterior seguimiento de los mismos una vez que son mayores de los 16 años, caso similar al de los programas sociales

mexicanos, que como bien señalamos en su momento, no tienen reserva alguna sobre la atención a jóvenes, que es el grueso de nuestra población.

Pero por otra parte, habría que señalar la importancia de la puesta en marcha así como de los logros de aquellos proyectos implementados por las mujeres indígenas, que significativamente tuvieron mejor respuesta en prácticamente todos los ámbitos, superando a aquellos denominados como productivos donde, como mencionamos las organizaciones preexistentes son enorme obstáculos, pues muchas de estas no han sido el fruto de procesos culturales, sino que se han dado en el marco de programas post-revolucionarios dirigidos hacia el campo y que está por demás señalar que han fracasado.

Podríamos señalar finalmente que el gobierno mexicano haciendo el uso de la cooperación internacional alimentaria alcanzó los objetivos planteados en el acuerdo con el PMA específicamente en colaboración con el INI; lo que sería pertinente apuntar es que no existe rastro hasta hoy (2002) del seguimiento de estos proyectos, y particularmente de la ayuda alimentaria. El gobierno hizo uso de la ayuda internacional brindada por el PMA, pero creemos que pudo haberle sacado mucho más provecho si también hubiese solicitado asesoría técnica en proyectos de desarrollo y en especial en el área agropecuaria, ello en virtud de que las áreas que desde antaño han estado rezagadas continúan estándolo aún después de los trabajos con el PMA.

Conclusiones

Nuestra hipótesis sobre este estudio versó sobre la importancia que los gobiernos salinista y zedillista, habían dado a la ayuda prestada por el PMA en materia alimentaria. Supusimos al respecto que tales gobiernos no habían hecho un uso eficiente de tal ayuda, porque por un lado parecían existir una suficiencia de programas sociales que muy bien podían ocuparse sobre el problema de la seguridad alimentaria nacional (al decir eficientemente nos referimos a aprovechar el mayor número de capacidades de los distintos organismos internacionales relacionados con la materia). Podemos concluir que, el gobierno durante los periodos salinista y zedillista, no hizo un uso eficiente de la ayuda proporcionada por el PMA, hasta antes de su salida, porque la atención alimentaria a la población además de no tener una estructura fija parece que la alimentación en general no representa un punto específico para el interés nacional.

Ahora bien, lo que comprobamos es que si hubo un uso de la ayuda alimentaria internacional, pero lo buscábamos en particular era saber si se había hecho un uso de tal ayuda, en la medida de lo posible, de manera amplia, es decir una cooperación que no sólo fuese financiera sino también técnica y de asesoría, por ejemplo. Lo que resultó fue que, de hecho el gobierno sólo había aprovechado apenas una pequeña parte de lo que el PMA puede ofrecer como ayuda alimentaria.

Sin embargo, creemos que esto obedece a dos razones, la primera se relaciona directamente con el interés nacional, pues generalmente no se contempla la alimentación como un campo específico de acción. La segunda se refiere a que si bien la pobreza alcanza a ocupar un puesto dentro de las preocupaciones del gobierno (y dentro de ella los gobiernos generalmente suelen colocar a la alimentación), lo cierto es que no todo problema alimenticio está relacionado con la pobreza (recordemos que en sí nuestra población está mal alimentada, y aunque muchos de los grupos son marginados, en general la población no tiene una cultura de la alimentación, lo que en primer lugar es

obligación del estado). Hemos visto además que la alimentación por sí misma no tiene prioridad alguna dentro de los programa de desarrollo social, y que por el contrario la seguridad alimentaria nacional ha hecho las veces de una especie de barrera de contención sobre los problemas de pobreza extrema que no se han sabido plantear más que desde posturas agrarias (que suenan más a programas populistas en el mal sentido del término) y económicas (por ejemplo el control de precios y sueldos).

