

El hambre como producto de las políticas de ajuste en los países del Sur de Europa

El avance de la crisis y la aplicación de las políticas de ajuste en los países del Sur de Europa han llevado a un avance del hambre hasta niveles nunca antes conocidos después de la segunda guerra mundial. Sin embargo, la necesidad de dar respuesta a esta demanda de comida por grupos muy amplios de población en sociedades prósperas ha roto algunos esquemas del pensamiento, obligando a improvisar acciones paliativas que a menudo carecen de una adecuada comprensión del fenómeno y de sus implicaciones. En el marco de una investigación realizada por RIOS (Red de Investigadores y Observatorio de la Solidaridad), los autores han analizado el impacto y las consecuencias del hambre en los países más golpeados por la crisis económica y por las políticas austericidas impuestas por la troika e impulsadas por sus respectivos gobiernos.

La persistencia y el crecimiento del hambre en el mundo es un factor palpable e inequívoco de pobreza extrema, pero también es el resultado de decisiones y cálculos humanos deliberados, y no una maldición divina a la que tengamos que resignarnos, como con frecuencia se nos presenta. En el mundo disponemos de una sobreabundancia de alimentos sometidos a un control monopolístico cada vez mayor por parte de un reducido número de multinacionales, constituyendo a su vez un factor de acumulación, especulación y riqueza, en línea con las prácticas de un capitalismo global codicioso y sin normas, cuyas actuaciones le llevan incluso a matar de hambre a millones de personas en todo el planeta mediante un modelo agroalimentario depredador convertido en puro negocio. ¿Cómo entender el diabólico axioma mediante el cual, a mayores beneficios para las multinacionales de la alimentación, mayor número de hambrientos y de crisis alimentarias?

José Ramón González-Parada y Carlos Gómez Gil son sociólogos e investigadores de RIOS (Red de Investigadores y Observatorio de la Solidaridad)

El hambre como consecuencia de las políticas neoliberales de ajuste

Para demostrar que el hambre está estrechamente ligada con las prácticas depredadoras del capitalismo salvaje, sirva como evidencia empírica cómo, a medida que la crisis sistémica que vivimos ha ido avanzando con especial dureza sobre los países sobreendeudados del Sur de Europa, la falta de alimentos ha alcanzado cifras nunca vistas desde el final de la segunda guerra mundial. Y con ello, el efecto más visible de la crisis es el hambre, en forma de comedores sociales, bancos de alimentos, albergues, bolsas de recogida de comida, rebuscadores en contenedores y delitos famélicos. De esta forma, las colas ante los comedores sociales en países europeos, especialmente del Sur, sometidos a duros planes de ajuste emanados de la troika, son el mejor indicador de la grave situación económica y social que atravesamos, recordándonos estampas vividas tras el *crack del 29* y la posguerra. Resulta llamativo que antes, las hambrunas venían dadas por catástrofes y guerras, pero ahora, son las crisis económicas y financieras las que determinan el número de personas hambrientas, haciendo que este fenómeno que parecía algo limitado a los países empobrecidos y a etapas históricas pasadas, cobre máxima vigencia.

Podríamos definir la insolvencia alimentaria como la situación vivida por aquellas personas que son incapaces de dar respuesta a su alimentación básica y diaria

Anteponer los beneficios económicos y financieros de empresas y bancos a las necesidades de alimentación de la población es una de las barbaridades contemporáneas que se nos muestran con normalidad, como un mal necesario para que la sociedad funcione, algo en línea con lo que Hannah Arendt denominó la «banalidad del mal». Todo ello, además, incrementado por el hecho de someter los procesos y cadenas agroalimentarias de las necesidades humanas, a los modelos estructurales impuestos por la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) que alimentan un libre comercio tramposo.

