



Red Latinoamericana
de Política Comercial

Rede Latino-Americana
de Política Comercial

Latin American
Trade Network

ISSN 2222-4815

Las Políticas para la Seguridad Alimentaria ante un Escenario Global más Complejo

Carlos Pomareda

WorkingPaper
143 | Noviembre 2011

1. Introducción	3
2. Las diferencias básicas y lo que hay detrás de ellas	3
<i>2.1 Pobreza</i>	3
<i>2.2 Hambre</i>	4
<i>2.3 Desnutrición</i>	5
<i>2.4 Inseguridad Alimentaria</i>	6
3. Las dimensiones de la Inseguridad Alimentaria	7
<i>3.1 A nivel de familia</i>	7
<i>3.2 A nivel de territorio</i>	7
<i>3.3 A nivel de país</i>	7
<i>3.4 A nivel mundial</i>	8
4. Las complicaciones globales	9
<i>4.1 Las fuentes de inestabilidad</i>	9
<i>4.2 La adquisición de tierras para agricultura</i>	9
<i>4.3 Las reglas para el comercio internacional</i>	12
5. Comentario final	14
6. Referencias	15
Anexo	16

1. Introducción

La inseguridad alimentaria tiene múltiples dimensiones, y tanto los gobiernos como las agencias de cooperación (ONGs y organismos internacionales) la abordan en diferente forma. El resultado de tal abordaje es un gran desorden en los esfuerzos de los gobiernos y de las agencias, poniendo en tela de juicio la efectividad de las medidas que se toman. La situación tiende a complicarse a medida que pasa el tiempo y no se resuelven problemas estructurales y a raíz de nuevos elementos que hacen más difícil que la seguridad alimentaria, como objetivo de desarrollo, sea alcanzada. De no tenerse en cuenta el agravante contexto, continuará el desperdicio de recursos y la profundización de los problemas.

Estas notas tienen el propósito de contribuir a identificar vacíos en los que se requiere profundizar el conocimiento y por lo tanto reconsiderar los factores que influyen las condiciones de inseguridad alimentaria y las alternativas para superar la situación, a raíz de un escenario cambiante que tiene influencia en la inseguridad alimentaria global, aunque con implicaciones particulares para los diferentes países.

El documento toma en cuenta los diferentes niveles en los que se manifiesta la inseguridad alimentaria y sus vínculos con otros temas como la pobreza, el hambre y la desnutrición. Plantea la necesidad de revisar los enfoques a la luz de las complicaciones en el escenario global de inestabilidad; y los compromisos y oportunidades en el comercio internacional. El documento ofrece una revisión de estos aspectos para motivar el diálogo en un tema amplio y complejo.

Luego de una breve revisión de conceptos y enfoques, hecho en la sección 2; en la sección 3 se hace una consideración de los factores a tomar en cuenta en cuatro niveles en los que se mide la inseguridad alimentaria: la familia, el territorio local; el país y el nivel mundial. En la sección 4, se añaden al marco de referencia los elementos que hasta ahora han estado poco incorporados en el modelo analítico: la inestabilidad por varias causas; la adquisición de tierras de algunos países y corporaciones para producir alimentos en otros países; y las reglas para el comercio internacional. En la sección 5, se ofrecen comentarios sobre las acciones necesarias para alcanzar la seguridad alimentaria, con referencia especial a las responsabilidades de los gobiernos y lo que pueden aportar las agencias de cooperación internacional.

2. Las diferencias básicas y lo que hay detrás de ellas

Varios conceptos relacionados a la inseguridad alimentaria se vinculan y hay falta de rigor en las definiciones y sobre los objetivos de las medidas de política y sus instrumentos en cada caso. Ello conduce a que haya confusión sobre lo que se quiere alcanzar y cómo hacerlo. En esta sección, se ofrece algunas aclaraciones (sin pretender ser exhaustivo) a fin de contribuir a que el análisis de las medidas de política se base en la claridad sobre el problema al cual se dirigen.

2.1 Pobreza

La pobreza es sin lugar a dudas una de las palabras más populares entre las agencias de cooperación para el desarrollo. Para superarla se requiere que sean los gobiernos los que tomen las medidas por medio de programas de inversión para superar las limitantes en servicios de salud, educación, acceso, etc. Además, se requiere de políticas gubernamentales para inducir inversión privada generadora de empleo y oportunidades de negocios para las PYMEs. Sin embargo, en muchos casos se pretende resolver la pobreza por la vía de las acciones de los proyectos de investigación y de cooperación técnica de las agencias internacionales. Muchos proyectos de cooperación tienen el atrevido objetivo de resolver la pobreza y pocos son los que admiten que su objetivo es contribuir a crear capacidades y condiciones que ayuden a los gobiernos a definir y poner en práctica las medidas para resolverla.

En las mediciones de pobreza se enfatiza el porcentaje de pobres, es decir aquellos cuyo ingreso está por debajo de determinado nivel. En menos casos, se hace una referencia explícita al número de pobres, el cual sigue aumentando (aunque disminuya el porcentaje) debido al aumento de población. La pobreza estructural es menos escudriñada, por lo tanto los análisis no explican la disponibilidad de activos, las condiciones de acceso, las limitantes para disponer de agua,

la ignorancia, la corrupción en la gestión pública y por lo tanto la exclusión, la discriminación hacia la mujer, la ancianidad y la invalidez, entre otros factores que si no se superan no hay alivio a la pobreza.

Usualmente, se trata de resolver la pobreza rural con una atención focalizada en la producción agropecuaria, lo cual es solo una forma de contribuir, tanto con la producción de alimentos como por la vía de la generación de ingresos para los productores y los asalariados. Menos adecuado inclusive es que se le encarga al Ministerio de Agricultura ocuparse de dicha tarea.

