

CAPÍTULO 7

Las hambrunas y otras crisis

Vivimos en un mundo en el que está muy extendido el problema del hambre y la desnutrición y en el que son frecuentes las hambrunas. A menudo se supone —aunque sólo sea implícitamente— que apenas podemos hacer nada para remediar estas desesperadas situaciones. También se supone, con bastante frecuencia, que estos males pueden empeorar, de hecho, a largo plazo, sobre todo si sigue creciendo la población mundial. Las reacciones internacionales a estas miserias del mundo actual suelen estar teñidas de un pesimismo tácito. Esta impresión de que se carece de libertad para remediar el hambre puede llevar por sí sola al fatalismo y a no intentar seriamente resolver las miserias que observamos.

Existen pocas razones fundadas para sentirse pesimistas, y tampoco hay motivos convincentes para suponer que el hambre y las privaciones son algo inmutable. La adopción de medidas acertadas puede erradicar los terribles problemas del hambre en el mundo moderno. A juzgar por los análisis económicos, políticos y sociales recientes, creemos que es posible identificar las medidas que pueden erradicar las hambrunas y reducir radicalmente la desnutrición crónica. Lo que es importante en este momento es elaborar medidas y programas basados en las lecciones extraídas de las investigaciones analíticas y de los estudios empíricos.¹

En este capítulo nos ocupamos especialmente de las hambrunas y de otras «crisis» pasajeras, que pueden comprender o no la inanición manifiesta, pero que entrañan la aparición repentina de graves privaciones que afectan a un considerable sector de la población (es el caso, por ejemplo, de las crisis económicas recientes del Este y el Sureste asiáticos). Debemos distinguir las hambrunas y este tipo de crisis de los problemas del hambre y la pobreza endémicas que pue-

den provocar persistentes sufrimientos, pero que no entrañan una nueva explosión de privaciones extremas en las que se ve sumido de repente un segmento de la población. Incluso cuando analicemos más adelante en este libro (principalmente en el capítulo 9) la desnutrición endémica y las privaciones persistentes y a largo plazo, nos basaremos en algunos de los conceptos extraídos del estudio de las hambrunas (presentado en este capítulo).

Para erradicar el hambre en el mundo moderno, es fundamental comprender las causas de las hambrunas de una manera amplia y no atribuir las sólo a un desequilibrio mecánico entre la cantidad de alimentos y el volumen de población. Lo que es capital para analizar el hambre es la libertad fundamental del individuo y de la familia para conseguir la propiedad de una cantidad suficiente de alimentos, cosa que pueden hacer cultivándolos ellos mismos (como hacen los campesinos) o comprándolos en el mercado (como hacen los que no los cultivan). Una persona puede morir de hambre incluso aunque haya abundantes alimentos si deja de tener capacidad para comprarlos en el mercado porque pierde su renta (por ejemplo, a causa del paro o del hundimiento del mercado de los bienes que produce y vende para ganarse la vida). Por otro lado, incluso cuando disminuyen de manera brusca las existencias de alimentos en un país o en una región, todo el mundo puede evitar la inanición si se reparten mejor los alimentos existentes (por ejemplo, creando más empleo y renta para las posibles víctimas de la hambruna). Estas medidas pueden complementarse y ser más eficaces importando alimentos, pero muchas amenazadoras hambrunas se han evitado incluso sin eso, a saber, repartiendo de una manera más igualitaria las reducidas existencias de alimentos que había en el propio país o región. En lo que debemos centrarnos no es sólo en la cantidad de alimentos que hay en el país en cuestión sino en el poder económico y la libertad fundamental de los individuos y de las familias para comprar suficiente comida.

Es necesario realizar análisis económicos y políticos sobre esta cuestión, como también lo es para comprender mejor no sólo las hambrunas sino también otras crisis y desastres. Un buen ejemplo es el tipo de dificultades económicas que han sufrido recientemente algunos países del Este y el Sureste asiáticos. En estas crisis, al igual que en las hambrunas, algunos sectores de la población han perdido sus

derechos económicos a un ritmo inesperado. La velocidad y la mera intensidad de las privaciones que causan estas crisis (así como, normalmente, el hecho de que los desastres sean inesperados) son diferentes del fenómeno más «habitual» de la pobreza general, de la misma forma que las hambrunas se diferencian del hambre endémica.

DERECHOS ECONÓMICOS E INTERDEPENDENCIA

El hambre está relacionada no sólo con la producción de alimentos y la expansión de la agricultura, sino también con el funcionamiento de toda la economía e —incluso en términos más generales— con el funcionamiento de las instituciones políticas y sociales que pueden influir directa o indirectamente en la capacidad de los individuos para adquirir alimentos y para gozar de salud y alimentarse. Por otra parte, aunque es mucho lo que se puede hacer adoptando medidas sensatas, es importante conjugar el papel del Estado con el funcionamiento eficiente de otras instituciones económicas y sociales, que van desde el comercio y los mercados hasta el funcionamiento activo de los partidos políticos, las organizaciones no gubernamentales y las instituciones que sostienen y facilitan el debate público documentado, incluidos unos medios de comunicación eficaces.

En la desnutrición, la inanición y las hambrunas influye no sólo la producción de alimentos y las actividades agrícolas, sino el funcionamiento de toda la economía y la sociedad. Es fundamental prestar la debida atención a las interdependencias económicas y sociales que rigen la incidencia del hambre en el mundo moderno. Los alimentos no se distribuyen en la economía a través de instituciones benéficas o de algún sistema de reparto automático. La capacidad para adquirir alimentos hay que *ganársela*. En lo que tenemos que centrar la atención no es en las existencias totales de alimentos que hay en la economía, sino en el «derecho económico» de que disfruta cada persona: los bienes sobre los que puede demostrar su propiedad y control. Los individuos padecen hambre cuando no pueden demostrar su derecho económico sobre una cantidad suficiente de alimentos.²

¿De qué depende el derecho económico de una familia? De varios factores. El primero es la *dotación*, es decir, la propiedad de re-

cursos productivos, así como de riqueza, que tiene un precio en el mercado. La única dotación significativa que tiene una gran parte de la humanidad es su fuerza de trabajo. La mayoría posee pocos recursos aparte de la fuerza de trabajo, que puede ir acompañada de una cantidad variable de cualificaciones y de experiencia. Pero en general, el trabajo, la tierra y otros recursos constituyen la cesta de activos.

En segundo lugar, un importante factor son las *posibilidades de producción* y su uso. Es ahí donde entra la tecnología: la tecnología existente determina las posibilidades de producción, en las cuales influyen los conocimientos existentes, así como la capacidad de los individuos para ponerlos en orden y utilizarlos realmente.

Para conseguir derechos económicos, puede utilizarse la dotación en forma de tierra y trabajo con el fin de producir alimentos, como en el caso de la agricultura. Pero la familia o el individuo también pueden adquirir la capacidad necesaria para comprar alimentos obteniendo una renta salarial. Ésta depende de las oportunidades de empleo y de los salarios vigentes, los cuales también dependen de las posibilidades de producción existentes en la agricultura, la industria y otras actividades. La mayor parte de la población mundial no produce alimentos directamente, pero consigue tener capacidad para adquirirlos obteniendo empleo para producir otros bienes, que pueden ir desde cultivos comerciales hasta productos artesanales, pasando por los bienes industriales y servicios diversos, y entrañan toda una variedad de ocupaciones. Estas interdependencias pueden ser fundamentales para analizar las hambrunas, ya que un elevado número de personas puede perder su capacidad para conseguir alimentos debido a la existencia de problemas en la producción de otros bienes y no en la de alimentos como tales.

En tercer lugar, es mucho lo que depende de las *condiciones de intercambio*: la capacidad para vender y comprar bienes y la determinación de los precios relativos de los diferentes productos (por ejemplo, de los productos artesanales frente a los alimentos básicos). Dada la importancia fundamental —de hecho, excepcional— que tiene la fuerza de trabajo como dotación para una gran parte de la humanidad, es crucial prestar atención al funcionamiento de los mercados de trabajo. ¿Encuentran trabajo los demandantes de empleo a los salarios vigentes? ¿Consiguen los artesanos y los trabaja-

dores de los servicios vender lo que tratan de vender? ¿A qué precios relativos (en comparación con el precio que tienen los alimentos en el mercado)?