En el campo de las intervenciones y trabajos de los componentes de RIOS, esta red de investigadores ha venido trabajando desde hace tiempo sobre cuestiones relacionadas con la soberanía alimentaria, desde perspectivas, enfoques y ópticas muy heterogéneas. Pero pronto vimos que no se podían limitar estos análisis exclusivamente a los países del Sur, ni mucho menos, sino que con el avance de la crisis, cada vez era más necesario extender estudios e investigaciones sobre cuestiones relacionadas con el hambre, la producción y distribución de alimentos, las industrias agroalimentarias, la insolvencia alimentaria y las necesidades de

comida a países donde estas cuestiones estaban en el primer plano de la actualidad y son una realidad visible en las calles. Es por ello por lo que desde RIOS se emprendió un trabajo sobre pobreza, hambre, soberanía e insolvencia alimentaria en países del Sur de Europa sometidos a fuertes programas de ajuste económico, entre los que destacan Grecia, Portugal y España. Avanzamos algunas conclusiones y análisis relevantes de este estudio.

El aumento de la pobreza en los países del Sur de Europa

Si analizamos los datos referidos a la evolución de la pobreza desde que surgió la crisis sistémica y establecemos una correlación con los índices de paro, podemos observar que las tasas de pobreza relativa han crecido una media de siete puntos en toda Europa. Sin embargo, en España el aumento ha sido ligeramente menor, si bien, partíamos de tasas muy elevadas en el inicio de la crisis. Sin embargo, en los países del Sur vemos que este crecimiento de la pobreza se ha trasladado de forma inmediata a las tasas de desempleo, de forma que los niveles de ambas tasas son similares, mientras que en el resto de Europa esto no ha ocurrido. Es evidente que ello tiene que ver con el hecho de que buena parte del aumento del desempleo lo protagonizan parados que pierden también cobertura asistencial y con ello, se sitúan rápidamente como población en riesgo de pobreza. Dicho de otra forma, mientras que en Europa el desempleo no significa automáticamente pobreza, en Grecia y España, estar en el paro supone para muchas personas que lo sufren pasar a estar en riesgo de pobreza, un dato que se olvida cuando se analiza el desempleo.

Cuadro 1. Relación entre las tasas de riesgo de pobreza y tasas de desempleo en la unión Europea (UE27) y países del Sur de Europa

	Tasa de riesgo pobreza	Tasa de desempleo
PAÍSES	Año 2013	Año 2014
EU27	24,4	10,5
Grecia	35,7	27,2
Portugal	27,4	15,1
España	27,3	25,5

Fuente: Eurostat y Encuestas de Población Activa.

El concepto de insolvencia alimentaria y su impacto

Podríamos definir la insolvencia alimentaria como la situación vivida por aquellas personas que son incapaces de dar respuesta a su alimentación básica y diaria. No hablamos ya úni-

camente de pobreza efectiva, sino de la incapacidad de hacer frente a su alimentación más esencial mediante la ingesta diaria de las calorías necesarias para ello. Este concepto es notablemente distinto del de «pobreza efectiva», en la medida en que mientras que en España tendríamos un 13,5% de personas en situación de pobreza efectiva, alcanzado los 6,34 millones, sin embargo, un tercio de ellas serían quienes se encontrarían en situación de insolvencia alimentaria, representando en torno a los dos millones de personas. Tengamos en cuenta que estamos hablando del 4,4% del total de la población española, una cifra nada despreciable. Para hacernos una idea de lo que representa, tenemos que pensar en una población similar a la suma de todos los habitantes de las ciudades de Valencia, Sevilla y Zaragoza, juntas.