En los últimos años hay algo más de atención a la creación de otras oportunidades de empleo en el medio rural, considerando la gran cantidad de hombres y mujeres sin propiedad de la tierra y que viven en pequeños poblados o caseríos. Esto se está haciendo por la vía del desarrollo de las **PYMES rurales**. Y para ello lo primero que hay que hacer es cambiar la imagen de que lo rural es negativo, a fin de atraer inversión privada y estimular el desarrollo. La atracción de inversión privada hacia el medio rural es algo que hay que atender con más seriedad para crear oportunidades de empleo. Desde luego que ello tendría que ir acompañado con la responsabilidad social de las empresas, como de hecho algunas ya lo están haciendo. En el caso de la pobreza urbana, las medidas tienden a focalizar más en la creación de oportunidades de empleo y en la asistencia social.

Lo aquí expuesto, hace explícito que resolver la pobreza es uno de los aspectos fundamentales para contribuir a la seguridad alimentaria, pero no el único. Por otro lado, lo que se haga por resolver la pobreza rural y la urbana tiene que ver especialmente con el tema del acceso a alimentos, tema que se discute más adelante.

2.2 Hambre

El hambre es una de las expresiones más crudas de la pobreza y de las crisis de disponibilidad de alimentos y de agua. Una gran parte de la población rural padece de hambre, especialmente en períodos críticos debido a desastres naturales que agravan la disponibilidad de agua o el exceso de la misma. Como resultado de ello se hacen crecientes la debilidad de las personas, la poca capacidad para el trabajo y las enfermedades crónicas y los más frágiles mueren. En las zonas urbanas, el hambre se mengua parcialmente con la mendicidad; opción que no existe para los pobres rurales.

El IFPRI ha estimado durante los últimos años un Índice General de Hambre (IGH) en casi todos los países del mundo · El Cuadro 1 muestra en forma comparativa la situación en los países de Centroamérica y como referencia, otros dos países, China y Etiopía. Como se refiere en la nota de pie de página, el Índice del año 2009 se estima con datos hasta el 2007, de modo que no reflejaría los efectos del alza de los precios de los alimentos. Se puede apreciar que con la excepción de Costa Rica, todos los países de Centroamérica tienen un índice que se puede considerar moderado y que en general todos los países (especialmente Nicaragua) han mejorado la situación entre 1990 y 2009.

Cuadro 1. Centroamérica, Índice de Hambre, 1990-2009

País	Índice de hambre, 1990	Índice de hambre, 2009
China	11.6	5.7
Costa Rica	5.0	5.0
El Salvador	8.7	6.2
Panamá	10.1	7.9
Honduras	13.5	7.7
Guatemala	15.3	12.5
Nicaragua	23.4	10.6
Etiopía	43.5	30.8

Fuente: IFPRI, 2009. Índice Global de Hambre, Washington DC

El IFPRI señala que ante la crisis financiera y la crisis de alimentos, vinculadas en formas complejas, el máximo impacto lo han sufrido los pobres y hambrientos, y los países con los mayores niveles de hambre estarán también entre los más vulnerables a la crisis global. Aunque los pobres y los hambrientos son en general los más afectados por la crisis financiera y la de alimentos, los impactos precisos a nivel de hogar difieren ampliamente.

Las respuestas de políticas a ambas crisis deben tener en cuenta estos distintos impactos. Deberían diseñarse estrategias de protección social para mitigar el actual impacto sobre los más vulnerables, sentar las bases para una recuperación sostenible y prevenir impactos negativos en el futuro. Se deberían ampliar y fortalecer las intervenciones de nutrición, tales como los programas de alimentación escolar y de nutrición infantil temprana y nutrición materna, a fin de asegurar una cobertura universal.

2.3 Desnutrición

La desnutrición se refiere fundamentalmente a condiciones humanas resultantes de la deficiente ingesta de calorías, proteínas, vitaminas y minerales de parte de las personas. Y si bien se debe en muchos casos a la pobreza, en otros se asocia a la mala educación alimentaria-nutricional, a condiciones de salud y salubridad y la distribución de los alimentos intra-familia. La desnutrición, a diferencia del hambre que puede ser coyuntural, es de orden estructural y se encuentra especialmente entre los niños y no solo afecta su sobrevivencia, sino también su capacidad intelectual y de aprendizaje y por lo tanto su desempeño futuro.

También en este caso las medidas de política deben de ser explícitas en función de los objetivos que se trata de alcanzar. Los programas de educación escolar, apoyo maternal, vaso de leche y otros han probado ser efectivos. Uno de los que ha permitido logros más sustantivos, en forma complementaria a los anteriores, es la educación familiar sobre alimentación y nutrición.

2.4 Inseguridad Alimentaria

Los tres aspectos antes relacionados no son sinónimo de inseguridad alimentaria. Siendo este tema el objeto principal de esta nota, son necesarias dos observaciones para identificar con precisión que es lo que se está tratando de resolver. El punto de partida es la definición ya aceptada que la seguridad alimentaria se alcanza cuando se dispone y se tiene acceso a los alimentos básicos y el agua en forma continua.

La primera acepción a la que se refiere la seguridad alimentaria es la disponibilidad de alimentos, y al respecto hay que hacer la pregunta si tal disponibilidad se trata de lograr en forma continua o en las épocas de crisis. Si el problema es de una escasez crónica, posiblemente está asociada a la degradación de los recursos naturales y a la pobreza, es decir no hay ni como producir ni como comprar alimentos. Si la escasez es en determinados momentos, como por ejemplo en la época seca, o como resultado de un agravamiento de la sequía o de las pérdidas ocasionadas por inundaciones u otros desastres, el problema es más de inseguridad como tal.

Respecto al acceso desde luego el punto central es la disponibilidad de ingresos suficientes para poder adquirir los alimentos, especialmente en los momentos de crisis. Y al respecto son tan importantes los ingresos netos disponibles, incluyendo lo que se tiene ahorrado, y los precios que es necesario pagar.