Estas condiciones de intercambio pueden cambiar de manera espectacular en una emergencia económica y amenazar con provocar una hambruna. Estos cambios pueden producirse vertiginosamente como consecuencia de toda una variedad de factores. Ha habido hambrunas que se han debido a un brusco cambio de los precios relativos de los productos (o de los salarios en comparación con el precio de los alimentos) provocado por causas muy distintas, como una sequía, una inundación, una escasez general de empleo, una desigual expansión que eleva la renta de unos, pero no la de otros, o incluso un temor exagerado a que se produzca una escasez de alimentos que eleve los precios temporalmente, haciendo estragos.³

En una crisis económica, algunos servicios pueden resultar mucho más afectados que otros. Por ejemplo, durante la hambruna de Bengala de 1943, la relación de intercambio entre los alimentos y algunos tipos de productos cambió radicalmente. Además de variar la relación entre los salarios y los precios de los alimentos, también experimentaron grandes cambios los precios relativos del pescado frente a los cereales, y los pescadores bengalíes fueron uno de los grupos ocupacionales más afectados en la hambruna de 1943. El pescado también es, por supuesto, un alimento, pero es un alimento de elevada calidad, y los pescadores pobres tienen que venderlo para poder comprar las calorías más baratas de los alimentos básicos (que en Bengala consisten en el arroz) con el fin de poder ingerir suficientes calorías para sobrevivir. El equilibrio de la supervivencia se mantiene con este intercambio, y un descenso repentino del precio relativo del pescado en relación con el arroz puede dar al traste con este equilibrio.⁴

Hay muchas otras ocupaciones muy vulnerables a las variaciones de los precios relativos y de los ingresos generados por las ventas. Pensemos en un trabajo como el de peluquero. Los peluqueros tienen dos tipos de problemas durante los períodos de crisis económica: 1) en las situaciones de angustia, resulta bastante fácil posponer el corte de pelo, por lo que la demanda del producto del peluquero puede descender bruscamente, y 2) además de esta disminución de

la «cantidad», también puede bajar de forma repentina el precio relativo de los cortes de pelo: durante la hambruna de Bengala de 1943, la relación de intercambio entre el corte de pelo y los alimentos básicos disminuyó en algunos distritos *un 70 o un 80 %*, por lo que los peluqueros —ya pobres de por sí— se fueron a pique, al igual que muchos otros grupos ocupacionales. Todo esto ocurrió con una disminución total muy pequeña de la producción o de la oferta agregada de alimentos. El aumento del poder adquisitivo de la población urbana (que se había beneficiado de la expansión ocasionada por la guerra), unido a la retirada especulativa y temerosa de alimentos de los mercados, contribuyó a provocar la inanición al producirse un brusco cambio distributivo. Para comprender las causas del hambre y de la inanición es necesario analizar todo el mecanismo económico, no basta con tener en cuenta sólo la producción y la oferta de alimentos.⁵

LAS CAUSAS DE LAS HAMBRUNAS

La falta de derechos económicos que provoca hambrunas puede deberse a varias causas. Esta diversidad de antecedentes causales ha de tenerse presente cuando se intenta remediar las hambrunas y, lo que es más importante, prevenirlas. En las hambrunas, todo el mundo tiene dificultades económicas, pero las causas no tienen por qué ser las mismas.

En el caso de las personas que no producen alimentos (por ejemplo, los obreros industriales o los trabajadores de los servicios) o que no son dueñas de los alimentos que producen (por ejemplo, los peones agrícolas), la capacidad para comprar alimentos en el mercado depende de sus ingresos, de los precios vigentes de los alimentos y de los gastos que realicen en bienes necesarios que no sean alimentos. Su capacidad para obtener alimentos depende de las circunstancias económicas: del empleo y de los salarios en el caso de los asalariados, de la producción de otros bienes y de sus precios en el caso de los artesanos y los trabajadores de los servicios, etc.

Incluso en el caso de los que sí producen alimentos, aunque sus derechos económicos dependen de su producción *individual* de ali-

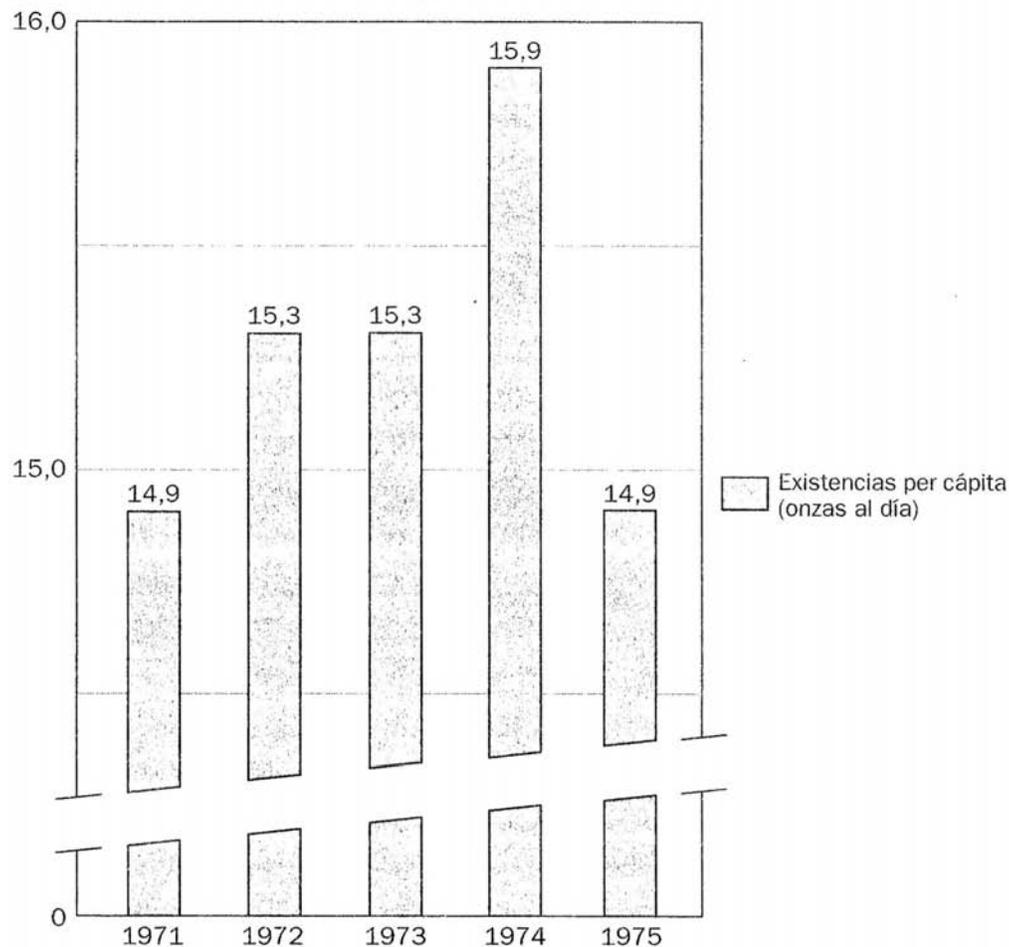
mentos, no dependen en la misma medida de la producción *nacional* de alimentos, en la que han centrado normalmente la atención muchos estudios sobre las hambrunas. Por otra parte, a veces los individuos tienen que vender alimentos caros, como productos animales, para comprar las calorías más baratas que proporcionan los cereales; es el caso, por ejemplo, de los pastores pobres, concretamente, de los ganaderos nómadas del Sahel y del Cuerno de África. Los pastores africanos, que tienen que vender productos animales, incluida la carne, para comprar las baratas calorías que proporcionan los alimentos básicos, dependen de la realización de intercambios de una manera bastante parecida a la de los pescadores bengalíes, ya mencionados, que tienen que vender pescado para comprar las calorías más baratas que proporciona el arroz. Estos frágiles equilibrios basados en los intercambios pueden romperse cuando varían las relaciones de intercambio. Un descenso del precio de los productos animales frente a los cereales puede significar el desastre para estos pueblos que se dedican al pastoreo. Algunas hambrunas africanas que han afectado sobre todo a los pastores se han debido a procesos de este tipo. Una sequía puede provocar un descenso del precio relativo de los productos animales (incluso de la carne) frente a los alimentos tradicionalmente más baratos, ya que en las situaciones de dificultades económicas la gente suele cambiar su pauta de consumo *en detrimento* de los alimentos caros (como la carne) y de los bienes que no son necesarios (como los artículos de cuero). Este cambio de los precios relativos puede impedir a los pastores comprar suficientes alimentos básicos para sobrevivir.⁶

También puede haber una hambruna incluso sin que disminuya la producción o las existencias de alimentos. Un trabajador puede morir de hambre a causa del paro, unido a la ausencia de un sistema de protección social (como el seguro de desempleo). Es fácil que ocurra y, de hecho, puede haber incluso una gran hambruna, *aunque* el nivel general de existencias de alimentos sea alto y no disminuya —y se haya alcanzado incluso un nivel «máximo»— en la economía en su conjunto.

Un caso en el que hubo una hambruna a pesar de que las existencias de alimentos eran máximas es el de Bangla Desh en 1974.⁷ Ésta ocurrió en un año en el que había *más* existencias de alimentos

per cápita que en cualquier otro del período comprendido entre 1971 y 1976 (véase el gráfico 7.1). La inanición fue provocada por el paro regional causado por las inundaciones, que afectaron a la producción de alimentos muchos meses más tarde, es decir, cuando se recogió la reducida cosecha (principalmente alrededor de diciembre), pero la hambruna ocurrió antes y terminó también mucho antes de que madurara la cosecha afectada. Las inundaciones provocaron la falta *inmediata* de renta de los trabajadores rurales durante el verano de 1974; éstos perdieron los salarios que habrían percibido trasplantando arroz y realizando otras actividades relacionadas con este cultivo y que les habrían permitido adquirir alimentos. La inani-

GRÁFICO 7.1. *Existencias de cereales para consumo humano en Bangla Desh, 1971-1975*



Fuente: Amartya Sen, *Poverty and Famines*, University Press, Oxford, 1981, cuadro 9.5. La hambruna ocurrió en 1974.

ción y el pánico locales fueron seguidos de una propagación del hambre, reforzada por un inestable mercado de alimentos y una enorme subida de sus precios provocada por la exagerada creencia de que habría escasez de alimentos en el futuro. La futura escasez se sobreestimó y se manipuló en alguna medida, y los precios, tras subir, volvieron a bajar.⁸ Pero para entonces la hambruna ya se había cobrado numerosas víctimas.