Las necesidades de alimentación de la población en situación de insolvencia alimentaria son mucho mayores que las que proporciona la UE

Por tanto, estamos hablando de que en España hay más de dos millones de personas en situación de insolvencia alimentaria que no tienen recursos para hacer frente a su alimentación básica diaria, y esta realidad parece querer ignorarse dejando que sean la caridad y la beneficencia las que se encarguen de ellas. Y con los datos que manejamos y al ritmo de crecimiento registrado, nuestra estimación es que en España, el volumen de población en situación de insolvencia alimentaria pueda crecer hasta los 2,2 o 2,3 millones de personas con rapidez, es decir, que podría incrementarse hasta el 5% del total de la población en pocos años. Por tanto, surge la pregunta de cómo todo este ejército de personas es capaz de satisfacer su alimentación diaria al encontrarse en esta situación de insolvencia alimentaria cuando instituciones y poderes públicos se han desentendido de ellos.

**Cuadro 2. Relación entre tasas de pobreza efectiva y población
en situación de insolvencia alimentaria**

	Pobreza efectiva		Insolvencia alimentaria	Pobres con insolvencia alimentaria
	Estimación	% sobre la población total	Estimación	% sobre la población pobre
Grecia	2.200.000	20,0 %	1.000.000	45 %
Portugal	1.890.000	18,0 %	525.000	28 %
España	6.345.000	13,5 %	1.950.000	31 %

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y Encuestas de Población Activa, 2013.

El suministro de alimentos a la población en insolvencia alimentaria

En la medida en que hay un volumen muy grande de población incapaz de satisfacer su alimentación diaria, existen distintos canales para el suministro de emergencia de alimentos básicos, como si de refugiados se tratara y de una situación de calamidad habláramos. Y entre las primeras instituciones suministradoras de alimentos se encontraría la propia UE a través de su Plan de Ayuda Alimentaria, que se ha convertido en la principal abastecedora de alimentos básicos a los países del Sur de Europa. Claro que muchos nos preguntamos si no sería mucho más efectivo que Europa no generara los pobres en situación de insolvencia alimentaria a los que, posteriormente, tiene que socorrer, con sus políticas fracasadas de ajuste y consolidación fiscal austericidas.

Cuadro 3. Plan de ayuda alimentaria de la UE

	Año 2012 (euros)	Año 2013 (euros)	% sobre el total de Europa	Gasto habitante / año
Grecia	21.651.199	22.017.677	4,4 %	1,95 %
Portugal	19.332.607	19.517.541	3,9 %	1,86 %
España	80.401.345	85.618.342	17,2 %	1,86 %

Fuente: Fondo Europeo de Garantía Alimentaria (FEGA).

Ahora bien, las necesidades de alimentación de la población en situación de insolvencia alimentaria son mucho mayores que las que proporciona la UE a través de su Plan de Ayuda Alimentaria. De hecho, del total de 155.407 toneladas de alimentos distribuidos en España en el año 2012, 67.407 procedían de Europa, frente a otras 65.000 que han donado diferentes empresas y 23.000 toneladas proporcionadas por particulares. Así las cosas, ente el 56,7% de alimentos que en España proporcionan empresas privadas y particulares, la UE facilita el 43,4%, de manera que Europa no cubre ni siquiera la mitad de las necesidades de la población en situación de insolvencia alimentaria.

Cuadro 4. Volumen total de alimentos distribuidos en el año 2012 por España

	Toneladas	Porcentaje
Fondo Español de Garantía Agrícola (FEGA). Fondo europeo	67.407	43,3%
Empresas donantes	65.000	41,9%
Particulares	23.000	14,8%
TOTAL	155.407	100%

Fuentes: FEGA, FESBAL (Federación Española de Bancos de Alimentos) y estimación propia.