Un aspecto a considerar respecto a la disponibilidad y el acceso a alimentos y agua es la localización de la población que padece de inseguridad alimentaria. Y esta observación se hace por separado de lo que se trata más adelante sobre los niveles en los que se desarrollan las acciones según los objetivos. Si se trata de la población urbana, es poco probable que siempre se logre soluciones por la vía de la producción de alimentos básicos dentro del país, especialmente cuando se podrían importar y quizás más baratos en algunos casos. Si se trata de una población rural, el aumento de la producción de alimentos básicos tendría más sentido. Debe recordarse que los alimentos importados, llegan especialmente a las zonas urbanas, y cuando llegan a las zonas rurales son más caros que los producidos en dichas zonas. Y por otro lado la ayuda alimentaria, rara vez llega a las zonas rurales.

En relación a estos cuatro aspectos (pobreza, hambre, malnutrición e inseguridad alimentaria) es claro que no están

desvinculados, sin embargo es diferente lo que se puede hacer para contribuir a resolver cada uno de ellos o todos en conjunto. La pregunta es entonces si los gobiernos y las agencias de cooperación están claros en estas diferencias y lo que pueden hacer al respecto.

3. Las dimensiones de la Inseguridad Alimentaria

La inseguridad alimentaria se debe analizar en cuatro dimensiones y en cada caso valorar los aspectos particulares que la caracterizan. Esta consideración es importante por cuanto las políticas y las acciones son diferentes en cada caso. Y desde el punto de vista de la cooperación internacional se esperaría también que sus objetivos y acciones sean más claros según al nivel en el que estén operando.

3.1 A nivel de familia

Puede considerarse que este es el nivel más específico y en el que se tendrían que obtener los resultados más concretos. Desde luego que las acciones podrían variar si se trata de familias urbanas o rurales.

Uno de los factores críticos en la familia es la magnitud del ingreso en función del número total de miembros y de los miembros dependientes y la relación ingreso/gasto, y por lo tanto la magnitud del ahorro, especialmente para afrontar los momentos difíciles. Además de ello, es importante el acceso a alimentos y agua cerca a donde se ubican.

El aislamiento de las familias rurales es un factor crítico. Por un lado si tienen que comprar alimentos pagan por ellos mucho más que los pobres urbanos o que los pobres rurales a la vera de los caminos. Por otro lado, las familias ubicadas en lugares distantes de las fuentes de asistencia alimentaria tienden a no ser atendidas por dichos programas. Esta consideración es de alta relevancia para apoyar a las familias pobres aisladas, pero con activos de tierra y agua, para producir los alimentos básicos, sin que ello sea suficiente para salir de la pobreza o para tener seguridad alimentaria.

Cuando se trabaja en programas a nivel familiar es importante la distribución de alimentos intra-familia. Y al respecto es fundamental el empoderamiento de la mujer para lograr una distribución equitativa del gasto y de los alimentos.

Los programas orientados a educación y distribución de alimentos entre familias en riesgo alimentario, suelen ser de responsabilidad de entidades especializadas del gobierno o de los Ministerios de Salud, y no siempre dichos programas tienen en cuenta las consideraciones antes expuestas.

3.2 A nivel de territorio

Los territorios rurales son sumamente diversos en cuanto a calidad de recursos naturales, vulnerabilidad, densidad de población, estructura productiva, acceso, etc. Por lo tanto, estas condiciones de base deben ser muy tomadas en cuenta para los programas que se desarrolle.

De particular importancia es el grado de comunicación hacia los poblados rurales. En Centroamérica se han identificado hasta cinco mil poblados rurales de menos de 500 personas, o sea casi 20 por ciento de la población rural, con acceso vial y a servicios públicos, muy limitado.

Respecto a la vulnerabilidad, es importante tener la ubicación de espacios en los que la población esté en más riesgo alimentario. Los programas en este caso tendrán que focalizar la atención en las fuentes de agua, la producción y almacenamiento de alimentos básicos y la generación de empleo local.

El desarrollo de los territorios rurales, la protección de las fuentes de agua, la acción colectiva y el fortalecimiento de los gobiernos locales es fundamental tanto para superar la pobreza como para reducir la inseguridad alimentaria.

Los entes más directamente vinculados suelen ser los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, los gobiernos estatales y regionales, las organizaciones locales, aunque la evidencia muestra su limitada capacidad para ocuparse de esta tarea.

Tan severo como eso es la falta de coordinación entre instituciones.

3.3 A nivel de país

Lograr la seguridad alimentaria a este nivel requiere trabajar en cuatro frentes. El primero es la producción de productos básicos, que en el caso de Centroamérica son los granos, maíz, frijol y arroz y en los Países Andinos, papa, maíz, quinua, cebada, habas; y en los pequeños países del Caribe, los plátanos, yuca y otras raíces, con diferente peso relativo en cada país. Debe señalarse que en todos esos casos, los derivados del trigo tienen un gran peso en las dietas urbanas y rurales, pero se importa. El segundo frente es la generación de ingresos, pues ha quedado claro que para muchos segmentos y familias que no pueden producir los alimentos básicos, es importante tener el ingreso necesario para adquirirlos, asunto de particular relevancia en las zonas urbanas. El tercer frente a nivel nacional es la disponibilidad de divisas, pues sin ellas no se podría importar lo que no se puede producir o lo que se pierde por causa de los desastres naturales. Tan importante como todo lo anterior es el cuarto frente que se refiere al funcionamiento de los mercados con la mayor transparencia y especialmente sin acaparamientos durante los períodos críticos.¹

Utilizando estas consideraciones, Paz (2009) en un estudio que incluyó El Salvador, Costa Rica, Ecuador y Perú concluye que durante los años de la crisis de precios internacionales (2007 y 2008): “En general los países mejoraron el ingreso per cápita promedio y casi todos hicieron avances en la reducción de la pobreza, lo cual indicaría una mejora en el poder adquisitivo y por lo tanto la capacidad de compra de alimentos, factor necesario en la seguridad alimentaria. Todos los países mejoraron su índice de apertura comercial, revelando con ello una mayor relación con la economía internacional, lo cual habría facilitado la importación de alimentos, y de otros productos, en beneficio de los consumidores. El aumento sustancial de las reservas internacionales habría sido otro factor que les dio a algunos países la posibilidad de importar más alimentos, como de hecho ocurrió. Además de las reservas internacionales, en algunos países, las remesas son ingresos importantes para una buena parte de la población pobre.”²

Es importante anotar que las políticas de gobierno, poco a poco están tomando conciencia de que las acciones a los tres niveles (familia, territorio, país) no estén desvinculadas. La colaboración de la FAO ha sido muy valiosa para la definición de las estrategias nacionales de seguridad alimentaria. Sin embargo, pocos países tienen programas robustos para afrontar la inseguridad alimentaria.