Incluso cuando una hambruna *va* acompañada de una disminución de la producción de alimentos (como ocurrió en el caso de la hambruna china de 1958-1961 o de las hambrunas irlandesas de la década de 1840),⁹ tenemos que ir más allá de las estadísticas sobre la producción para explicar por qué algunos sectores de la población mueren, mientras que al resto le va bien. Las hambrunas sobreviven gracias al principio de «divide y vencerás». Por ejemplo, un grupo de campesinos puede sufrir la pérdida de sus derechos económicos cuando disminuye la producción de alimentos en su territorio, debido, por ejemplo, a una sequía local, aunque no haya ninguna escasez general de alimentos en el país. Las víctimas carecen de los medios necesarios para comprar alimentos en otros territorios, ya que no tienen nada que vender para obtener una renta, pues han perdido su propia producción. Los que tengan unos ingresos más seguros porque trabajan en otras ocupaciones o en otros lugares pueden arreglárselas bastante bien comprando alimentos en otros territorios. Algo muy parecido a eso fue lo que ocurrió en la hambruna de Wollo (Etiopía) en 1973, en la que los empobrecidos residentes de esa provincia no pudieron comprar alimentos, a pesar de que sus precios en Dessié (la capital de Wollo) no eran más altos que en Addis Abeba y en Asmara. De hecho, existen pruebas de que se llevaron algunos alimentos *de* Wollo a las regiones más prósperas de Etiopía, cuyos habitantes tenían más renta para comprarlos.

O por poner un ejemplo distinto, los precios de los alimentos pueden dispararse porque ha aumentado el poder adquisitivo de algunos grupos ocupacionales y, como consecuencia, los que tienen que comprar alimentos pueden verse en la ruina porque el poder adquisitivo real de su renta monetaria ha disminuido de forma brusca. Podría ocurrir una hambruna de ese tipo sin que disminuyera la producción de alimentos, al deberse como se debe a un aumento de la

demanda rival y no a una disminución de la oferta total. Ése fue el detonante de la hambruna de Bengala de 1943 (antes analizada), en la que la «expansión provocada por la guerra» benefició a los que residían en zonas urbanas: el ejército japonés estaba a la vuelta de la esquina, y los gastos militares británicos e indios eran altos en las zonas urbanas de Bengala, incluida Calcuta. Cuando los precios del arroz comenzaron a subir bruscamente, el pánico de la población y la especulación contribuyeron a dispararlos, hasta quedar fuera del alcance de un gran sector de la población que habitaba en las zonas rurales de Bengala.¹⁰ ¡Y sálvese quien pueda!¹¹

O por poner otro tipo más de ejemplo, algunos trabajadores pueden encontrarse con que «desaparecen sus ocupaciones», porque cambia la economía y también cambian los tipos de actividades remuneradas y los lugares en los que se realizan. Es lo que ha ocurrido, por ejemplo, en el África subsahariana al cambiar el medio ambiente y las condiciones climáticas. Los antiguos trabajadores productivos pueden encontrarse entonces sin trabajo o sin ingresos y, si no existe un sistema de seguridad social, no hay nada a lo que recurrir.

En algunos otros casos, la pérdida de un empleo remunerado puede ser un fenómeno temporal y contribuir enormemente a iniciar una hambruna. Por ejemplo, en la hambruna de Bangla Desh de 1974, los primeros afectados fueron los trabajadores rurales sin tierra que, tras las inundaciones del verano, se quedaron sin empleo en el trasplante de arroz. Estos trabajadores, que eran pobres, comenzaron a morir de hambre al perder su empleo asalariado, y este fenómeno ocurrió mucho *antes* de que se recolectara la cosecha afectada negativamente.¹²

Las hambrunas son fenómenos muy polémicos. Los intentos de comprenderlas observando las existencias *medias* de alimentos per cápita pueden ser engañosos. Es raro encontrar una hambruna que haya afectado a más de un 5 o 10 % de la población. Existen, desde luego, supuestos relatos de hambrunas en las que casi todos los habitantes de un país han pasado hambre. Pero la mayoría de estas anécdotas no resiste el más mínimo análisis. Por ejemplo, la seria *Encyclopædia Britannica*, que va por la undécima edición, dice de la hambruna india de 1344-1345 que se trató de un caso en el que ni si-

quiera «el emperador mogol pudo obtener lo que necesitaba para abastecerse». ¹³ Pero esa historia tiene algunos problemas. Es lamentable tener que decir que el imperio mogol de la India no se estableció hasta 1526. Y lo que quizá sea más importante, el emperador Tugluq, que estaba en el poder en 1344-1345 —Muhammad ibn Tugluq—, no sólo no tuvo grandes dificultades para conseguir lo que necesitaba para abastecerse, sino que, además, dispuso de medios suficientes para organizar uno de los programas más gloriosos de la historia de la lucha contra el hambre. ¹⁴ Las anécdotas de inanición general no concuerdan con la realidad de la distinta suerte que corren los diversos sectores de la población.

LA PREVENCIÓN DE LAS HAMBRUNAS

Dado que las hambrunas van acompañadas de la pérdida de derechos económicos de uno o más grupos ocupacionales de determinadas regiones, la inanición resultante puede prevenirse regenerando sistemáticamente un nivel mínimo de rentas y de derechos económicos para los que resultan afectados por los cambios económicos. El número de personas afectadas, aunque suele ser enorme, representa un bajo porcentaje de la población total, y el nivel mínimo de poder adquisitivo necesario para prevenir la inanición puede ser bastante pequeño. Por lo tanto, los costes de las medidas públicas que hay que adoptar para prevenir las hambrunas son bastante bajos incluso en los países pobres, siempre que tomen medidas sistemáticas y eficientes a tiempo.

Para que el lector se haga una idea de las magnitudes de las que estamos hablando, si las víctimas posibles de una hambruna representan, por ejemplo, un 10 % de la población total de un país (normalmente afectan a una proporción mucho menor), la proporción de la renta total correspondiente a estas personas pobres no es superior, en circunstancias normales, a un 3 % aproximadamente del PNB. Su proporción normal del consumo de alimentos en general tampoco supera el 4 o 5 % del consumo nacional de alimentos. Por lo tanto, los recursos necesarios para regenerar *toda* su renta o para volver a satisfacer todo su consumo normal de alimentos, partiendo

de cero, no tienen que ser muy grandes, siempre que se organicen de manera eficiente las medidas preventivas. Como es natural, a las víctimas de las hambrunas les quedan algunos recursos (por lo que sus derechos económicos no tienen que regenerarse partiendo de cero) y, por lo tanto, las necesidades *netas* de recursos pueden ser incluso menores.

Por otro lado, una gran parte de la mortalidad provocada por las hambrunas se debe a enfermedades causadas por el debilitamiento, el mal funcionamiento de los servicios sanitarios, los movimientos demográficos y la propagación de enfermedades contagiosas endémicas en la región.¹⁵ Estos problemas también pueden reducirse mucho si se toman medidas sensatas, entre las cuales se encuentran el control de las epidemias y los sistemas sanitarios comunitarios. En este campo, una pequeña cantidad de gasto público bien planificado también puede proporcionar grandes frutos.

La prevención de las hambrunas depende mucho de los mecanismos políticos que existan para proteger los derechos. En los países más ricos, esa protección la proporcionan los programas de lucha contra la pobreza y el seguro de desempleo. La mayoría de los países en vías de desarrollo carecen de un sistema general de seguro de desempleo, pero algunos sí que tienen empleo público de emergencia en las épocas en las que disminuye el empleo a causa de desastres naturales o de otro tipo. El gasto público compensatorio que se destina a la creación de empleo puede contribuir muy eficazmente a evitar la amenaza de una hambruna. De hecho, es así como se ha impedido que ocurrieran algunas hambrunas en la India desde la independencia: creando empleo compensatorio. Por ejemplo, en 1973, para compensar la pérdida de empleo provocada por una grave sequía ocurrida en Maharashtra se crearon 5 millones de puestos de trabajo temporales, cifra realmente alta (si tenemos en cuenta también los miembros de las familias de los trabajadores). Los resultados fueron extraordinarios: la mortalidad no aumentó de manera significativa y ni siquiera experimentó un gran incremento el número de personas desnutridas, a pesar de la espectacular disminución que sufrió la producción de alimentos en una extensa región (y que en muchas zonas llegó a ser del 70 % o más).