Las personas atendidas cada año en su alimentación

Diariamente, asistimos a informaciones relacionadas con comedores sociales, bancos de alimentos, albergues y otros muchos lugares que se han convertido en esenciales para mantener con vida a bolsas cada vez más amplias de población al proporcionar su alimentación diaria. Sin embargo, nos hemos encontrado con que no es fácil conocer de forma exacta y precisa la población atendida al año. Y ello, porque los registros se duplican, los alimentos se dan en muchas ocasiones de forma múltiple, sin olvidar que hay otras muchas organizaciones sin registros o no especializadas en atender a población en situación de insolvencia alimentaria. Es evidente que las organizaciones sociales hacen lo que pueden ofreciendo una ayuda valiosa, pero en muchos casos, sin medios y sin criterios técnicos, con mejor voluntad que recursos para algo tan importante como es la alimentación de esos casi dos millones de personas, como hemos visto. Pero es el resultado deliberado de que nuestro Gobierno y sus instituciones hayan hecho una dejación de sus responsabilidades, cediendo a la caridad y a la beneficencia el suministro de comida a los habitantes en situación más vulnerable.

Cuadro 5. Estimación de personas atendidas al año en situación de insolvencia alimentaria

	Personas/año atendidas	Gramos persona/día
Cálculo realista	1.850.000	225 gramos / día
Suma de alimentos totales (Bancos Alimentos + Cruz Roja + Cáritas)	2.470.000	170 gramos / día

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de las entidades.

Según nuestros cálculos, realistas y coherentes con los datos que proporcionan las instituciones benéficas a escala local, todos los informantes consultados aportan una horquilla de entre 78 y 82 kilos al año por persona facilitados, esto es, entre 210 y 225 gramos diarios.

El estudio llevado a cabo aporta algunas evidencias empíricas nada despreciables, entre las que destacamos dos:

- La primera es el aumento constante de la demanda de alimentos desde finales del 2012, sin que parezca por el momento haber tocado techo. Es evidente que el avance de la crisis y las políticas de recortes y desmantelamiento de servicios públicos aplicadas, junto con la imparable destrucción de empleos en España, una creciente “ultraprecarización” del mercado de trabajo y los nuevos empleos que aparecen alimentando un gigantesco precariado, todo esto, lleva a que las personas agoten sus ahorros y no encuentren otra salida para alimentarse que acudir a las organizaciones sociales que los proporcionan.

- La segunda es que existe una amplia cobertura gracias a la existencia de sólidas instituciones sociales. Esta amplia cobertura cuantitativamente considerada, sin embargo, apenas si cubre las necesidades mínimas de subsistencia, estando sometida a fuertes oscilaciones en función de la llegada de alimentos, lo que hace que el reparto a las familias sea inseguro y poco predecible. Como hemos visto, la sociedad civil mediante donaciones, recogidas periódicas, campañas y aportaciones, está siendo capaz de proporcionar más de la mitad de los alimentos que la población en situación de insolvencia alimentaria necesita, lo que habla muy bien de las redes de solidaridad social y muy mal de un Gobierno que se ha desentendido por completo de algo tan esencial como es la alimentación de sus ciudadanos.

La emergencia alimentaria y su soberanía reclaman una armadura institucional firme que hoy no existe, pero a la que no se puede renunciar

Sin embargo, partiendo del reconocimiento de la solidaridad popular como punto de apoyo, no cabe confiar la solución a la exclusiva iniciativa ciudadana, pues la emergencia alimentaria y su soberanía reclaman una armadura institucional firme que hoy no existe, pero a la que no se puede renunciar como derecho esencial que es. Pues el problema consiste en dar respuesta a más de dos millones de personas –la mitad son niños– que no pueden alcanzar una nutrición suficiente. Y hacerlo con los más directamente interesados, que no son ni beneficiarios ni asistidos; son simplemente el futuro de una sociedad que se respeta a sí misma como tal.