Uno de los errores más grande es la falta de coordinación no sólo en dependencias relacionadas con la seguridad alimentaria, sino principalmente de programas de desarrollo social de un periodo presidencial a otro; ello se manifiesta en la falta de una institución *ad hoc*, que tenga a su cargo la coordinación de políticas alimentarias. La creencia en los programas alimentarios (o relacionados con el tema) es pensar lo integra desde distintos ángulos, que nada tienen que ver con la raíz de los problemas más próximos a la alimentación en México. Algunas veces se han privilegiado los programas agrícolas aparentemente encaminados a la autosuficiencia alimentaria o por lo menos a la productividad del campo; pero otras, aquellos programas se ha separado radicalmente de la fase agrícola y han supuesto que integral se refiere a la contemplación de áreas específicas que se deben atender, a saber: educación, salud y alimentación.

Prácticamente no hay programa alimentario alguno o relacionado con ello, en México que haya asociado de manera radical políticas agropecuarias (así como de comercialización y distribución), con aquellas de alimentación, salud, educación y laborales. Mucho de esto tiene que ver con la falta de planeación y coordinación. En consecuencia, existe en el plano nacional, una enorme falta de visión sobre la preparación de políticas alimentarias y por tanto de la preparación de proyectos y programas, sobre todo existe falta de conocimiento y acercamiento a la ayuda alimentaria proporcionada por organismos y agencias internacionales encargadas en la materia.

Muchas de estas agencias, como la que hemos visto (PMA), al contrario de los planes alimentarios mexicanos, tienen en consideración que la alimentación no puede ser en modo alguno un medicamento contra la pobreza, mucho menos que sea una pared de contención. El hambre es una de las mayores y más feroces realidades que el mundo contemporáneo experimenta, llegando a ser considerada por algunos organismos incluso como una enfermedad; cuando hay más de 800 millones de personas que padecen algún tipo de trastorno alimenticio, (entre las cuales México no escapa y por el contrario ha sido abiertamente señalado por los organismos internacionales como país que sufre fuertes padecimientos alimenticios), es preciso replantearse el uso de la ayuda alimentaria, en sus diversas formas, que pueden ser desde auxilio en momentos de emergencia (de la cual por cierto México no hace un gran uso), hasta de crisis agrícolas, o también puede ser muy beneficiosa la ayuda alimentaria internacional en la creación de proyectos productivos que le permitan a una comunidad determinada alcanzar la independencia alimentaria, respetando así el ciclo de la reproducción de la vida por ella misma, que en cada sujeto supone la creación de sus propios medios de subsistencia.

En México, pocos han sido los programas que se han preocupado por ver en la alimentación un entramado de áreas que desembocan en la seguridad alimentaria. Estas fases que sigue el PMA, o por lo menos trata de seguir, en cada operación, son poco visibles como unidad en los programas sociales mexicanos, desde aquellos de socorro hasta los últimos encaminados hacia áreas específicas (educación, salud, alimentación). Existen programas de desarrollo, de prevención, de emergencia, de fortalecimiento en sectores precisos, pero casi siempre operan de manera asilada con poca continuidad o unidad.

Igualmente es preciso llamar la atención sobre el problema de no dar la atención precisa a los distintos sectores de la población, como habríamos señalado en este estudio. México se ha preocupado por alimentar a sus niños (los que corren con la suerte de beneficiarse de la ayuda gubernamental), las mujeres embarazadas o en lactancia, pero no así de sus jóvenes (que ellos sí constituyen el grueso de la población), los ancianos, ni siquiera los adultos que también

padecen hambre y problemas nutricionales; una atención a tiempo evitaría tanto al gobierno como a la sociedad, mayores desafíos que muy bien pueden corregirse ahora.