La economía política de la causación y la prevención de las hambrunas implica a instituciones y organizaciones, pero depende, además, de las percepciones y las interpretaciones que acompañan al ejercicio del poder y de la autoridad. Depende especialmente de lo alejados que estén los gobernantes de los gobernados. Incluso cuando la causa inmediata de una hambruna no tiene que ver con eso, la distancia social o política entre los gobernantes y los gobernados puede contribuir extraordinariamente a que no se prevenga la hambruna.

Es útil a este respecto examinar las hambrunas que devastaron Irlanda en la década de 1840, es decir, hace unos 160 años, y que mataron a *más* personas que ninguna otra de la historia escrita.¹⁶ La hambruna también cambió de forma decisiva la naturaleza de Irlanda. Provocó un nivel de emigración —incluso en las más terribles condiciones que imaginarse pueda— que apenas se ha visto en ninguna otra parte del mundo.¹⁷ Aún hoy la población irlandesa es mucho menor que en 1845, año en que comenzó la hambruna.

¿A qué se debió, pues, esta calamidad? En *Man and Superman* de George Bernard Shaw, mister Malone, rico norteamericano irlandés, se niega a calificar las hambrunas irlandesas de la década de 1840 de «hambruna». Le dice a su nuera británica, Violet, que su padre «murió de hambre en el negro 47». Cuando Violet le pregunta «¿La hambruna?», Malone responde «No, la inanición. Cuando un país tiene abundantes alimentos y los exporta, no puede haber una hambruna».

Hay varios errores en esta cáustica afirmación de Malone. Es cierto, desde luego, que se exportaron alimentos de la famélica Irlanda a la próspera Gran Bretaña, pero no es cierto que Irlanda tuviera abundantes alimentos (de hecho, la coexistencia del hambre y las exportaciones de alimentos es un fenómeno habitual en muchas hambrunas). Además, aunque el término «inanición» pueda interpretarse en su viejo sentido proactivo —hoy casi desaparecido— de *hacer* que la gente no tenga nada que comer, *provocando* en particular su muerte por hambre, es difícil negar que *hubo* una hambruna (tal como se entiende normalmente el término) en Irlanda en ese momento.

Malone pretendía hacer una observación diferente —y bastante profunda—, bien es verdad que con una cierta licencia literaria. La cuestión fundamental es la contribución de la agencia humana a provocar y mantener las hambrunas. Si las hambrunas irlandesas se hubieran podido evitar totalmente y, en particular, si las autoridades hubieran podido evitarlas, la acusación de «haber llevado a la inanición» a los irlandeses sería bastante evidente. El dedo acusador no puede sino apuntar a los poderes públicos que previenen o no las hambrunas y a los factores políticos, sociales y culturales que determinan las medidas que éstos toman. Las cuestiones que hay que examinar son tanto los actos de *omisión* como los de *comisión*. Dado que ha continuado habiendo hambrunas incluso en el mundo moderno, que disfruta de una prosperidad general sin precedentes, las cuestiones relacionadas con la política económica y social y con su eficacia siguen siendo hoy tan relevantes como hace 160 años.

Pasando primero a las causas más inmediatas de las hambrunas irlandesas, en este caso disminuyó la producción de alimentos en Irlanda, debido principalmente a una plaga de la patata. Sin embargo, la contribución de las existencias totales de alimentos a esa hambruna puede evaluarse de distintas formas dependiendo de la cobertura de nuestras estadísticas sobre los alimentos. Casi todo depende de la zona cuya producción de alimentos se considere. Como ha señalado Cormac O Grada, si se considera la producción y las existencias de alimentos de toda Gran Bretaña, no hubo ninguna crisis ni en la producción ni en las existencias de alimentos, a diferencia de lo que ocurrió en Irlanda.¹⁸ Podrían haberse enviado alimentos, desde luego, de Gran Bretaña a Irlanda si los irlandeses hubieran podido comprarlos. El hecho de que no se hiciera y de que ocurriera exactamente lo contrario se debe a la pobreza de Irlanda y a las dificultades económicas de las víctimas irlandesas. Como señala Terry Eagleton en su convincente tratamiento literario de las hambrunas irlandesas, *Heathcliff and the Great Hunger*: «En este sentido, se puede razonar que los irlandeses no murieron simplemente por falta de alimentos, sino sobre todo porque carecían del dinero necesario para comprar comida que sí que existía en abundancia en el reino en su conjunto, pero a la que no tenían suficiente acceso.»¹⁹

Para analizar las causas de las hambrunas, es importante estudiar

el nivel general de pobreza que hay en el país o en la región afectada. En el caso de Irlanda, dada la pobreza de los irlandeses en general y sus escasos activos, eran especialmente vulnerables al declive económico provocado por la plaga de la patata.²⁰ En ese contexto, hay que tener en cuenta no sólo la pobreza endémica de las personas afectadas sino también la especial vulnerabilidad de aquellos cuyos derechos son especialmente frágiles cuando se producen cambios económicos.²¹ Es la indefensión general de los más pobres, unida a las desgracias provocadas por los cambios económicos, la causa de las víctimas de la grave inanición. Los pequeños agricultores irlandeses que cosechaban patatas resultaron gravemente afectados por la plaga y, como consecuencia de la subida del precio de los alimentos, también resultaron afectados otros.

Por lo que se refiere a los propios alimentos, lejos de importar Irlanda alimentos sistemáticamente para luchar contra la hambruna, se produjo (como se ha señalado antes) el movimiento contrario: se exportaron alimentos de Irlanda a Gran Bretaña (en especial alimentos que eran de mayor calidad). Ese «movimiento de alimentos en sentido contrario» no es raro en una clase de hambrunas —las llamadas hambrunas causadas por una depresión— en las que la economía experimenta una depresión general, que provoca una enorme disminución del poder adquisitivo de los consumidores, por lo que las existencias de alimentos (ya reducidas de por sí) se pagan a un precio más alto que en otros lugares. También se produjo un movimiento de alimentos en sentido contrario, por ejemplo, en la hambruna de Wollo (Etiopía) de 1973 antes mencionada. Los residentes de esa provincia no podían comprar alimentos, a pesar de que sus precios no eran más altos en esa provincia —sino a menudo considerablemente más bajos— que en otras zonas del país. De hecho, se ha demostrado que se enviaron alimentos *de* Wollo a las regiones más prósperas de Etiopía, cuyos habitantes tenían más renta y, por lo tanto, mayor capacidad para comprar alimentos.²²

Este fenómeno se produjo en gran escala en Irlanda durante la década de 1840, cuando zarparon del Shannon barcos y barcos —cargados de trigo, avena, reses, cerdos, huevos y mantequilla— de Irlanda, país azotado por la hambruna, con destino a Gran Bretaña, país bien alimentado. La exportación de alimentos de Irlanda a Gran

Bretaña en plena hambruna ha sido un tema que ha causado un gran resentimiento en Irlanda y que incluso hoy continúa influyendo en la compleja desconfianza que existe entre Gran Bretaña e Irlanda.

No existe misterio económico alguno tras el envío de alimentos de Irlanda a Gran Bretaña durante las hambrunas irlandesas. Las fuerzas del mercado siempre fomentan el desplazamiento de alimentos a los lugares cuyos habitantes pueden pagar un precio más alto por ellos. Los prósperos británicos podían hacerlo, en comparación con los empobrecidos irlandeses. Lo mismo ocurrió en 1973, cuando los residentes de Addis Abeba pudieron comprar alimentos que los desgraciados que estaban muriéndose de hambre en Wollo no podían.

Eso no nos debe llevar a extraer la conclusión de que la manera correcta de parar una hambruna es detener las transacciones de mercado. En algunos casos especiales, esa medida puede servir para alcanzar un limitado objetivo (podría haber ayudado a los consumidores irlandeses si se hubiera restringido el movimiento de alimentos en sentido contrario hacia Gran Bretaña), pero en general no resolvería el problema básico de la pobreza y la miseria de las víctimas de la hambruna. Para resolverlo, sería necesario adoptar medidas más positivas, no la puramente negativa de prohibir algunos tipos de transacciones de mercado. De hecho, con la adopción de medidas positivas para regenerar las rentas perdidas de los indigentes (por ejemplo, por medio de programas de empleo público), se podría haber reducido o detenido automáticamente el movimiento de alimentos en sentido contrario, ya que eso habría permitido a los irlandeses disponer de más dinero para comprar alimentos.

Sabemos, por supuesto, que el gobierno de Gran Bretaña proporcionó muy poca ayuda para paliar la miseria y la inanición de los irlandeses durante todo el período de la hambruna. Ha habido casos similares en el imperio, pero Irlanda se distinguía por formar parte de las propias Islas Británicas. Es ahí donde el *distanciamiento cultural*, por oposición a la asimetría puramente política, tiene alguna importancia (si bien el distanciamiento cultural también es «político» en un sentido amplio).

