

# LA CRISIS MUNDIAL DE ALIMENTOS:

alternativas para la toma de decisiones

Katty Cascante Hernández  
Ángeles Sánchez Díez  
(ed.)

A quien cada amanecer camina en busca de agua, a quien se refugia en otros territorios para salvaguardar su vida.

A los receptores activos de la AOD y la ayuda de emergencia.

A quien cada día, con las botas embarradas, lucha por salvar los obstáculos de implementación de su proyecto.

A los cooperantes y sus asociados.

A quien cada tarde, en su oficina, discurre como dar coherencia a las políticas de cooperación.

Al equipo técnico.

A quien cada noche se acuesta con la responsabilidad de diseñar y ejecutar las políticas que transformen este mundo.

A los que toman las decisiones.

A cada ciudadana y ciudadano que cada 4 años ejerce su derecho a voto y cada día con su participación contribuye a la construcción de un mundo mejor.

A la sociedad civil.

A cada hombre y a cada mujer que cada día trabajan por vivir en un mundo más justo y equitativo.

Por un mundo sin hambre.

Ed. Katty Cascante Hernández y Ángeles Sánchez Díez  
©Para esta edición Exlibris Ediciones S.L. y Fundación Alternativas

Edita: Exlibris Ediciones S.L.  
Infanta Mercedes, 92 - 28020 Madrid - Tel.: 91 571 70 51  
exlibrisediciones.com  
Realiza: Dinarte S.L.  
Imprime: Desk Impresores S.L.  
ISBN: 978-84-95028-85-3  
Depósito Legal: M-56501-2008

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad, ni parte de este libro, puede reproducirse o transmitirse por ningún tipo de procedimiento electrónico y mecánico, incluidos los de fotocopias, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito del autor y de los editores.



# Índice

1. Introducción .....	9
2. Especulación y materias primas agrícolas .....	15
3. Los biocombustibles y su impacto en la crisis alimentaria .....	29
4. Cambio climático y seguridad alimentaria .....	53
5. La crisis alimentaria y el comercio internacional: ¿causa o efecto? ....	67
6. La ayuda para el desarrollo ante la crisis de alimentos .....	81
7. Efectos de la crisis alimentaria en los pequeños agricultores .....	93
8. La protección social para enfrentar la crisis alimentaria .....	111
9. Movimientos migratorios y crisis alimentaria .....	127
10. Conclusiones .....	141
11. Bibliografía .....	147
12. Índice de Cuadros, Gráficos y Tablas .....	153
Listado de autores y autoras .....	155
Listado de acrónimos .....	159

# 1. Introducción

*“Nosotras y nosotros somos la gente de la tierra, los que producen los alimentos para el mundo. Tenemos el derecho de seguir siendo campesinos y campesinas, y la responsabilidad de seguir alimentando a nuestros pueblos. Nosotras y nosotros cuidamos las semillas, que son la vida y, para nosotras y nosotros, el acto de producir alimentos es un acto de amor. La humanidad nos necesita y nos negamos a desaparecer...”*

(del mensaje al mundo de 600 representantes de los pueblos campesinos del planeta reunidos en Maputo, Mozambique<sup>1</sup>)

La primavera de 2008 fue testigo de una de las primeras alarmas internacionales del siglo XXI: el hambre. A priori la escasez de alimentos había provocado un incremento de los precios en aquellos productos básicos para la dieta de millones de seres humanos. Sin embargo, parece que la merma de las cosechas no era la única causa, ni siquiera la más importante. La especulación del precio de los alimentos en los mercados a futuro, provocada a su vez por el descenso de inversiones seguras en los mercados de valores, desencadenó una crisis que dejó al descubierto demasiados fallos en un sistema global que no trata de la misma forma a todos sus miembros.

---

<sup>1</sup> Mensaje recogido en una carta al Director del diario El País (24-10-2008) enviada por el Director de Veterinarios sin Fronteras Gustavo Duch.