Habíamos señalado que para comprobar nuestra hipótesis de trabajo se hacia necesario materializarla en relación con algún caso, por lo cual seleccionamos al INI. En un primer plano, el proyecto de colaboración entre el INI y el PMA logró sus objetivos, tanto así que se hizo necesario una ampliación más. Señalamos que tuvo éxito porque, por un lado permitió que el INI contara con recursos para la alimentación de los niños de los albergues que administra y segundo porque el INI pudo liberar su presupuesto de la carga de la compra de alimentos para tales albergues y replantear en su lugar a proyectos productivos precisos. Desde esta perspectiva nuestra hipótesis no estaría del todo acertada, pues como se mencionó los objetivos se cumplieron.

Sin embargo, el tipo de uso al que nosotros llamábamos la atención era de un tipo eficiente por parte del gobierno mexicano, motivo por el cual el resultado adquiere otros tintes. Recordemos que el panorama bajo el cual se llega a establecer el convenio de colaboración entre el INI y el PMA, demostraba que el gobierno no podía prestar la ayuda suficiente a programas de desarrollo social, pues estaba usando una buena parte de sus los recursos en otras áreas, que a consideración de él mismo eran de mayor importancia. La prueba se encuentra en que el INI no podía repartir su presupuesto entre todas áreas de las que debía encargarse.

Con ello no queremos decir que el gobierno mexicano no haya hecho uso nunca de la cooperación internacional alimentaria, lo que poníamos en duda era el modo final en como la recibía y la echaba a andar y, sobre todo si sabía aprovechar todas las ventajas que podían traer a un país como el nuestro la cooperación internacional en la materia, en relación con los resultados.

Son muchos los organismos así como agencias internacionales especializadas en la materia, que han trabajado y lo hacen aún, pero en la

realidad México continua teniendo un grave problema alimentario y no sabe aprovechar la experiencia de estas agencias. Aprovecharla de un modo eficiente hubiera significado solicitar también asistencia técnica en los proyectos de desarrollo agropecuario, el monitoreo por parte del personal del PMA de otros grupos no indígenas que padecen trastornos alimenticios, o sencillamente asesoría en la puesta en marcha de programas para comunidades específicas que bien pueden ser víctimas de desertificación, sequía, o que se han visto en medio de catástrofes naturales, todo ello son labores que el PMA desarrollaba muy bien al momento de la firma del convenio de cooperación, pues recuérdese que hasta antes de la década de los noventa este tipo de situaciones ocupaba la mayor parte de las acciones de la agencia.

A casi tres años de la salida del PMA de México, nos queda la duda sobre si el gobierno pudo haber aprovechado aún más la ayuda de la agencia. También queda la duda sobre el estado de los proyectos y albergues con los que trabajó el PMA, creemos y sabemos que no en las mejores circunstancias, no por ello hemos dejado de tener tantos problemas por la cuestión indígena, en todo caso no es la falta de ayuda internacional lo que haga falta sino su uso efectivo a partir de una plataforma donde la seguridad alimentaria sea vista como parte del interés nacional y que por tanto requiere de trabajos específicos y precisa del apoyo federal, regional, estatal y municipal, para que tales esfuerzos tengan continuidad.

Nuestra propuesta para la falta de consecución en los programas alimentarios es:

- 1) Crear una instancia a nivel federal encargada del manejo de las políticas alimentarias, ello por una parte evitaría la existencia de tantos programas relacionados con la alimentación y que duran poco tiempo, además esta instancia al tener autonomía podría trabajar sin la presión del resto de las entidades federales. El trabajo propiamente dicho de esta instancia se daría desde la promoción, ejecución y control de los programas alimentarios atendiendo a las distintas situaciones de las regiones y sobre todo a la cultura culinaria, hasta el monitoreo de la alimentación en general de la población mexicana, teniendo mayor injerencia en las políticas agropecuarias, sobre todo con miras a fortalecer

la relación entre el campo y alimentación en general así como la calidad de los alimentos. Dentro de ello y para no tener que depender de los constantes recortes presupuestales al gasto social, sería óptimo establecer un decreto presidencial (pero sobre todo un pacto político) por el cual los sectores de educación, salud y alimentación no sufrieran recortes en ninguna época ni por ningún motivo.