A este respecto, es importante tener presente el hecho de que alrededor de la década de 1840, durante la cual ocurrió la hambruna,

existía en Gran Bretaña un extenso sistema de ayuda contra la pobreza que estaba bastante consolidado, en lo que se refiere a la propia Gran Bretaña. Inglaterra también tenía sus pobres, e incluso la vida de los trabajadores ingleses que tenían empleo distaba de ser próspera (de hecho, el año 1845, durante el cual comenzaron las sucesivas hambrunas irlandesas, también fue el año en el que se publicó la crítica clásica de Friedrich Engels contra la pobreza y la miseria económica de los trabajadores ingleses titulada *The Conditions of the Working Class in England*). Pero aun así existía un cierto compromiso político de evitar la inanición manifiesta dentro de Inglaterra, no así en el imperio y ni siquiera en Irlanda. Incluso las leyes de pobres reconocían a los indigentes ingleses muchos más derechos que consiguieron los indigentes irlandeses con las leyes de pobres más anodinas que se instituyeron en Irlanda.

De hecho, como ha señalado Joel Mokyr, «para Gran Bretaña, Irlanda era una nación extraña e incluso hostil». ²³ Este distanciamiento afectaba a muchos aspectos de las relaciones entre los irlandeses y los británicos. Para empezar, como señala Mokyr, disuadía a los británicos de invertir capital en Irlanda. Y lo que es más importante en este contexto, existía una relativa indiferencia hacia las hambrunas y el sufrimiento de Irlanda y menos determinación en Londres para impedir la indigencia y la inanición de los irlandeses. Richard Ned Lebow ha afirmado que, mientras que la pobreza británica normalmente se atribuía a fluctuaciones y cambios económicos, la pobreza irlandesa se atribuía a la pereza, a la indiferencia y a la ineptitud, por lo que la «misión de Gran Bretaña» no era «aliviar la angustia de Irlanda sino civilizar a su pueblo y llevarlo a pensar y a actuar como los seres humanos». ²⁴ Es posible que esta opinión sea algo exagerada, pero resulta difícil pensar que en Gran Bretaña se hubiera permitido que ocurriera el tipo de hambrunas que padeció Irlanda en la década de 1840.

Cuando se trata de averiguar qué hay detrás de las influencias sociales y culturales que configuran la actuación de los poderes públicos y que en este caso permitieron que ocurrieran las hambrunas, es importante darse cuenta de la actitud británica de desvinculación y superioridad hacia los irlandeses. Las raíces culturales de las hambrunas irlandesas se remontan nada menos que a *The Faerie Queene*

de Edmund Spenser (publicado en 1590), y es posible que incluso a épocas anteriores. La tendencia a culpar a las víctimas, frecuente en la propia obra *The Faerie Queene*, todavía existía durante las hambrunas de la década de 1840, y el gusto de los irlandeses por las patatas se sumó a la lista de calamidades que, en opinión de los británicos, se buscaron ellos mismos.

La convicción de los británicos de que eran culturalmente superiores concuerda a la perfección con la asimetría del poder político.²⁵ La famosa observación de Winston Churchill de que la hambruna de Bengala de 1943, que fue la última que padeció la India británica (así como la última que ha padecido la India hasta ahora), se debió a la tendencia de los nativos a «criar como conejos» pertenece a esta tradición cultural de culpar al súbdito colonial; la complementa perfectamente la otra creencia de Churchill de que los indios eran «las personas más brutas del mundo, parecidas a los alemanes».²⁶ Uno no puede sino compadecerse de la doble amenaza que padecía Winston Churchill, enfrentado a los brutos alemanes que querían derribar su gobierno y a los brutos indios que pedían un buen gobierno.

Charles Edward Trevelyan, director del Tesoro durante las hambrunas irlandesas, a quien no le parecía muy desacertada la política económica británica practicada en Irlanda (de la cual era responsable), atribuyó en parte las hambrunas a los hábitos irlandeses. Entre los defectos habituales, el principal era la tendencia de los irlandeses pobres a comer patatas solamente, como consecuencia de la cual dependían de un único producto. De hecho, la opinión de Trevelyan sobre la causa de las hambrunas irlandesas le permitió relacionarlas con su análisis de la cocina irlandesa: «Apenas hay una mujer de la clase campesina del oeste de Irlanda cuyo arte culinario consista en algo más que en cocer una patata.»²⁷ La observación tiene interés no sólo porque es bastante raro que un británico encuentre una buena ocasión para hacer críticas internacionales del arte culinario, sino también porque el hecho de que apuntara con su dedo acusador a la exigua dieta de los pobres irlandeses ilustra perfectamente la tendencia a acusar a la víctima. Desde su punto de vista, las víctimas se habían buscado el desastre, a pesar de los enormes esfuerzos que había hecho la administración de Londres para impedirlo.

Para explicar la falta de intervención de Gran Bretaña durante las hambrunas irlandesas, hay que sumar el distanciamiento cultural a la falta de incentivos políticos (analizados en el capítulo 6). De hecho, las hambrunas son tan fáciles de prevenir que resulta asombroso que se permita que ocurran.²⁸ La sensación de distanciamiento entre los gobernantes y los gobernados —entre «nosotros» y «ellos»— es una característica fundamental de las hambrunas. Ese distanciamiento es tan grave en las hambrunas modernas de Etiopía, Somalia y Sudán como en Irlanda y la India durante la dominación extranjera del siglo pasado.

PRODUCCIÓN, DIVERSIFICACIÓN Y CRECIMIENTO

Volvamos ahora al análisis económico de la prevención de las hambrunas. Para prevenir las hambrunas, es útil que la economía crezca y sea más opulenta. La expansión económica normalmente reduce la necesidad de proteger los derechos económicos y aumenta los recursos existentes para protegerlos. Esta lección tiene una importancia evidente en el África subsahariana, donde la falta de crecimiento económico general ha sido una de las principales causas de la pobreza. La propensión a las hambrunas es mucho mayor cuando la población está empobrecida en general y cuando es difícil conseguir dinero público.

Hay que prestar atención a la necesidad de dar incentivos para que crezcan la producción y las rentas, incluida, entre otras cosas, la producción de alimentos. Para eso hay que idear incentivos de precios razonables, pero también medidas que fomenten y aumenten el cambio técnico, la adquisición de cualificaciones y la productividad, tanto en la agricultura como en otros sectores.²⁹

Aunque el crecimiento de la producción de alimentos es importante, la cuestión principal es el crecimiento económico general, ya que los alimentos pueden comprarse en el mercado mundial. Un país puede comprar alimentos en otros países si tiene los medios para comprarlos (recurriendo, por ejemplo, a la producción industrial). Por ejemplo, si comparamos la producción de alimentos per cápita de 1993-1995 de diferentes países de Asia y África con la de 1979-

1981, observamos una *disminución* del 1,7 % en Corea del Sur, 12,4 en Japón, 33,5 en Botswana y 58,0 en Singapur. No observamos, sin embargo, que haya aumentado el hambre en estas economías, ya que en estos países también ha experimentado una rápida expansión la renta real per cápita en otros sectores (como la industria o la minería) y, en todo caso, eran más ricos. El reparto de este aumento de la renta ha permitido que los ciudadanos de estos países tengan más posibilidades que antes de conseguir alimentos, pese a la disminución de su producción. En cambio, aunque la producción de alimentos per cápita ha disminuido poco o nada en algunas economías como Sudán (*ha aumentado* un 7,7 %) o Burkina Faso (*ha aumentado* un 29,4), en esas economías se ha extendido considerablemente el hambre debido a su pobreza general y a los vulnerables derechos económicos de muchos grupos. Es fundamental centrar la atención en los procesos reales a través de los cuales una persona o una familia dispone de alimentos.

A menudo se dice —con razón— que la producción de alimentos per cápita ha venido disminuyendo hasta hace poco en el África subsahariana. Eso es, desde luego, así y constituye, evidentemente, un motivo de preocupación, que tiene implicaciones para muchos aspectos de la política económica y social, que van desde la investigación agrícola hasta el control de la población. Pero como hemos señalado antes, también ha disminuido la producción de alimentos per cápita en muchos países de otras regiones del mundo.³⁰ Estos países no han experimentado hambrunas debido tanto 1) a que han conseguido unas tasas relativamente altas de crecimiento en otros sectores como 2) a que estos países dependen de la producción de alimentos mucho menos que la economía representativa del África subsahariana.

La tendencia a pensar que el crecimiento de la producción de alimentos es la única manera de resolver el problema es grande y tentadora y a menudo está algo justificada. Pero la cuestión es más compleja y está relacionada con las oportunidades económicas alternativas y con las posibilidades de participar en el comercio internacional. Por lo que se refiere a la falta de crecimiento, la principal característica de los problemas del África subsahariana no es la falta de crecimiento de la producción de alimentos como tal, sino la

falta *general* de crecimiento (de la que el problema de la producción de alimentos no es más que una parte). En el África subsahariana, es urgente crear una estructura de producción más diversificada, dadas sus incertidumbres climáticas, por una parte, y la posibilidad de expandirse en otros sectores, por otra. La estrategia tan defendida de concentrar los esfuerzos exclusivamente en la expansión de la agricultura —y en concreto en la producción de alimentos— es como apostar todo a una carta, y los riesgos de ese tipo de política pueden ser grandes.