Las reacciones vinieron de la mano de prácticamente casi todos los países del mundo, bien fuera por su privilegiado acceso a los mercados internacionales (EE UU y UE) como por exactamente lo contrario (Asia Central, Haití), bien por sus niveles económicos donde los alimentos representan porcentajes muy distintos entre sus ingresos, siendo a penas un 10% en los de mayor nivel y entre un 50 y 70% para los más bajos.

De entre las respuestas multilaterales de mayor calado, y tras el limitado resultado de la Cumbre de Estado de la FAO celebrada en Roma el pasado mes de junio, destaca la creación de un grupo de alto nivel (*Task force*) que a iniciativa de las Naciones Unidas ha elaborado un documento que representa el marco integrador para la acción, con objetivos y medidas a corto, medio y largo plazo.

Desde España, y tras el anuncio en la mencionada Cumbre de Roma del presidente del gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, existe el compromiso de darle seguimiento a la crisis. Se tiene previsto realizar un encuentro de alto nivel en enero de 2009, donde el documento de las Naciones Unidas será uno de los marcos de trabajo tanto para las nuevas iniciativas como para los resultados de las medidas aplicadas.

La Fundación Alternativas fue uno de los primeros *think tank* españoles en pronunciarse ante la crisis mundial de los alimentos, a través de su memorando Reacción de España ante la crisis mundial alimentaria, número 82. Publicado a principios de mayo, se hacía un primer análisis sobre las causas tanto coyunturales como estructurales de una de las crisis con mayor impacto social en lo que va de siglo y se apuntaban algunas líneas de actuación necesarias a nivel mundial y más concretamente para España.

Sin embargo, muchos temas se han quedado fuera quizás no de un modo intencionado, pero excluidos o levemente mencionados en este primer análisis. Temas que porque no forman parte de la agenda política ni de las prioridades de los actores más aventajados en el escenario internacional no han tenido el eco suficiente para enriquecer el debate.

En este monográfico pretendemos por eso dar una oportunidad y facilitar una mirada más amplia e inclusiva de las causas y consecuencias de la crisis

de la subida de precios de los alimentos. En la cada vez más estrecha línea que separa la oferta y la demanda, con cada vez menos margen y flexibilidad, prestaremos atención a los colectivos más vulnerables, a las verdades a medias sobre la especulación, el desvío de cultivos y los motivos que alimentan las políticas que no siempre conllevan los resultados más equitativos.

Este trabajo se compone de 8 artículos de nueve autores y autoras de origen variado y formación multidisciplinar, así como su ámbito de trabajo actual (ONGD, OOII, Centros de Investigación, Universidades, consultoras, etc.). En el primer capítulo **Patricia Garrido** nos introduce en el análisis de la especulación sobre las materias primas y en concreto sobre los alimentos a través de los mercados de futuros, que ha supuesto un uso totalmente ilícito de lo que hace décadas se articuló como mecanismo para transferir los riesgos de los ciclos de producción de los productos agrícolas y sus variaciones de precios. Las recomendaciones se hacen en un marco amplio y se centran en la supervisión de los fondos de pensión e inversión que operan en mercados de derivados en EE UU, debido a que en España no existen mercados de futuro.

**José Luis Vivero** y **Carmen Porras** analizan la incidencia de la expansión de los biocombustibles en la crisis, dotando de una excelente rigurosidad científica a lo que viene teniendo un tratamiento de bueno o malo, según quien sea la fuente. Muestran quiénes están siendo los países y agentes ganadores y perdedores, así como las diferencias existentes entre los distintos tipos de biocombustibles (etanol y biodiesel principalmente). Sus recomendaciones dirigidas a la política económica, comercial y de cooperación incorporan esta alternativa energética que ha venido para quedarse.