2) A continuación y aprovechando que el país empieza a tener un mayor control sobre su crecimiento demográfico, sería bueno contar con programas de alimentación, educación y salud para adolescentes y jóvenes, de modo que los trabajos que comienzan con los programas de alimentación en niños menores de 5 años o hasta los 11, no se vean desperdiciados porque no hay continuidad. Ello equivaldría a que en el futuro el propio ejecutivo pueda evitar tener tantos gastos como consecuencia de las enfermedades provocadas por la desnutrición o malnutrición. A su vez, un óptimo sistema de monitoreo exigiría una mayor cooperación tanto con la SEP para saber el estado nutricional de todos los niños y jóvenes así como la red hospitalaria pública y privada para dar cuenta de los casos de jóvenes madres que por no contar con algún respaldo, corren algún tipo de riesgo junto como sus hijos.

3) Esta misma instancia incentivaría el trabajo con las empresas para poder contar con los excedentes de estas en el caso de aquellas relacionadas con la industria alimentaria, o bien para contar con donativos de otras. En los últimos años hemos visto que este en este tipo de programas las empresas suelen responder; por tanto, aunque se supone que la instancia que proponemos encargada de la política alimentaria tendría su propio presupuesto, sería bueno que también contará con el apoyo de la industria privada, y que tal instancia también suponga un medio por el cual estas empresas contribuyan al desarrollo de México.

Sobre todo habría que crear conciencia de que la solicitud de ayuda alimentaria internacional no demerita los trabajos ya realizados por el ejecutivo y las ONG, sino que los puede fortalecer

Anexo: Conceptos Básicos

Los siguientes conceptos fueron tomados del Informe del Estado de la Inseguridad alimentaria en el Mundo 2001, de la FAO, y tienen por objeto sólo aclarar el manejo de tales términos para esta investigación.

Aporte de energía alimentaria: El contenido de energía del alimento consumido.

Déficit de energía alimentaria: La diferencia entre el aporte diario medio de energía alimentaria de una población subnutrida y su necesidad mínima media de energía.

Desnutrición: El resultado de la subnutrición, de la mala absorción y/o de la mala utilización biológica de los nutrientes consumidos.

Estado nutricional: estado fisiológico de una persona resultante de la relación entre la ingestión de nutrientes y las necesidades y de la capacidad del cuerpo para digerir, absorber y utilizar dichos nutrientes.

Grado de carencia de alimentos: medida de la situación de seguridad alimentaria general de un país, basada en un sistema de clasificación que combina la prevalencia de subnutrición, es decir, la proporción de la población total que padece un déficit de energía alimentaria, y la profundidad de la subnutrición, es decir, la magnitud del déficit de energía alimentaria de la población subnutrida.

Grupo vulnerable: Grupo de personas con características comunes, una elevada proporción de las cuales padece inseguridad alimentaria o se hallan en riesgo de padecerla.

Inseguridad alimentaria: situación existente cuando la población carece de acceso seguro a cantidades suficientes de alimentos inocuos y nutritivos para el crecimiento y desarrollo normal y una vida activa y sana. Puede estar

causada por la falta de alimentos, la insuficiencia de poder adquisitivo o la distribución o utilización inapropiadas de los alimentos en el hogar. La inseguridad alimentaria, las malas condiciones de salud e higiene y las practicas inadecuadas de salud y alimentación son las causas principales de l mal estado nutricional. La inseguridad alimentaria puede ser crónica, estacional o transitoria.

Kilocaloría (Kcal.): Unidad de medida de la energía: 1 Kcal. = 1 000 calorías. En el Sistema Internacional de unidades (ISU), la unidad universal de energía es el julio (J). Una Kcal. = 4 184 kilojulios (Kj).

Macronutrientes: Se refiere a las proteínas, carbohidratos, grasa que el cuerpo necesita en grandes cantidades y están disponibles para utilizarse como energía. Se miden en gramos.