Es improbable, por supuesto, que pueda reducirse de forma espectacular a corto plazo la dependencia del África subsahariana de la producción de alimentos como fuente de ingresos. Pero se podría intentar diversificar algo inmediatamente; incluso la reducción de la excesiva dependencia de unos cuantos productos alimenticios podría aumentar la seguridad de la renta. A largo plazo, para que el África subsahariana se sume al proceso de expansión económica que ha experimentado una gran parte del resto del mundo, habría que buscar y utilizar más otras fuentes de renta y de crecimiento fuera de la producción de alimentos e incluso fuera de la agricultura.

LA VÍA DEL EMPLEO Y LA CUESTIÓN DE LA AGENCIA

Incluso cuando no es posible participar en el comercio internacional, puede ser fundamental la forma en que se reparten las existencias totales de alimentos entre los diferentes grupos. Las hambrunas pueden prevenirse regenerando las rentas que pierden las posibles víctimas (por ejemplo, creando temporalmente empleo asalariado en proyectos públicos concebidos con ese fin), brindándoles la posibilidad de competir por los alimentos en el mercado, repartiendo de una forma más igualitaria los que hay. En la mayoría de los casos en los que ha habido hambrunas, un reparto más igualitario de los alimentos habría impedido la inanición (si bien el aumento de las existencias de alimentos habría facilitado las cosas). Las hambrunas se han prevenido perfectamente creando empleo, aumentando o no las existencias totales de alimentos, en muchos países, entre los cuales se encuentran la India, Botswana y Zimbabwe.³¹

La vía del empleo también fomenta el comercio y los intercambios y no perturba la vida económica, social y familiar. Las personas ayudadas pueden permanecer en su mayoría en su propio hogar, cerca de sus actividades económicas (como la agricultura), por lo que no se interrumpen estas operaciones económicas. Las familias también pueden continuar llevando una vida normal en lugar de tener que meterlas en campos de refugiados como si fueran ganado. La vida social también puede proseguir y, además, existen menos riesgos de que se propaguen las enfermedades contagiosas, que tienden a estallar en los campos superpoblados. En general, el enfoque de la ayuda basada en el empleo también permite que las posibles víctimas de las hambrunas sean tratadas como agentes activos y no como receptores pasivos de las limosnas del Estado.³²

Otra observación que debe hacerse a este respecto (acorde con el enfoque global de este libro) es la utilización conjunta de las distintas instituciones sociales en este proceso de prevención de las hambrunas. En este caso, la intervención de los poderes públicos se basa en mecanismos institucionales muy distintos:

- 1) la *ayuda del Estado* para la creación de renta y de empleo;
- 2) el funcionamiento de los *mercados privados* para la producción de alimentos y la creación de trabajo;
- 3) la utilización del *comercio y la actividad económica* normales.

La integración de los respectivos papeles de las diferentes instituciones sociales —en las que interviene tanto el mercado como las organizaciones ajenas a él— es muy importante para enfocar de una manera suficientemente amplia la prevención de las hambrunas, al igual que lo es, de hecho, para el desarrollo económico en general.

DEMOCRACIA Y PREVENCIÓN DE LAS HAMBRUNAS

Ya nos hemos referido antes en este libro al papel que desempeña la democracia en la prevención de las hambrunas. El argumento está relacionado sobre todo con los incentivos políticos generados por las elecciones, la política pluripartidista y el periodismo de investiga-

ción. Es cierto, desde luego, que nunca ha habido hambrunas en las democracias pluripartidistas que funcionan.

¿Es esta relación histórica observada causal o simplemente una casualidad? La posibilidad de que la conexión entre los derechos políticos democráticos y la ausencia de hambrunas sea una «correlación falaz» puede parecer bastante probable si se tiene en cuenta que los países democráticos normalmente también son bastante ricos y, por lo tanto, quizá, inmunes a las hambrunas por otras razones. Pero la ausencia de hambrunas es cierta incluso en los países democráticos muy pobres, como la India, Botswana o Zimbabwe.

De hecho, en los países pobres democráticos la producción y las existencias de alimentos, así como el poder adquisitivo de un considerable segmento de la población, han disminuido a veces mucho más que en algunos países que no son democráticos. Pero mientras que los países dictatoriales han padecido grandes hambrunas, los democráticos han conseguido evitarlas a pesar de ser menor su producción de alimentos. Por ejemplo, en Botswana la producción de alimentos disminuyó un 17 % y en Zimbabwe un 38 % entre 1979-1981 y 1983-1984, en el mismo período en el que experimentó una disminución relativamente modesta —11 o 12 %— en Sudán y Etiopía. Pero mientras que Sudán y Etiopía, con su disminución relativamente menor de la producción de alimentos, padecieron enormes hambrunas, Botswana y Zimbabwe no sufrieron ninguna, y eso se debió en gran parte a que estos últimos países adoptaron las medidas oportunas y generales para prevenirlas.³³

Si los gobiernos de Botswana y Zimbabwe no hubieran adoptado medidas a tiempo, habrían sufrido duras críticas y presiones de la oposición y habrían sido muy criticados en la prensa. En cambio, los gobiernos de Etiopía y de Sudán no tuvieron que verse en esa tesitura, ya que en esos países no existía ninguno de los incentivos políticos que dan las instituciones democráticas. Las hambrunas de Sudán y Etiopía —y de muchos otros países del África subsahariana— fueron alimentadas por la inmunidad política de que disfrutaban los dirigentes políticos de los países autoritarios. Eso es lo que parece estar ocurriendo también en la actualidad en Corea del Norte.

De hecho, las hambrunas son muy fáciles de prevenir regenerando el poder adquisitivo perdido por los grupos que resultan muy

afectados, lo cual puede hacerse por medio de diversos programas, entre los cuales se encuentran —como acabamos de señalar— la creación de empleo de emergencia en proyectos públicos de corta duración. Tras independizarse, la India ha experimentado en diferentes ocasiones una enorme disminución de la producción y de las existencias de alimentos, así como una gigantesca destrucción de la solvencia económica de grandes grupos de la población y, a pesar de eso, las hambrunas se han prevenido reconociendo a las posibles víctimas el «derecho» a recibir alimentos mediante la renta salarial obtenida en proyectos de empleo u otros programas. Es evidente que enviando más alimentos a la región azotada por una hambruna es posible aliviarla si las posibles víctimas tienen poder económico para comprarlos, para lo cual también es fundamental crear renta para los que carecen de ella (o para los que tienen muy poca). Pero incluso sin llevar alimentos a la región, la creación de renta para los propios indigentes contribuye a aliviar el hambre al repartirse mejor los alimentos existentes.³⁴

En la sequía que padeció Maharashtra (India) en 1973, la producción de alimentos disminuyó tanto que la producción per cápita era la mitad de la producción del África subsahariana. Y, sin embargo, no hubo ninguna hambruna en Maharashtra (donde se dio empleo a cinco millones de personas en proyectos públicos organizados rápidamente), mientras que en el África subsahariana hubo grandes hambrunas.³⁵ Aparte de estas diferencias internacionales en lo que se refiere a la prevención de las hambrunas, que ponen de relieve el papel protector de la democracia, también existen algunas pruebas intertemporales relacionadas con la *transición* de los países a la democracia. Por ejemplo, la India continuó padeciendo hambrunas hasta que se independizó en 1947. La última —una de las mayores— fue la que sufrió Bengala durante la primavera y el verano de 1943 (y de la que fui testigo, con todo su rigor, cuando tenía nueve años); se estima que en esa hambruna murieron entre 2 y 3 millones de personas. Desde la independencia y la instauración de un sistema democrático pluripartidista, no ha habido ninguna hambruna significativa, a pesar de que se han registrado con bastante frecuencia malas cosechas y una gran pérdida de poder adquisitivo (por ejemplo, en 1968, 1973, 1979 y 1987).

No es difícil encontrar la conexión causal entre la democracia y la ausencia de hambrunas. Las hambrunas matan a millones de personas en diferentes países del mundo, pero no a los gobernantes. Los reyes y los presidentes, los burócratas y los patronos, los jefes y los comandantes militares nunca son víctimas de las hambrunas. Y si no hay elecciones, ni partidos de la oposición, ni la posibilidad de realizar críticas públicas sin censura, las autoridades no tienen que sufrir las consecuencias políticas de su incapacidad para prevenir las hambrunas. En cambio, la democracia propaga las consecuencias de las hambrunas a los grupos gobernantes, así como a los dirigentes políticos. Eso les da un incentivo político para *tratar* de prevenir cualquier amenaza de hambruna, y dado que las hambrunas son, de hecho, fáciles de prevenir (el argumento económico encaja en el político en este estadio), se previenen con firmeza las inminentes hambrunas.

La segunda cuestión está relacionada con la *información*. La libertad de prensa y la práctica de la democracia contribuyen de manera extraordinaria a sacar a relucir información que puede influir enormemente en las medidas que se adopten para prevenir las hambrunas (por ejemplo, la información sobre los efectos iniciales de las sequías y las inundaciones y sobre la naturaleza y las consecuencias del paro). La fuente más elemental de información básica procedente de zonas distantes sobre una amenaza de hambruna son los medios de prensa con iniciativa, sobre todo cuando hay incentivos —proporcionados por un sistema democrático— para sacar a la luz hechos que pueden resultar embarazosos para el gobierno (hechos que un gobierno autoritario tendería a censurar). En consecuencia, creemos que una prensa libre y una oposición política activas constituyen el mejor sistema de alerta inmediata que puede tener un país amenazado por hambrunas.