En el tercer capítulo **Gemma Durán** relaciona el cambio climático y la seguridad alimentaria, estableciendo los efectos del primero sobre la segunda a través de la agricultura. Concretamente analiza la situación y las medidas adoptadas en la UE y en España para paliar los efectos devastadores que la degradación medioambiental va teniendo sobre la agricultura y el resto de los recursos naturales. En un contexto global el incumplimiento de los compromisos internacionales para controlar los efectos del cambio climático siempre castiga con mayor virulencia a los países con desarrollo menor.

**Raúl Sánchez Fernández-Bernal** analiza el efecto de la regulación de comercio en la crisis mundial de alimentos a través de los diferentes mecanismos que han incidido en el incremento de precios. Tras repasar algunas de las respuestas dadas a nivel internacional se adentra en enunciar las recomendaciones que España debiera seguir. Incide principalmente en la necesidad de que haya coherencia entre las políticas comerciales y la política de cooperación al desarrollo, así como en la necesidad imperiosa de diseñar instrumentos que nos permitan adelantarnos a posibles futuras crisis.

**Enrique de Loma** profundiza en la política de la Ayuda Oficial al Desarrollo hacia la agricultura y, por tanto, hacia la seguridad alimentaria de los países en desarrollo. Resalta el abandono que ha sufrido este sector en los últimos años por parte de propios y ajenos, muchos presionados a realizar transformaciones productivas exclusivamente comerciales con graves consecuencias para la población civil. Finaliza con una serie de recomendaciones para la política cooperación al desarrollo y su objetivo de apoyar estratégicamente al sector de la agricultura para que recupere su papel esencial en las economías más precarias.

**Jesús Quintana** se detiene en uno de los puntos menos explorados de esta crisis, el efecto sobre los pequeños agricultores y la tenencia de tierras. Si bien la subida de los precios puede suponer grandes beneficios para los pequeños agricultores de las zonas más pobres del mundo cuya actividad principal es la agricultura, existen grandes retos que hay que afrontar si no queremos agravar aún más su situación de economías de supervivencia.

**Carmen Lahoz** reflexiona sobre los sistemas de protección social, prestando especial atención a los mecanismos que mejoran los efectos de la presente crisis alimentaria en el mundo. Se destaca el la importancia de integrar la protección social en las políticas de Estado para proteger a los colectivos más vulnerables y expuestos a padecer hambre.

Finalmente, **Juan Rivero** explora las relaciones existentes entre la crisis alimentaria y los movimientos migratorios con recomendaciones ante un tema siempre conflictivo. Este tema es, sin duda alguna, un gran reto de futuro y que en la agenda de las decisiones de política apenas se ha conseguido ligar.

Esperamos que estos artículos sean punto de partida para un debate inclusivo, participativo y talentoso a la hora de orientar, si así fuera, un diseño de las políticas públicas y decisiones políticas donde la alimentación, derecho fundamental reconocido desde 1948<sup>2</sup>, sea reconocido por todos.

**Katty Cascante y Ángeles Sánchez Díez**  
Madrid, octubre de 2008.

---

2 La Declaración Universal de los Derechos Humanos, firmada en París en 1948, dejó aletargado el derecho a la alimentación hasta que en 1966 la Asamblea General de la ONU adoptó el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este pacto entró en vigor en 1976. Solo 156 países lo ratificaron. En 2003, 149 Estados eran Partes (mientras que 6 continuaban siendo Signatarios) y se reconocía el derecho a la alimentación y de toda persona a estar protegida contra el hambre, pero el verdadero compromiso jurídico sólo se establece mediante el proceso nacional plasmado en la ratificación de instrumentos jurídicamente vinculantes. En España el PIDESC se ratificó en 1977 y es aplicable directamente en virtud de la Constitución, por sus artículos 10 y 96. con un nivel medio alto de protección.