Malnutrición: Estado fisiológico anormal causado por carencias, exceso o desequilibrios en energías, proteínas y/o otros nutrientes.

Micronutrientes: vitaminas, minerales y algunas otras sustancias que el cuerpo necesita en pequeñas cantidades. Se miden en miligramos o microgramos.

Necesidades de energía alimentaria: cantidad de energía alimentaria que una persona necesita para mantener sus funciones corporales, la salud y una actividad normal.

Necesidad mínima de energía alimentaria: En una determinada categoría de edad o sexo, la cantidad de energía alimentaria per capita que se considera suficiente para satisfacer las necesidades de energía a fin de realizar una actividad ligera y tener buena salud. Para toda una población, la necesidad mínima de energía es el promedio ponderado de las necesidades mínimas de energía de los distintos grupos de edad / sexo de la población. Se expresa en Kcal. per al día.

Seguridad alimentaria: situación existente cuando todas las personas tienen en todo momento el acceso físico, social y económico a alimentos suficiente, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana.

Sistemas de vigilancia nutricional: sistema de compilación de datos que, de forma continuo y metódica, recogen, analizan, interpretan y difunden datos sobre resultados relacionados con la alimentación y la nutrición, es decir, los índices antropométricos, para su utilización, para su utilización en la planificación, ejecución y evaluación de programas de acción en materia de nutrición.

Subnutrición: ingestión de alimentos continuamente insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria.

Suministro de energía alimentaria: alimentos disponibles para el consumo humano, expresados en Kcal. per al día. A nivel nacional, se calcula como los alimentos que quedan para el uso humano después de deducir todo el consumo no alimentario (exportación, usos industriales, semillas y desperdicios).

Supernutrición: ingestión de alimentos continuamente en exceso a las necesidades de energía alimentaria.

Vulnerabilidad: presencia de factores que ponen a la población en riesgo de padecer inseguridad alimentaria o malnutrición, incluyendo los factores que influyen en su capacidad de afrontar las dificultades.

Fuentes de Consulta

Barquera, Simón et. al. **Políticas y programas de nutrición en México** en revista Salud Pública en México, Vol.43, No. 5, septiembre-octubre de 2001.

Gertler, Paul. El impacto del Programa educación, salud y alimentación (Progresá) sobre la salud, Universidad de California, IFPRI y Progresá (SEDESOL), 2001.

González de la Rocha, Mercedes. Lo vigente y lo emergente: Tendencias recientes en la política social en México, CIESAS Occidente.

Jiménez Trejo, Heleldoro. **La seguridad alimentaria del Programa Nacional de Alimentación 1990-1994**, en Memorias del taller sobre Seguridad Alimentaria del Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubiran, Subdirección Genral de Nutrición de Comunidad.

Parker, Susan y John Scott. Informe Anual de evaluación del Centro de Investigación y Docencia Económica 2001, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Peláez C., Manuel. **Sistema alimentario y seguridad alimentaria** en Memorias del taller sobre Seguridad Alimentaria, Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubiron", Subdirección General de Nutrición de Comunidad, Departamento de vigilancia epidemiológica, México.

Rechcigl, Misloslav (edit.). Man, Food and Nutrition, Florida, E.E.U.U., 1982

Romero Keith, José. **Tecnología relevante y seguridad alimentaria** en Memorias del taller sobre Seguridad Alimentaria, Instituto Nacional de Nutrición "Salvador Zubiron", Subdirección General de Nutrición de comunidad, Departamento de vigilancia epidemiológica.

Skoufias, Emmanuel, **Evaluación de la selección de hogares beneficiarios en Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá).**

Torres Torres, Felipe y José Gasca Zamora; **Ingreso y Alimentación de la población en el México del siglo XX**, Textos breves de Economía, Instituto de Investigaciones Económicas, Ed. UNAM-Porrúa, 2001.

(coordinador) ***La ayuda alimentaria internacional. Entre la política asistencial y la comercial*** en **La seguridad alimentaria en México: conceptos, políticas, prospectiva y regionalización**, México: Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM/CONACYT, 2001.