La conexión entre los derechos políticos y las necesidades económicas puede ilustrarse en el contexto específico de la prevención de las hambrunas examinando las grandes hambrunas chinas de 1958-1961. Incluso antes de las reformas económicas recientes, Chi-

na había tenido mucho más éxito que la India en lo que se refiere al desarrollo económico en muchos aspectos significativos. Por ejemplo, la esperanza media de vida aumentó en China mucho más que en la India, y bastante antes de las reformas de 1979 ya se había acercado a las elevadas cifras que se citan hoy (casi setenta años al nacer). Sin embargo, el gran fracaso de China fue que no consiguió prevenir las hambrunas. Las hambrunas chinas de 1958-1961 mataron, según las estimaciones actuales, a cerca de 30 millones de personas, es decir, a diez veces más que incluso la gigantesca hambruna que padeció la India británica en 1943.³⁶

El llamado Gran Salto Adelante iniciado a finales de los años cincuenta fue un enorme fracaso, pero el gobierno chino se negó a admitirlo y continuó manteniendo dogmáticamente muchas de esas desastrosas medidas durante tres años más. Es difícil imaginar que pudiera haber ocurrido algo así en un país que celebrara elecciones periódicamente y que tuviera una prensa independiente. Durante esa terrible calamidad, el gobierno no sufrió las presiones de los periódicos, que estaban controlados, y de los partidos de la oposición, que no existían.

La ausencia de un libre sistema de distribución de las noticias también engañó al gobierno, alimentado por su propia propaganda y por optimistas informes de dirigentes locales del partido que competían por el reconocimiento en Pekín. De hecho, existen pruebas de que, casi en plena hambruna, las autoridades chinas creían equivocadamente que tenían 100 millones de toneladas métricas de cereales más de los que tenían en realidad.³⁷

Curiosamente, incluso el propio presidente Mao, cuyas esperanzas y creencias radicales tuvieron mucho que ver con la iniciación del Gran Salto Adelante y con su persistencia oficial, identificó el papel *informativo* de la democracia, una vez reconocido tardíamente el fracaso. En 1962, después de que la hambruna matara a tantos millones de personas, Mao hizo la siguiente observación en una reunión de 7 000 cuadros:

Sin democracia, no podéis comprender lo que ocurre debajo; la situación no será clara; no podréis recoger suficientes opiniones de todas las partes; no habrá comunicación entre los de arriba y los

de abajo; los órganos de máximo nivel dependerán de información parcial e incorrecta para tomar decisiones y, por lo tanto, tendrán dificultades para evitar ser subjetivos; será imposible conseguir la unidad de entendimiento y la unidad de acción e imposible lograr un verdadero centralismo.³⁸

La defensa que hace Mao aquí de la democracia es bastante limitada. Centra la atención exclusivamente en el aspecto informativo, dejando de lado su papel incentivador, así como la importancia intrínseca y constitutiva de la democracia.³⁹ No obstante, resulta muy interesante que el propio Mao reconociera hasta qué punto las desastrosas medidas oficiales se debieron a que faltaban las conexiones informativas que puede proporcionar un sistema más democrático para prevenir el tipo de desastres que experimentó China.

PAPEL PROTECTOR DE LA DEMOCRACIA

Estas cuestiones siguen siendo importantes en el mundo moderno, incluso en la próspera China actual. Desde las reformas económicas de 1979, las declaraciones oficiales chinas han admitido frecuentemente la importancia de los incentivos *económicos*, sin reconocer al mismo tiempo el papel de los incentivos *políticos*. Cuando las cosas van razonablemente bien, este papel permisivo de la democracia puede no echarse mucho de menos, pero cuando se cometen grandes errores de política, esa laguna puede ser desastrosa. La importancia de los movimientos democráticos que están produciéndose en China debe juzgarse desde esta perspectiva.

Hay otros ejemplos de países del África subsahariana que han padecido persistentes hambrunas desde principios de los años setenta. Son muchos los factores que subyacen tras la propensión de esta región a las hambrunas y que van desde cuestiones ecológicas relacionadas con el deterioro climático —que hace que las cosechas sean más inciertas— hasta los efectos negativos de las persistentes guerras y refriegas. Pero el carácter autoritario de muchos de los sistemas de gobierno del África subsahariana ha tenido mucho que ver con las frecuentes hambrunas.⁴⁰

Los movimientos nacionalistas eran todos ellos anticoloniales, pero no siempre prodemocráticos, y hasta hace poco la afirmación del valor de la democracia no ha conseguido una cierta respetabilidad política en muchos países del África subsahariana. Y en este clima político, la guerra fría existente en el mundo no fue de ninguna ayuda. Estados Unidos y Occidente estaban dispuestos a apoyar a los gobiernos antidemocráticos si eran anticomunistas, y la Unión Soviética y China apoyaban a los gobiernos que estaban de su parte, independientemente de lo antiigualitaristas que fueran dentro de su propio país. Cuando se prohibían los partidos de la oposición y se suprimían los periódicos, había poquísimas protestas internacionales.

No podemos negar que había gobiernos africanos incluso en los Estados de un solo partido que estaban comprometidos con la prevención de los desastres y las hambrunas. Hay ejemplos que van desde el diminuto país de Cabo Verde hasta la Tanzania políticamente experimental. Pero gracias a la ausencia de oposición y a la supresión de la libertad de prensa, los respectivos gobiernos eran con bastante frecuencia inmunes a las críticas y a las presiones políticas, lo que se traducía en la adopción de medidas insensibles y crueles. Las hambrunas se daban por sentadas con frecuencia y era habitual acusar de los desastres a causas naturales y a la perfidia de otros países. Sudán, Somalia, Etiopía, algunos países del Sahel y otros constituyen flagrantes ejemplos de lo mal que pueden ir las cosas cuando no existe la disciplina de los partidos de la oposición y de los medios de comunicación.

Eso no quiere decir que las hambrunas de estos países no se debieran en muchos casos a malas cosechas. Cuando la cosecha es mala, no sólo disminuyen las existencias de alimentos sino que también se destruye el empleo y el medio de vida de muchísimas personas. Pero el hecho de que la cosecha sea mala no es independiente de la política del gobierno (por ejemplo, de la política de fijación de los precios relativos o de la política relacionada con el riego y la investigación agrícola). Por otra parte, incluso cuando la cosecha es mala, es posible prevenir una hambruna adoptando una meditada política de redistribución (incluida la creación de empleo). De hecho, como hemos señalado antes, los países democráticos, como Botswana, la India o Zimbabwe, han conseguido evitar las hambrunas a pesar de

que han disminuido de forma brusca la producción de alimentos y los derechos económicos de un gran segmento de la población, mientras que los no democráticos han experimentado con frecuencia hambrunas que no se han prevenido pese a ser mucho más favorable su situación con respecto a los alimentos. No sería absurdo concluir que la democracia puede ejercer una influencia muy positiva en la prevención de las hambrunas en el mundo moderno.

TRANSPARENCIA, SEGURIDAD Y CRISIS ECONÓMICAS ASIÁTICAS

Este papel preventivo de la democracia concuerda con la demanda de lo que llamamos «seguridad protectora» cuando numeramos los diferentes tipos de libertades instrumentales. El sistema de gobierno democrático, incluidas las elecciones pluripartidistas y la libertad de prensa, aumenta mucho las probabilidades de que se creen algunos mecanismos de seguridad protectora básica. De hecho, las hambrunas no son más que un ejemplo del alcance protector de la democracia. Los derechos políticos y humanos también desempeñan un papel positivo en la prevención de los desastres económicos y sociales en general.

Cuando las cosas van habitualmente bien y de una manera fluida, es posible que no se eche de menos este papel instrumental de la democracia. Pero cuando las cosas se complican por una u otra razón, nos damos cuenta de lo que vale. Y entonces los incentivos políticos que da el sistema de gobierno democrático cobran una gran importancia práctica. Esta cuestión puede enseñarnos algunas importantes lecciones económicas y políticas. Muchos tecnócratas económicos recomiendan el uso de incentivos económicos (que da el mercado), mientras que pasan por alto los incentivos políticos (que podría garantizar un sistema democrático). Pero los incentivos económicos, por importantes que sean, no sustituyen a los incentivos políticos, y la ausencia de un sistema adecuado de incentivos políticos es un vacío que no puede colmarse con los incentivos económicos.

Se trata de una cuestión importante porque el riesgo de que haya inseguridad como consecuencia de algún cambio de las circunstan-

cias económicas o de otro tipo o de algún error de política que no se corrija, puede existir incluso en una economía que parezca muy sólida. Los recientes problemas del Este y el Sureste asiáticos ponen de manifiesto, entre otras muchas cosas, las consecuencias negativas de los sistemas de gobierno que no son democráticos en dos destacados aspectos, que son el desinterés por dos libertades instrumentales que hemos analizado antes, a saber, la «seguridad protectora» (analizada en este momento) y la «garantía de transparencia» (importante para proporcionar seguridad y para dar incentivos a los agentes económicos y políticos).