Ahora bien, el derecho a la alimentación no está en la agenda política, y mucho menos la relación entre el abastecimiento (reparto de alimentos) la producción campesina y el empleo; por ello la primera tarea será «incorporar el derecho a la alimentación en la agenda política y social con urgencia, con la misma legitimidad y coherencia que la defensa del conjunto de derechos que están siendo sistemáticamente recortados».¹

Pero tan alarmante como el avance de la pobreza es el auge de la miseria moral de la que hacen gala nuestros dirigentes políticos; la posición negacionista contra toda evidencia de este gigantesco problema solo busca réditos electorales, pues nada contradice más la propaganda de la salida de la crisis que el reparto de alimentos y la persistencia de los desahucios. Hoy en día, la disyuntiva pasa por elegir entre la pobreza de la economía, o la economía de la pobreza; pobreza de una economía que acepta la miseria moral, o bien una

¹ Un amplio grupo de organizaciones preparan en Madrid una Conferencia contra el hambre. El texto en cursiva está tomado de esa propuesta (disponible en: <https://observatorioinclusion.wordpress.com/2015/04/10/1a-conferencia-contra-al-hambre-en-madrid-10-de-abril-de-2015/>).

economía de la pobreza que se rebela contra toda miseria para centrarse en una nueva creación de riqueza cuyo objetivo es el bien común y la satisfacción de necesidades humanas elementales. En ausencia de un mercado de trabajo que cree empleo y de una política económica orientada a la vida de las personas de carne y hueso, no queda más remedio que la distribución de alimentos; pero hay que entender y organizar el reparto como una fracción de la renta básica que a modo de anticipo se abona a las familias. Y ésta se *abona*, no se dona. Y en este matiz arranca la diferencia entre el asistencialismo filantrópico y la justicia social. Porque como se trata de un abono, mejor hacerlo mediante algún medio de pago –llámese vale o cheque alimento– que directamente en especie.

Por ello, tenemos que entender que el reparto de alimentos es un problema de naturaleza política: el poder público deja abandonados a los desahuciados del mercado de trabajo al vaivén de la solidaridad comunitaria; y también es de naturaleza política la dejación del Estado que convierte los tratados internacionales en puro verbalismo declarativo. Pocos funcionarios del Ministerio de Exteriores sabrán o recordarán la ratificación por España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que recoge expresamente el derecho a la alimentación y la responsabilidad del Estado en ella sobre sus ciudadanos.

Más allá de los datos cabe plantearse algunas preguntas. Como decía Pedro Casaldáliga, el hambre no espera, de ahí la oportunidad de las instituciones asistenciales de ofrecer un alivio inmediato a la necesidad; pero también sostenía que hay que promover la conciencia de que lo que los necesitados reciben, ya era suyo antes de que llegara a sus manos. Esta segunda parte de la ecuación queda pendiente en nuestro sistema de solidaridad popular: unos, los asistidos, se cronifican como perdedores, al tiempo que la relación entre el voluntariado y los asistidos plantea una cuestión nueva en la estratificación social, que merece un debate a fondo. Lo que nos lleva a los problemas de la solidaridad vital como forma de conciencia colectiva y al derecho a la alimentación, como demanda social fundamental.

Otra pregunta hace referencia a nuestro sistema de producción y distribución de alimentos, por cuanto que ofrecer alimentación a dos millones de personas crea un cuasi mercado paralelo que debería relacionarse con la producción, evitando con ello que el sistema de compra de alimentos refuerce el agronegocio, en detrimento de la producción local campesina así como las redes de producción y distribución que benefician a los agricultores.

Algunas evidencias sobre el hambre en los países del Sur de Europa:

- 1) En los tres países analizados (España, Grecia y Portugal) el reparto de alimentos se ha cronificado, como una consecuencia directa de las políticas de ajuste aplicadas. Aunque

la perspectiva laboral mejorara en el corto plazo, las enormes bolsas de parados de larga duración, mayores de 45 años y sin recursos persistirán durante años. Al mismo tiempo, el avance de la ultraprecarización laboral no garantiza tampoco la satisfacción de necesidades básicas a quien tiene un trabajo, por lo que están apareciendo importantes bolsas de pobreza ligadas a los nuevos contratos que se firman en estos países.