3.4 A nivel mundial

La inseguridad alimentaria mundial es un *mal público global*. Es difícil pensar en la posibilidad de los países ricos o pobres puedan lograr seguridad alimentaria sin verse afectados por procesos globales. La inestabilidad de la producción en los países exportadores netos, los desastres naturales, los costos del transporte internacional, las guerras, etc. afectan a todos, aunque en forma diferenciada. La situación cobra dimensiones especiales para los países que no están produciendo suficientes alimentos, que son importadores netos de alimentos básicos o que no tienen las divisas para importarlos cuando escasean.

Una observación sobre la situación a nivel mundial, es que el número de gente expuesta a mayor inseguridad alimentaria se encuentra en África y en la India. Si a ello se suma la población en riesgo en Asia, Suramérica y Norteamérica, la población en riesgo alimentario en Centroamérica y el Caribe no llega ni al dos por ciento del total mundial; y con la excepción de Haití y algunas zonas de otros países, la gravedad del problema no es comparable a la de África. Por lo tanto, puede esperarse que la ayuda alimentaria se oriente cada vez más a ese continente.

1 Para conocer los indicadores en cada caso y un análisis comparativo entre 1990 y 1995 en Centroamérica, ver el trabajo de Carlos Pomareda. “Apertura Comercial y Seguridad Alimentaria en Centroamérica”. En Reza, Lucio y Rubén Echeverría “Agricultura, Medio Ambiente y Pobreza Rural en Centroamérica”. BID-IFPRI, Washington, DC 1998

2 Paz, Julio, 2009. Precios Internacionales, Ingresos de los Productores y la Seguridad Alimentaria en América Latina. IICA, San José, Costa Rica

Otra consideración importante a nivel global concierne a la globalización y la conectividad. Como resultado de ello la información sobre eventos reales que afectan las cosechas, se extiende rápidamente y activa los mercados de futuros. Esta situación fue evidente en los años 2007 y 2008 a raíz de la escalada de los precios del petróleo y la caída de la producción de granos en algunos países. Desde luego que no puede omitirse el hecho que la especulación financiera fue un factor importante para aumentar el alza y la volatilidad.

A nivel mundial y con importantes implicaciones nacionales, el problema de la inseguridad alimentaria es más complejo pues está afectado por fenómenos globales que se tratan a continuación.

4. Las complicaciones globales

Analizar la inseguridad alimentaria a nivel global requiere incorporar tres aspectos. Primero, la inestabilidad originada en muchos aspectos; segundo, las adquisiciones de tierra por parte de los gobiernos y corporaciones en terceros países para producir allí sus alimentos; y tercero, la flexibilización *de facto* que se está dando en las reglas para el comercio internacional.

4.1 Las fuentes de inestabilidad

Este es sin lugar a dudas el aspecto que ha sido más advertido especialmente ante la evidencia de los hechos de los últimos años. En el cuadro 2 se resumen las principales fuentes de inestabilidad y sus efectos en la inseguridad alimentaria, aunque debe advertirse que hay un importante grado de abstracción pues es alta la interacción entre todos los factores.

Debido a que estos temas están ampliamente discutidos en otros documentos, aquí se refieren solo en forma muy breve, con tres observaciones.

La primera se refiere a la importancia de diferenciar entre el cambio climático y la inestabilidad o variabilidad climática. El cambio climático es un proceso en curso y que se refleja en los ya populares indicadores como el calentamiento global. Desde luego que al respecto los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero son ineludibles. La inestabilidad climática es una situación actual y que ya ha mostrado su diversidad de formas y dañinos efectos. Para la agricultura hoy, y por lo tanto para su viabilidad, estar preparado para afrontar esta condición es esencial. Sin ello, pensar en el futuro es una utopía.

La segunda consideración es que tanto la variabilidad climática como los desastres naturales implican pérdidas cuantiosas para los productores, para las familias y por lo tanto se trata de ingresos no percibidos. A ello se suman que tanto los productores y las familias, y el gobierno deben afrontar el endeudamiento para hacer frente a las pérdidas y para la reparación de los daños. Esta situación es uno de los factores más críticos que socaba las bases del crecimiento económico y el desarrollo.

Y la tercera consideración es que las otras fuentes de inestabilidad, las asociadas a la volatilidad de los mercados son en gran parte ajenas a los países pobres; pero al mismo tiempo pueden mitigarse si existiesen normas y mecanismos de gobernabilidad global para evitar la exagerada volatilidad.