Velasco Samperio, David (Consultor externo), **Evaluación del proyecto PMA/MEX/3324/E-1. Asistencia para la enseñanza y el desarrollo rural de las comunidades indígenas** realizado a petición del PMA para la evaluación final del proyecto, México: Septiembre del 2000.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**, 1996.

ONU/FAO, **Resolución 1714 (xvi) de la Asamblea General de las Naciones Unidas**, 19 de diciembre de 1961; **resolución 1/61 de la Conferencia de la FAO**.

ONU/PMA, **Continuación del Programa Mundial de Alimentos**, resolución 2095 (xx) de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1965.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), ***Informe del Director General Sobre la Seguridad Alimentaria Mundial***: en **Reconsideración de los conceptos y métodos**, (CEP: 83/04, dic. 1982).

Lineamientos metodológicos de una estrategia de seguridad alimentaria, ONU-GPAL, Mayo 1987.

FAO/OMS. Conferencia Internacional sobre la Nutrición, (1992).

International Conference on Nutrition, Roma, Italia, Diciembre 1992

World Food Summit, Roma, Italia, 13-17 de Noviembre de 1996.

Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, Roma, Italia, 13-17 de noviembre de 1996.

Comité de Seguridad Alimentaria Mundial. Evaluación de la situación de la seguridad alimentaria mundial, Roma, Italia, junio 2001.

Estado de la inseguridad alimenticia en el mundo 2001; Roma, Italia, 2001.

FAO, FIDA y PMA, La reducción de la pobreza y el hambre: la función fundamental de la financiación de la alimentación, la agricultura y el desarrollo rural. Documento preparado para la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo Monterrey, México, 18-22 de Marzo de 2002, Roma, Italia, febrero, 2002.

Programa Mundial de Alimentos (PMA) , Informe al Programa Mundial de Alimentos de la Misión de Evaluación del proyecto México 3324 "Asistencia para la enseñanza y el desarrollo rural en las comunidades indígenas" y "Apreciación del Proyecto de Seguimientos del proyecto 3324 (Ampl.1), preparado por la UNCTAD, UNIFEM, FAO, UNESCO. OIT y la oficina del PMA para América Latina y el Caribe, 1990.

Examen de las políticas, objetivos y estrategias del PMA (CFA: 37/P/7, 7 de abril de 1994).

Directrices sobre los niveles de recursos de los programas en los países. (CFA: 38/P/7, 11 de noviembre de 1994).

Preparing WFP for the Future An Organization to Meet our Mandate, Directora Ejecutiva, julio de 1996.

Reglamento Ejecutivo y Financiero del Programa Mundial de Alimentos, Roma, Italia, 1996.

Declaración WFP/EB.A/98/4-A, Roma, Italia, 1998.

Declaración sobre el cometido del PMA, Roma, Italia, agosto 2000.

Declaración de Catherine Bertini del 19 de octubre de 2000 (Documento electrónico <http://www.wfp.org>).

Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas para América Latina (CEPAL), 1995, Modelos de Desarrollo, Papel del Estado y Políticas Sociales: nuevas tendencias en América Latina, LC/R.1575

Banco Mundial, Base de datos del sistema de gestión y análisis de información estadística 2001.

Presidencia de la República, Programa Nacional de Alimentación 1990-1994, (Declaración de objetivos).

Instituto Nacional Indigenista (INI)-PMA, Plan de Operaciones Convencido entre el Gobierno de México y el Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas/ FAO sobre Asistencia del PMA para la Enseñanza y Desarrollo rural de las Comunidades Indígenas, México, 1987.

Subdirección de Servicios Educativos y PMA. Albergues Escolares Indígenas y Programa Mundial de Alimentos (Propuesta de reestructuración de la subdirección), México: enero de 1995.

Informe parcial del Proyecto PMA/MEX/3324 Segunda fase (1992-1997), México: septiembre, 1997, pp. 6-7.