# 2 Especulación y materias primas agrícolas

Patricia Garrido Llamas

**S**on múltiples las causas que se apuntan como instigadoras de la reciente escalada en los precios de los alimentos: incremento de renta que ha ocasionado cambios en la dieta en grandes masas de la población mundial, falta de la necesaria inversión en agricultura durante décadas, difícil acceso a la tierra por parte de los pequeños productores, desplazamiento poblacional del campo a las ciudades, competencia por los recursos por parte de la industria de biocombustibles (¿o habría que hablar más bien de necrocombustibles?)... pero, cuando hablamos de la velocidad de vértigo con que se ha producido esta escalada de precios, principalmente durante los últimos 18 meses, los dedos acusadores señalan casi de forma unánime a una única causa: la especulación sobre materias primas agrícolas o *commodities* en los mercados de futuros.

## Mercados de futuros y especulación

En efecto, no es fruto de la casualidad que el alza de precios de los alimentos haya alcanzado velocidad de crucero precisamente en el último año y medio, en el que se ha desplegado en todo su apogeo la crisis inmobiliaria y financiera a nivel mundial que tuvo como hito significativo el *crash* del

mercado de hipotecas de baja calidad crediticia o *subprime* en los Estados Unidos en agosto de 2007, y que, a tenor de los acontecimientos más recientes, parece que aún no ha tocado fondo. Si hay algo verdaderamente global en el mundo actual, son los mercados financieros: en cuestión de segundos y con sólo una llamada de teléfono o un parpadeo luminoso en una pantalla de ordenador, operadores de los mercados o *traders*, fondos de inversión y de pensiones, *hedge funds*, bancos de inversión, sociedades de bolsa y hasta fondos soberanos y bancos centrales trasladan cantidades de dinero inimaginables para el común de los mortales y que muchas veces superan el PIB de varios países de una plaza financiera a otra, de un activo a otro, siempre a la búsqueda de una mayor rentabilidad.

El financiero de origen húngaro George Soros, que sabe bien de lo que habla puesto que, especulando contra la libra esterlina con el inmenso patrimonio de sus fondos de inversión, casi logró, en aquel famoso Miércoles Negro de 1992, llevar a la quiebra al Banco de Inglaterra y al gobierno de Thatcher a los bancos de la oposición, señala que el desarrollo de los mercados financieros internacionales actuales comienza con el progresivo levantamiento de los controles de capitales en los distintos países a partir de la década de los 60 del siglo pasado. Puede decirse, apunta Soros, que los mercados financieros globales empiezan a emerger en los años 70, cuando se constituye la OPEP, el precio del petróleo sube y los países exportadores de crudo disfrutan repentinamente de enormes superávits, mientras los importadores tienen que financiar grandes déficits. La globalización recibe un espaldarazo definitivo en la década de los 80, con las políticas neoliberales de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, destinadas a apartar al Estado de la economía y dejar al mecanismo del mercado hacer su trabajo. Soros sitúa en esa fecha el comienzo de la fase actual del capitalismo global (Soros, G., 2004).

En el argot bursátil se dice que el dinero es como el agua: si no corre, se estanca y se pudre. Ha de moverse continuamente, siempre en busca de nichos de mercado o ventanas de oportunidad por explotar. Cuando los tipos de interés se sitúan por debajo de la inflación, los inversores tienen que mover su dinero de sector en sector, en busca de mayor rentabilidad. Desesperados

por obtener una ganancia rápida, durante los últimos 18 meses, los operadores del mercado han sacado millones de millones de dólares de los mercados de bonos, de acciones y de hipotecas y los han invertido en masa en los de materias primas y alimentos. Es lo que se conoce en Wall Street como el superciclo de las *commodities* (Macwhirter, I., 2008). Los inversores saben que los precios de las materias primas suelen subir cuando otros tipos de activos bajan y, además, consideran que estamos en medio de una tendencia a largo plazo, que hará que los precios de los alimentos se mantengan altos durante muchos años. Las previsiones de la FAO-OCDE parecen darles la razón: la previsión para el período 2008-2017 es que los precios de la mayoría de las *commodities* agrícolas se estabilicen en los niveles inmediatamente anteriores al repunte que hemos visto en el último año, es decir, a niveles mucho más altos de los que han mantenido en los últimos 10-12 años.