Cuadro 2. Fuentes de Inestabilidad e Implicaciones para la Seguridad Alimentaria

Fuente de inestabilidad	Implicaciones para la seguridad alimentaria
Variabilidad Climática	Altera los rendimientos en unos casos en forma positiva y en otros en forma negativa, y en forma diferente para los diversos productos, en las distintas regiones y en momentos diferentes durante el año y por lo tanto los volúmenes disponibles no son fácilmente predecibles
Desastres naturales	Son causa de pérdidas de las cosechas de los diferentes cultivos y animales; implica fuerte reducción de los ingresos y aumento de los gastos de las familias rurales y de los gastos de los gobiernos para afrontar la reconstrucción-
Volatilidad de Precios de alimentos	Asociada en algunos casos a la disminución de la producción, al agotamiento de las reservas o a la especulación tienen efectos positivos para los productores y negativos para los consumidores, dependiendo desde luego de la transmisibilidad desde los mercados internacionales a los mercados locales.
Volatilidad de precios del petróleo e insumos	En este caso el efecto es muy complejo en los países y afecta los costos de transporte, de la mecanización y la fertilización, pero también los ingresos de los consumidores que tienen que pagar más por la energía. La situación es más severa en la agricultura mecanizada e intensiva en fertilizantes y en los países sin fuentes de energía renovable
Volatilidad en los mercados financieros	Este factor ha fluctuado a través del tiempo pero es evidente que afecta las preferencias en el mercado bursátil y tiene influencia en los mercados de <i>comodities</i> y en forma más reciente cuando esa volatilidad es mayor ha implicado el desplazamiento de capitales hacia la compra de activos como la tierra de uso agrícola

Fuente: Elaboración del autor

4.2 La adquisición de tierras para agricultura

La compra de tierras de uso agrícola se acelera a partir del 2007 y hoy en día representa uno de los aspectos de mayor relevancia para un análisis de las perspectivas para la seguridad alimentaria a nivel mundial y para algunos países en particular. Tales adquisiciones de parte de algunos países y corporaciones con disponibilidad de recursos, tiene el fin de producir sus alimentos en otros países. Tal proceso es inducido por la desconfianza en los mercados financieros en los que otrora invirtieron y por otro lado, la percepción de que la crisis global de alimentos no está lejos de ser una realidad permanente.

Uno de los factores de motivación para estas adquisiciones fue el temor de que las restricciones a las exportaciones podrían limitar la disponibilidad global de granos. Este era por ejemplo el caso de las medidas tomadas por Argentina para restringir las exportaciones de cereales y carne; y de Rusia para las exportaciones de trigo. En otros casos inquietaba la dedicación de cantidades crecientes de productos como el maíz y la soya para la producción de combustibles. Entre las empresas privadas primó la expectativa de que los precios de los alimentos podrían seguir subiendo, y ello era una oportunidad de negocios.

Estas adquisiciones de tierra para uso agrícola son operaciones que cuentan con asesoría de alto nivel. Un aspecto importante en las decisiones para adquirir tierras concierne al acceso a agua y a vías de acceso; y la menor posibilidad de conflictos sociales relacionados al cambio de propiedad. El asesoramiento financiero es otro de los aspectos importantes. Las modalidades de estas operaciones incluyen la compra-venta, los alquileres por tiempo prolongado y la agricultura de contrato. Los términos de las negociaciones son muy variados y en algunos casos incluyen inversiones de parte de los compradores en proyectos de riego, caminos, y otros, a cambio del usufructo de la tierra.

Entre los países compradores de tierra se tiene aquellos que tradicionalmente han sido dependientes de importaciones de alimentos, y que ahora contaban con excedentes de recursos financieros. Así en dicha lista se tiene a China, Japón, Corea del Sur, Arabia Saudita, Libia, Qatar y los Emiratos Árabes. Otros países como India también han incursionado en este campo, siendo su preocupación la fuerte explosión demográfica y limitaciones de tierra y agua. Varias corporaciones se cuentan entre las compradoras incluyendo grupos como Mitsui y Daewoo. Entre los países vendedores prevalecen los de África como Sudan, Kenya, Tanzania. También se reportan ventas en países de Asia como Papua-Nueva Guinea, Madagascar y otros como Australia, Ucrania, Brasil y Argentina.

Para dar una idea de la magnitud de estas operaciones se reportan algunos de los casos ya concretados: Libia compró en Ucrania 250,000 hectáreas en el 2008; una corporación privada de Corea del Sur compró en Sudán 690,000 hectáreas, también en el 2008; Arabia Saudita compró en Tanzania 500,000 hectáreas en el 2010. También se han dado muchas otras adquisiciones de menor (!!!) magnitud como la reciente compra de 40,000 hectáreas de Qatar en Kenya.

Varios de los intentos para lograr los acuerdos de compra-venta han sido suspendidos debido a la resistencia de las organizaciones nacionales. Así por ejemplo un esfuerzo de Daewoo Logistics Corporation para alquilar 1.3 millones de hectáreas para maíz y palma aceitera en Madagascar resultó un conflicto cuyo final fue el derrocamiento del gobierno en el 2009. Otro caso bloqueado fue la compra de tierras de parte de China en Filipinas por 1.24 millones de hectáreas, también en el 2009. Uno de los más recientes fue la denuncia de que la IFC (International Finance Corporation) estaba financiando la compra de cinco millones de hectáreas la mayor parte de ellas en Papua-Nueva Guinea. El tema ha sido llevado a debate internacional cuestionando el papel de la IFC.

La magnitud de estas operaciones, bajo las diversas modalidades no está actualizada al 2011. En el año 2009 el IFPRI reportó que se habrían negociado unos veinte millones de hectáreas por un monto de unos treinta mil millones de dólares. Es posible que a la fecha esas cifras pudieran haberse elevado en un 50%.

Las implicaciones son sumamente diversas y pueden variar mucho entre países, dependiendo de las condiciones bajo las que se realizan las transacciones. Los propietarios de esas tierras o por lo menos quienes las explotan actualmente pero sin títulos de propiedad, en algunos casos habrían sido desplazados. En la medida que en varios casos se trata de alquileres, se estaría dando sobre-explotación de la tierra, agotamiento de los acuíferos y contaminación por efecto del alto uso de agroquímicos y otras prácticas intensivas. También se ha reconocido que los cultivos con semillas transgénicas están siendo aceptados en parte por la ausencia de legislación nacional al respecto.