- 2) De esta forma, la demanda de alimentos va a mantenerse en el futuro en un escenario de próximos recortes en el Plan Europeo de Ayuda Alimentaria, con unas organizaciones de ayuda y bancos de alimentos sobrepasados por una situación que supera con mucho sus capacidades.
- 3) No hay estudios precisos sobre las demandas efectivas de población en situación de insolvencia alimentaria como consecuencia de la dejación que han hecho los poderes públicos de sus obligaciones hacia organizaciones caritativas y de beneficencia carentes de medios. El reto de estas organizaciones de solidaridad es dar alimentos a familias en situaciones límite, no conocer la situación real de las familias y vincular esas necesidades alimentarias con otras intervenciones sociales imprescindibles, para lo que carecen de medios.
- 4) Hay una peligrosa tendencia que pasa por no responsabilizar al sector público y a los responsables políticos del suministro de alimentos a la población, transfiriendo esa responsabilidad a la sociedad civil y el sector privado, que en el caso de las empresas, hacen donaciones masivas. Sin embargo, la sociedad ignora que alrededor del 47% de todos los alimentos distribuidos proceden del sector público a través de los fondos europeos.
- 5) De la misma forma que existe una situación de emergencia alimentaria en los países del sur de Europa, también se da un problema de desperdicio de comida, lo que debe llevarnos a plantear un debate sobre la recuperación de alimentos, algo que se ha debatido a fondo en Portugal. Sin embargo, no parece que el buen uso y la recuperación de alimentos sean una solución al problema de la insuficiencia alimentaria.
- 6) En cambio, la recuperación de alimentos desechados por el mercado en fase de cosecha y poscosecha, así como la que se tira a la basura por los centros comerciales, ha de ser tenida en cuenta en la planificación del acopio de alimentos para su distribución gratuita. Un ejemplo de ello es la entrega de naranjas sobrantes de la recogida a los bancos de alimentos en España.
- 7) La política agraria comunitaria y las imposiciones de las grandes empresas agroalimentarias están llevando a una progresiva reconversión del sector agrario en los países del Sur de Europa, con una entrada creciente de las grandes multinacionales de la alimentación mundial que marcan las pautas productivas y de comercialización, distribución y venta. Ello está generando un aumento de las importaciones así como el abandono de tierras de cultivo y de productos tradicionales menos rentables. La recuperación de las economías campesinas, que ha sido uno de los sectores menos dañados por la crisis financiera, se contempla como una posibilidad real de empleo, de abastecimiento alternativo y de nuevas de formas de vida alternativas.

- 8) Una de las tareas pendientes es la participación de los afectados en los sistemas de reparto y distribución de alimentos, algo de lo que tenemos solo alguna experiencia puntual. Los receptores y beneficiarios deben dejar de ser simples destinatarios de los alimentos, para asumir parcelas más importantes en la gestión de todo el ciclo y en la identificación de sus necesidades, alejándose así de la perspectiva meramente asistencial que se ofrece en la actualidad.
- 9) Las respuestas que se están dando al problema del hambre, la falta de alimentos y la insolvencia alimentaria en los países del Sur de Europa carecen de una visión basada en el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria, algo ausente en las políticas de todas las instituciones públicas, y ajeno a los discursos y programas políticos. Se da por tanto una gigantesca paradoja, en la medida en que en España se tiene que proporcionar alimentación a 2 millones de personas para que puedan sobrevivir, pero ningún partido ni ninguna institución quiere debatir el cómo ni de qué forma.
- 10) Precisamente por ello, es necesario introducir el derecho a la alimentación y a la soberanía alimentaria en la agenda política, como una obligación fundamental del Estado que debiera incorporarse en las intervenciones públicas e institucionales.

En la defensa del derecho básico a la alimentación y de una estrategia de soberanía alimentaria efectiva es donde se sitúa la diferencia entre el asistencialismo filantrópico y la beneficencia que practican los gobiernos, y una justicia social imprescindible, de la que también tenemos hambre.