Tenemos así que las burbujas especulativas a escala planetaria se suceden unas a otras: tras el pinchazo de la burbuja de internet en el año 2000, vino el de la inmobiliaria en 2007. Todavía en 2006 el Fondo Monetario Internacional afirmaba que “todo indicaba que los mecanismos de garantía de los préstamos inmobiliarios en los Estados Unidos seguían siendo relativamente efectivos”. Sin embargo, la burbuja inmobiliaria explotó en agosto del año pasado, originando una crisis crediticia global, y los especuladores hubieron de recurrir a la resurrección de un “antiguo Eldorado”: los mercados cerealistas (Halimi, S., 2008). Así, en los últimos nueve meses de 2007 el volumen de capitales invertidos en los mercados agrícolas se multiplicó por cinco en la Unión Europea y por siete en los Estados Unidos (Baillard, D., 2008).

La creación de mercados de futuros sobre materias primas o *commodities* agrícolas tiene su razón de ser. Como señala un documento explicativo del ROFEX, el mercado de futuros de grano de Rosario (Argentina), “los inconvenientes que se generaban en la comercialización de *commodities* de producción estacional dieron lugar, a lo largo de la historia, al desarrollo de múltiples modalidades de contratación que culminaron con la creación de los mercados de futuro”. Expone el ejemplo de cereales y oleaginosas, de producción anual y cuyo ciclo se caracteriza por una abundante oferta durante la época

de cosecha, una progresiva disminución de las existencias a medida que transcurren los meses y una escasez de mercadería en el período inmediato anterior a la nueva recolección. Dicho proceso, además, se ve afectado por los factores climáticos y de acopio y transporte de los granos, “lo que generaba grandes incertidumbres acerca de los precios tanto en el comprador como en el vendedor” (Zaiat, 2008). Es decir, los futuros, como cualquier otro producto derivado, tienen su razón de ser en la transferencia de riesgo. Los mercados de futuros sobre materias primas agrícolas nacieron como una respuesta a los problemas de estacionalidad y a la incertidumbre causada por factores climáticos a los llamados operadores o *traders* comerciales de este tipo de productos y puede afirmarse que cumplen dos funciones esenciales: la formación de precios y la cobertura. Así, las transacciones de *commodities* que tienen lugar fuera de los mercados de futuros se basan a menudo en los precios establecidos en estos mercados. Cobertura es el proceso mediante el cual quienes negocian en *commodities*, compensan los riesgos de fluctuación de los precios comprando o vendiendo futuros (IFPRI Forum, 2008).

Como indican la FAO y la OCDE, en su informe conjunto de 2008, los precios de los mercados de derivados de los Estados Unidos, en los que se cotizan opciones y futuros sobre trigo, maíz y granos de soja, entre otros muchos, constituyen una referencia habitual de precio entre los llamados *traders* comerciales. Pero los participantes habituales de los mercados agrícolas se han visto sorprendidos por el aumento de dichos precios y por la volatilidad de los mismos: algunas variaciones diarias de precios en 2008 han sido mucho mayores que las fluctuaciones en los niveles de precios observadas desde hace algunos años. Los nuevos participantes que están entrando en estos mercados están introduciendo cantidades ingentes de fondos y algunos observadores se cuestionan si son la principal causa que ha contribuido al alza y variabilidad de los precios en los mercados agrícolas. La participación de estos nuevos agentes, que parecen moverse por razones de mera diversificación de riesgos, en lugar de por una valoración seria de los niveles de precios existentes en el mercado, se ha convertido en una cuestión clave. Los llamados inversores institucionales (fondos de pensiones y de inversión, sociedades de valores y bolsa, casas de inver-