Un efecto importante ha sido el aumento del precio de la tierra agrícola. Se reporta que entre el 2008 y el 2009 el precio de la tierra subió entre el 16 y el 30 por ciento en Brasil, Polonia y el Medio Oeste de los Estados Unidos. Se argumenta también que la puesta en producción de estas tierras está permitiendo que los precios de los alimentos básicos suban menos de lo que habría ocurrido sin esta producción. Otros beneficios que se reconocen a estas inversiones son la construcción de caminos, y oportunidades de empleo para las poblaciones ubicadas en estos grandes espacios y que vivían en altos niveles de desempleo y sub empleo.

Vale la pena hacer la acotación de que mientras se dan estas mega adquisiciones, en muchos países persiste y se profundiza el minifundio. En América Latina hay abundante evidencia de la continuidad de la presión para resolver esta crítica situación en México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Perú y otros países. Mientras en los mega-territorios agrícolas se podrá producir granos en forma masiva, y posiblemente sin mayores inquietudes sobre el uso de semillas los transgénicas; en los minifundios de los países referidos las pocas opciones son las hortalizas, especies y frutas y con alto valor agregado.

Puede comprenderse que las implicaciones para la seguridad alimentaria son sumamente diversas y van a darse en diferente forma, a nivel global; para los países que aseguran la oferta de alimentos por la vía de la importación; para los países que dejan de producir para su mercado interno; y para las poblaciones en los territorios específicos donde se da esta producción. Asimismo, los efectos netos se darán en función de los elementos que se incluyan en la negociación y particularmente en el caso de los países que venden o dan la tierra en alquiler.

Dado que las compras se están haciendo en países en donde los recursos naturales, especialmente tierra y agua, son poco aprovechados en la actualidad, podría esperarse un aumento de la oferta global. Al respecto es deseable que se establezcan normas que permitan una situación de ganar-ganar; siendo fundamentales la transparencia en las negociaciones, el respeto a los derechos de propiedad sobre la tierra, compartir los beneficios con las comunidades locales, evitar los impactos ambientales negativos, respetar la normativa para el comercio internacional, especialmente cuando se trata de las transferencias intra-firma utilizadas por las corporaciones transnacionales.

Se reconoce que la normativa internacional en este campo está avanzando muy lentamente, mientras las transacciones lo hacen en forma acelerada. Es indispensable un código de conducta internacional en cuya definición y administración participen instituciones como la FAO, UNEP, OMC y el FMI. Estos son los nuevos bienes públicos internacionales necesarios para la seguridad alimentaria global.

4.3 Las reglas para el comercio internacional: cambios de facto

Este es posiblemente uno de los temas más sensibles y que ha comenzado a entrar en la agenda política global, con un llamado a reconsiderar el consenso de Washington. Al respecto hay dos dimensiones, los compromisos en la OMC y aquellos en el marco de los Tratados de Libre Comercio.

La utilización de las medidas de política comercial para mejorar el acceso a alimentos en el mercado internacional, requiere considerar varios aspectos en el marco de la OMC y de los TLC. La liberalización de las importaciones por la vía de la reducción de las tarifas, la ampliación de los contingentes arancelarios, hacerse de la vista gorda sobre los obstáculos al comercio para favorecer importaciones y la facilitación aduanera cuentan entre las opciones para aumentar las importaciones. Los intereses de grupos empresariales en el sector importador encuentran en esto una importante oportunidad para mejorar sus ganancias y por parte del sector público se considera que tales medidas permitirían que mejore la disponibilidad y que el precio a los consumidores no se eleve tanto.

Por otro lado, los exportadores netos, ante el riesgo de que aumenten los precios internos y ejerzan presión inflacionaria; y en afán político recurren a las prohibiciones a las exportaciones, con el consecuente descontento de los productores nacionales. Los casos ya mencionados de Argentina en soya y carne y de Rusia en trigo son algunos de ellos.

Las medidas antes expuestas posiblemente van a continuar y van a tener efectos diferenciados. Para su aplicación será necesario en cada caso valorar aspectos como la transmisión de los precios internacionales a los mercados nacionales en las diferentes cadenas agroalimentarias, considerando que dicha transmisión es muy variada en cuanto a magnitud y velocidad. Si tal transmisión de precios altos fuese rápida y completa a los productores, no habría necesidad de subsidios. En el caso de los consumidores, si la transmisión fuese igualmente rápida y completa, serían más adecuados los programas de amortiguamiento por la vía de la ayuda alimentaria y apoyo a los ingresos de grupos marginales.

Un aspecto insuficientemente documentado, es la medida en la que se desplazarían los productos entre los países con fronteras porosas o entre aquellos en los que existe libre comercio, y los precios resultantes de tales flujos, así como las implicaciones para el consumo. Esto ocurriría dado que hay notorias diferencias en la capacidad de oferta y de demanda de ciertos productos entre algunos países vecinos. Los casos del frijol en Centroamérica, de la quinua entre Bolivia y Perú y del arroz entre Ecuador y Perú son algunos a notar. En tal sentido, es de esperarse que los flujos entre países se den, y que en esos casos los productores del país exportador podrían derivar beneficios menores que los originalmente previstos y que al mismo tiempo los consumidores en dicho país exportador, paguen precios más altos que los previstos ante un aumento de la producción doméstica. En el marco de la OMC existe una amplia gama de medidas que se pueden usar para favorecer las políticas nacionales de seguridad alimentaria. Ellas se incluyen en el Artículo XI del GATT: (Eliminación general de las restricciones cuantitativas); y en el Acuerdo sobre la Agricultura (AA). En este último caso se refieren a: Artículo 12: Disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación; Anexo 2 (Caja Verde) Seguridad alimentaria; Ayuda alimentaria interna y Servicios generales; Artículo 6 (Caja Ámbar); Artículo 6:2 (Caja de Desarrollo) y Artículo 10: (Ayuda alimentaria internacional)

De lo expuesto se deduce que la OMC ofrece varias posibles ventanillas en las cuales respaldar las decisiones de política para favorecer la seguridad alimentaria. Además de ellas debe recordarse que la Seguridad Alimentaria se logra cuando los países generan suficientes ingresos para su población en mayor riesgo alimentario. La generación de empleo de calidad (bien remunerado) para dicho segmento es fundamental. Por lo tanto, el acceso a los mercados de los países desarrollados, y especialmente para los productos con valor agregado, es una de las mejores formas de contribuir a la generación de empleo de calidad. En tal sentido, la eliminación de crestas arancelarias en los países desarrollados, es indispensable que se resuelva en el marco de la OMC. En el trabajo de Pomareda (2008), se presentan las diferentes alternativas de política comercial permitidas en la OMC y que se pueden utilizar para mejorar la seguridad alimentaria, aquí resumidas en el Anexo.