En primer lugar, las crisis financieras que han padecido algunas de estas economías han estado estrechamente relacionadas con la falta de transparencia de la actividad económica, en especial con la falta de participación de la ciudadanía en el escrutinio de las instituciones financieras y económicas, debido a la ausencia de un verdadero foro democrático. La oportunidad que habrían brindado los procesos democráticos de cuestionar el poder de algunas familias o grupos podría haber sido fundamental.

La disciplina de la reforma financiera que trató de imponer el Fondo Monetario Internacional a las economías que no podían devolver la deuda estaba relacionada en gran medida con la falta de transparencia y de revelación de información y con la existencia de vínculos empresariales sin escrúpulos que son característicos de algunos sectores de estas economías. Estas características están estrechamente relacionadas con la presencia de un sistema de mecanismos comerciales poco transparentes. Cuando un depositante coloca su dinero en un banco, es posible que espere que se utilice, junto con otro, con fines que no entrañen un riesgo indebido y que puedan revelarse abiertamente. Esta confianza se violaba con frecuencia, y eso era algo que, desde luego, había que cambiar. No estamos preguntándonos aquí si la forma en que gestionó el FMI las crisis fue la acertada ni si su insistencia en que se introdujeran reformas inmediatamente podría haberse pospuesto hasta que retornara la confianza económica a estas economías.⁴¹ Pero independientemente de cuál hubiera sido la mejor manera de realizar estos ajustes, es indudable que la transparencia —o, más bien, su ausencia— desempeñó un papel fundamental en el desarrollo de las crisis asiáticas.

La pauta de inversiones arriesgadas e indebidas podría haberse investigado mucho más si los críticos democráticos hubieran podido exigirlo, por ejemplo, en Indonesia o en Corea del Sur. Pero naturalmente ninguno de estos países tenía un sistema democrático que hubiera permitido que personas ajenas al gobierno plantearan esas demandas. El poder indiscutible del gobierno se tradujo en la aceptación incuestionable de la falta de responsabilidad y de transparencia, reforzada a menudo por estrechos vínculos familiares entre el gobierno y los mandamases financieros. En la aparición de las crisis económicas, desempeñó un importante papel el hecho de que los gobiernos no fueran democráticos.

En segundo lugar, una vez que la crisis financiera provocó una recesión económica general, se echó muchísimo de menos el poder protector de la democracia, que no es muy diferente del que previene las hambrunas en los países democráticos. Los recién desposeídos no recibieron la atención que necesitaban.⁴² Una disminución del producto nacional bruto de incluso un 10 %, por ejemplo, puede no parecer significativa, si se ha registrado durante algunas décadas un crecimiento económico del 5 o el 10 %. Sin embargo, esa disminución puede diezmar muchas vidas y llevar a millones de personas a la miseria si la carga de la contracción no se reparte por igual y se hace recaer en aquellos —los parados o los que son despedidos por motivos económicos— que menos pueden soportarla. En Indonesia, es posible que los vulnerables no echaran de menos la democracia cuando las cosas iban cada vez mejor, pero esa misma laguna hizo que su voz no se oyera y fuera ineficaz cuando se desarrolló la crisis desigualmente repartida. El papel protector de la democracia se echa muchísimo de menos cuando más se necesita.

OBSERVACIONES FINALES

El reto del desarrollo comprende *tanto* la eliminación de las privaciones persistentes y endémicas *como* la prevención de la miseria repentina y grave. Sin embargo, las respectivas demandas de los dos retos tanto a las instituciones como a la política económica y social pueden ser distintas e incluso dispares. El éxito en un campo puede

no garantizar el éxito en el otro. Comparemos, por ejemplo, la evolución de China y de la India en los últimos cincuenta años. Es evidente que China no ha conseguido aumentar la esperanza de vida y reducir la mortalidad mucho más que la India. De hecho, los resultados superiores de China son muy anteriores a las reformas económicas de 1979 (los progresos generales de China en la mejora de la esperanza de vida han sido, de hecho, más lentos tras la reforma que en el período anterior). Aunque la India es un país bastante más diverso que China y tiene algunas regiones (como Kerala) en las que la esperanza de vida ha aumentado de forma considerable más de prisa que en China, la comparación del aumento general de la esperanza de vida de los dos países en su conjunto es enteramente favorable a China. Y, sin embargo, como hemos señalado en el presente capítulo, China también ha experimentado la mayor hambruna de la historia, en la cual murieron 30 millones de personas tras el fracaso del Gran Salto Adelante durante 1958-1961. En cambio, la India no ha sufrido ninguna hambruna desde la independencia. La prevención de las hambrunas y otras desastrosas crisis es una disciplina algo diferente del aumento general de la esperanza de vida media y otros logros.

La desigualdad desempeña un importante papel en el desarrollo de las hambrunas y de otras graves crisis. De hecho, la ausencia de democracia es en sí misma una desigualdad, en este caso de derechos y poderes políticos. Incluso más, las hambrunas y otras crisis prosperan cuando existe una grave desigualdad que a veces aumenta repentinamente, como lo demuestra el hecho de que pueda ocurrir una hambruna sin que disminuyan mucho —e incluso sin que disminuyan nada— las existencias totales de alimentos, porque algunos grupos sufran una pérdida brusca de poder de mercado (debido, por ejemplo, a un paro repentino y general), y esta nueva desigualdad provoque la inanición.⁴³

La comprensión de la naturaleza de las crisis económicas, como las que han sufrido recientemente el Este y el Sureste asiáticos, plantea cuestiones similares. Pensemos, por ejemplo, en las crisis de Indonesia, de Tailandia y, anteriormente, incluso de Corea del Sur. Podríamos preguntarnos por qué puede ser tan desastrosa una disminución del producto nacional bruto de un 5 o 10 %, por ejemplo, en un año cuando el país en cuestión ha venido creciendo un 5

o 10 % *al año durante décadas*. De hecho, a escala *agregada* la situación no es intrínsecamente desastrosa. Y, sin embargo, cuando esa disminución del 5 o 10 % no se reparte por igual entre la población y recae sobre todo en el segmento más pobre, a ese grupo puede quedarle muy poca renta (independientemente de cuál fuera la tasa total de crecimiento en el pasado). Ese tipo de crisis económicas generales, como las hambrunas, prosperan gracias al «sálvese quien pueda». Ésa es en parte la razón por la que un sistema de «seguridad protectora» en forma de redes de protección social es una libertad instrumental tan importante (como señalamos en el capítulo 2) y por la que las libertades políticas en forma de oportunidades de participación y de derechos humanos y libertades son cruciales, en última instancia, incluso para los derechos económicos y para la supervivencia (como señalamos en el capítulo 6 y antes en éste).

La cuestión de la desigualdad también es importante, por supuesto, para que se mantenga la pobreza endémica. Pero también en este caso el tipo de desigualdad —y sus causas— puede ser algo distinto según se trate de un problema de privación persistente o un problema de miseria repentina. Por ejemplo, se ha reconocido en general —y con razón— que la economía de Corea del Sur ha crecido con una distribución de la renta relativamente igualitaria.⁴⁴ Eso no ha garantizado, sin embargo, que todos los segmentos de la población recibieran la misma atención en una situación de crisis y ausencia de una política democrática. En particular, no se ha creado una red regular de protección social ni un sistema que respondiera rápidamente con protección compensatoria. La aparición de nuevas desigualdades y de miseria indiscutible puede coexistir con una experiencia anterior de «crecimiento con equidad» (como suele denominarse).

En este capítulo nos hemos ocupado principalmente del problema de la prevención de las hambrunas y de las crisis calamitosas. Se trata de una importante parte del proceso de desarrollo concebido como libertad, pues implica la mejora de la seguridad y de la protección de que disfrutaran los ciudadanos. La conexión es tanto constitutiva como instrumental. En primer lugar, la protección contra la inanición, las epidemias y las privaciones graves y repentinas es en sí misma una mejora de las oportunidades para vivir con seguridad y

satisfactoriamente. La prevención de las crisis devastadoras forma parte, en este sentido, de la libertad que los individuos tienen razones para valorar. En segundo lugar, la utilización de las libertades instrumentales, como la oportunidad de que haya debates abiertos, escrutinios públicos, política electoral y medios de comunicación sin censura, contribuye de manera significativa al proceso de prevenir las hambrunas y otras crisis. Por ejemplo, la política abierta y de oposición de un país democrático tiende a obligar al gobierno que esté en el poder a tomar medidas a tiempo y eficaces para prevenir las hambrunas, algo que no ocurre en los sistemas de gobierno que no son democráticos, ya sean de China, Camboya, Etiopía o Somalia (como en el pasado) o de Corea del Norte o Sudán (como ocurre hoy). El desarrollo tiene muchos aspectos que requieren los correspondientes análisis y estudios específicos.