No menos importante en las negociaciones en la OMC es el tratamiento de los productos especiales y sensibles, y los temas hasta ahora menos tratados como políticas de competencia, propiedad intelectual, transgénicos, los asuntos ambientales y lo relacionado a inversiones. Los altibajos de la Ronda de Doha, crean por un lado un desencanto; pero por otro lado no se descarta la posibilidad de que las discusiones se reanuden y que en ellas los temas del nuevo contexto se planteen en forma más sustantiva.

Además de los compromisos en la OMC es necesario reconsiderar al momento de la evaluación de los TLC, los asuntos que ameriten un análisis más profundo. Dentro de los compromisos adquiridos en los TLC, algunas medidas son de cobertura genérica en un Tratado (como por ejemplo lo que se refiere a Compras del Sector Público) y otras son medidas específicas referidas a productos, como en el caso del arancel a determinada línea arancelaria y el período de desgravación que se haya comprometido en el respectivo TLC. Y por último, las medidas pueden tomarse en forma individual o varias de ellas en forma simultánea. En tal caso los resultados netos van a ser muy variados.

Tan importantes como las negociaciones internacionales son los acuerdos internos. La conciliación de intereses para la revisión y aplicación de las modificaciones de la política comercial no es un asunto sencillo: Las referencias hechas en algunos casos de modificación de la política comercial en Centroamérica ilustran las fricciones entre grupos de interés en las cadenas agroalimentarias y a nivel de la región. Un caso de conflicto fue el suscitado en cuanto a la eliminación del arancel para los insumos lácteos, propuesto por la Cámara de la Industria Alimentaria (CACIA) y rebatido por la Cámara Nacional de Productores de Leche (CNPL) y la Cámara Nacional de Agricultura y Agroindustria (CNAA) en Costa Rica. Otro fue la propuesta de creación de un contingente de muslos de pollo, presentada en Nicaragua y opuesta por la Asociación Nacional de Avicultores y Productores de Alimentos para Animales (ANAPA). Este es posiblemente uno de los aspectos que requiere más atención a fin de que las decisiones de política comercial se sustenten en bases técnicas.

Un tema no menor en el comercio internacional es el poder de las empresas transnacionales en el comercio e industria de alimentos. No hay espacio aquí para una discusión más detallada, pero las presiones internacionales son también ejercidas para regular las transacciones financieras. En particular destaca la propuesta de exigencias de depósitos de dinero para las compras a futuros de *comodities*.

5. Comentario final

Es incuestionable, como se ha reconocido antes, que las condiciones de pobreza, hambre y de inseguridad alimentaria, están mayormente entre la población en África y en la India y en varios otros lugares del mundo. Al mismo tiempo en todos los países se da la abundancia y el desperdicio. Y así como los precios altos son una de las causas de que un porcentaje alto de los pobres vean menguadas sus posibilidades de mejorar su alimentación, así también los ingresos de muchos productores y especialmente de las corporaciones involucradas en el comercio mundial de alimentos se abultan con tales precios altos. Sin lugar a dudas es un escenario de ganadores y perdedores en el que los mecanismos de mercado han sido el medio para la polarización.

Estas debilidades de los mecanismos de mercado se están haciendo cada vez más evidentes al aparecer otras fuerzas como las aquí referidas (inestabilidad, compra de tierras y presión sobre las reglas para el comercio internacional) y que por lo tanto exigen revisar los mecanismos de regulación y el establecimiento de una gobernabilidad global más robusta.

En este escenario, los problemas son más complejos y las posibles acciones para combatir la inseguridad alimentaria son muchas y cada país deberá analizarlas en función de su realidad y según la naturaleza del problema. Por otro lado, es muy importante identificar a los responsables de las medidas a nivel nacional y global.

Si bien casi todos los países han establecido programas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN), persisten algunos problemas. El primero, es la amplitud de objetivos de los SAN que lleva a agendas dispersas que tratan de resolver todos los problemas vinculados a la pobreza, el hambre, la desnutrición y la inseguridad alimentaria como tal. El segundo, es la baja capacidad para la implementación de los programas. Ello se relaciona tanto con la efectividad de las medidas de política, la disponibilidad de recursos económicos y la capacidad operativa, especialmente en cuanto a la coordinación institucional. El tercero, es que los programas de SAN suelen dar mayor atención a las áreas urbanas. Por lo tanto su cobertura en el medio rural es baja. Y el cuarto, es la creencia de que esta es una tarea de la cooperación internacional. Por lo tanto, los aportes de los gobiernos son muy limitados en comparación con las asignaciones para otros rubros del gasto público.

Un aspecto crucial para el pronunciamiento de las agencias de cooperación a nivel global y en América Latina concierne a las políticas y la capacidad para que los gobiernos se ocupen de resolver el problema de la inseguridad alimentaria. Al respecto se requiere una posición muy enérgica pues en varios casos pareciera que los gobiernos están muy ocupados en el crecimiento de las economías y no en el desarrollo de los países en sí. Es importante hacer explícitas estas limitaciones de modo que se deslinde la responsabilidad de los gobiernos y las de las agencias de cooperación para contribuir a resolver el problema. Si bien es altruista que las ONG trabajen directamente con familias, grupos vulnerables y organización de hombres y mujeres que sufren de inseguridad alimentaria, no debe soslayarse que se trata de una responsabilidad del Estado. **CP**

6. Referencias

IFPRI. 2009. Índice Global de Hambre. Washington DC

ILC, 2011. Asegurar el acceso a la tierra para los pobres en tiempos de competencia por los recursos naturales. Conferencia internacional y asamblea de los Miembros del International Land Coalition. Tirana, Albania, 24 al 27 de Mayo 2011.

Ochieng-Odhiambo, Michael, 2011. Commercial Pressure on land in Africa: A Regional Review of Opportunities, Challenges and impact. CIRAD-ILC-RECONCILE, Nakuru, April, 2011.

Paz, Julio, 2009. Precios Internacionales, Ingresos de los Productores y la Seguridad Alimentaria en América Latina. IICA, San José, Costa Rica.

Pomareda, Carlos, 1998. "Apertura Comercial y Seguridad Alimentaria en Centroamérica". En Reca, Lucio y Rubén Echeverría "Agricultura, Medio Ambiente y Pobreza Rural en Centroamérica". BID-IFPRI, Washington, DC, 1998

Pomareda, Carlos, 2008 Dilema Estratégico de Centroamérica: Inserción Ventajosa en la Economía Internacional. Estado de la Región, San José, Costa Rica, 2008

Pomareda, Carlos, 2009. Política Comercial y Seguridad Alimentaria en Centroamérica: Opciones e implicaciones BID, Washington DC, 2009

Von Braun, Joachim and Ruth Meinzen-Dick, 2009. Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: Risks and opportunities. IFPRI Policy Brief 13, April, 2009, Washington, DC

Anexo

Medidas de Política Comercial permitidas ante situaciones de Inseguridad Alimentaria

a. Artículo XI del GATT: Eliminación general de las restricciones cuantitativas

Ninguna parte contratante impondrá ni mantendrá -aparte de los derechos de aduana, impuestos u otras cargas-prohibiciones ni restricciones a la importación de un producto del territorio de otra parte contratante o a la exportación o a la venta para la exportación de un producto destinado al territorio de otra parte contratante, ya sean aplicadas mediante contingentes, licencias de importación o de exportación, o por medio de otras medidas.

Las disposiciones del párrafo 1 de este artículo no se aplicarán a los casos siguientes: a) Prohibiciones o restricciones a la exportación aplicadas temporalmente para prevenir o remediar una escasez aguda de productos alimenticios o de otros productos esenciales para la parte contratante exportadora;

Las siguientes disposiciones se refieren al Acuerdo sobre Agricultura (AA)

El Artículo 12 del AA: Disciplinas en materia de prohibiciones y restricciones a la exportación indica que de conformidad con el párrafo 2 a) del artículo XI del GATT se debe: tomar debidamente en consideración los efectos de esa prohibición o restricción en la seguridad alimentaria de los Miembros importadores; notificar por escrito, con la mayor antelación posible, al Comité de Agricultura: naturaleza y duración; y celebrar consultas, cuando así se solicite, con cualquier otro Miembro que tenga un interés sustancial como importador.

Además expresa que “las disposiciones del presente artículo no serán aplicables a ningún país en desarrollo Miembro, a menos que adopte la medida un país en desarrollo Miembro que sea exportador neto del producto alimenticio específico de que se trate.”

b. Medidas de Caja Verde

b.1 Constitución de existencias públicas con fines de seguridad alimentaria (párr. 3), en los siguientes términos: Como parte integrante de un programa de seguridad alimentaria establecido en la legislación nacional; El volumen y acumulación responderán a objetivos preestablecidos y relacionados únicamente con la seguridad alimentaria; El proceso será transparente desde un punto de vista financiero; Las compras por el gobierno se realizarán a los precios corrientes del mercado y las ventas de productos procedentes de las existencias de seguridad alimentaria se harán a un precio no inferior al precio corriente del mercado interno. Sujeto a: “Que tenga en cuenta en la MGA la diferencia entre el precio de adquisición y el precio de referencia exterior.”

b.2 Ayuda Alimentaria Interna (párr. 4): El suministro de ayuda alimentaria interna a sectores de la población que la necesiten; El derecho a recibir la ayuda alimentaria estará sujeto a criterios claramente definidos en materia de nutrición; Abastecimiento directo de productos alimenticios a los interesados o de suministro de medios que permitan a los beneficiarios comprar productos alimenticios a precios de mercado o a precios subvencionados; Las compras de productos alimenticios por el gobierno se realizarán a los precios corrientes del mercado; La financiación y administración de la ayuda serán transparentes.

b.3. Servicios Generales (párr. 2) que pueden incrementar la productividad agrícola. Ejemplos: Investigación, lucha contra plagas y enfermedades; servicios de información; servicios de divulgación y asesoramiento y servicios de infraestructura.

c. Medidas en la Caja Ámbar:

Derechos de Ayuda Interna:

Compromiso de Medida Global de la Ayuda (MGA) Total De Minimis: PED – 10% del VTP

d. Medidas en la Caja de Desarrollo, Artículo 6:2 – Trato Especial y Diferenciado para PEDs:

Subvenciones a la inversión que sean de disponibilidad general para la agricultura;

Subvenciones a los insumos agrícolas que sean de disponibilidad general para los productores con ingresos bajos o pobres en recursos;

Ayuda interna dada para estimular la diversificación con objeto de abandonar los cultivos de los que se obtienen estupefacientes ilícitos.

e. Ayuda Alimentaria Internacional (Artículo 10) Prevención de la elusión de los compromisos en materia de subvenciones a la exportación:

los Miembros donantes de ayuda alimentaria internacional se asegurarán que:

- la ayuda alimentaria no esté directa o indirectamente vinculado a las exportaciones comerciales de productos agropecuarios a los países beneficiarios;*
- la ayuda alimentaria bilateral monetizada se realice de conformidad con los “Principios de la FAO sobre colocación de excedentes y obligaciones de consulta”; y*
- se suministre en la medida de lo posible en forma de donación total o en condiciones no menos favorables que en el Convenio sobre la Ayuda Alimentaria de 1986.*