sión), normalmente cubren los riesgos de sus carteras de inversión tomando una ‘posición larga’ (es decir, adquiriendo una obligación de compra) en contratos de futuro cuyo vencimiento está próximo. Los datos sobre la actividad de los llamados *traders* no comerciales en los mercados de derivados estadounidenses, facilitados por la Commodity Futures Trading Commission (CFTC), arrojan cierta luz sobre el comportamiento y escala de las operaciones de estos inversores institucionales. Así, encontramos que la posición abierta (es decir, el número de contratos aún por vencer que están siendo negociados) en futuros sobre maíz ha pasado de 0,66 millones de contratos en febrero de 2005, a 1,45 millones en febrero de 2008, y en este mismo período la participación de los llamados *traders* no comerciales en el total de posición abierta larga pasó de un 17% a un 43%. En trigo el número de contratos creció de 0,22 millones a 0,45 millones durante el mismo período y la participación de los *traders* no comerciales en la posición abierta larga total aumentó del 28% al 42%. Los datos son similares para el caso de los granos de soja, mientras que en el caso de contratos sobre azúcar el número de contratos creció durante ese período, pero la participación de *traders* no comerciales en el total de posición abierta larga se mantuvo en torno a un tercio. En el período de referencia los volúmenes negociados mensualmente crecieron un 85% para el caso del maíz, un 125% para el trigo y un 56% para los granos de soja y se triplicaron en el caso del azúcar. Datos suplementarios confirman que los inversores institucionales tienden a tomar posiciones unidireccionales (‘largas’ o de compra) y que estas entidades, junto con otros participantes no habituales como son los bancos, suponen una porción del mercado cada vez mayor (FAO-OCDE, 2008).

El análisis del papel que juegan los inversores institucionales no debería simplificarse excesivamente, pero lo cierto es que por que alguna de estas firmas tenga una estrategia de inversión coherente ello no permite generalizar este comportamiento a todas las demás. El efecto agregado de todas sus actividades está suponiendo una notable presión al alza sobre los precios de los mercados de derivados en el corto plazo. Como afirma David King, secretario general de la Federación internacional de productores agrícolas, “aunque es difícil estimar el impacto real de esta especulación financiera, ciertamente ha

influido sobre los precios, aunque sólo sea por el hecho de que en un año normal lo que se negocia en el mercado de futuros de Chicago (el principal a nivel mundial en *commodities* agrícolas) viene a ser unas 20 veces la cosecha anual de trigo en los Estados Unidos. Pero en 2007/2008 estos movimientos equivalieron a más de 80 cosechas”. Está por ver cuál es el impacto a más largo plazo, pero un incremento de la volatilidad de los precios es un resultado más que plausible, dado el volumen de estas inversiones de carácter no comercial y el hecho de que entran y salen de las *commodities*, según encuentran (o no) alternativas de inversión más rentables (FAO-OCDE, 2008).

Existe un importante debate sobre si la especulación es una causa o más bien un síntoma del alza de precios de los alimentos y la disfunción de los mercados de materias primas agrícolas. Por un lado, son muchas las voces autorizadas (desde el director de la FAO, Jacques Diouf, hasta el director del Programa de medio ambiente de Naciones Unidas (UNEP), o el Relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la alimentación, Jean Ziegler) que apuntan a los flujos de carácter especulativo procedentes de fondos de inversión, *hedge funds*, fondos que replican índices de *commodities* y otros inversores similares, como un factor fundamental en el alza de precios de los alimentos. En este sentido países como China o India han prohibido ya desde el año pasado el *trading* de futuros sobre algunas materias primas agrícolas como el arroz, trigo, el aceite de soja o las patatas. El enorme flujo de capitales especulativos está además distorsionando los mercados de futuros, hasta el punto de hacer que no cumplan sus dos funciones fundamentales de formación de precios y de cobertura. En efecto, los precios de los mercados de futuros no reflejan la situación real de oferta y demanda en los mercados agrícolas. Además, se está empezando a ver que, al vencimiento de los contratos en los mercados de materias primas agrícolas de los Estados Unidos, los precios de los futuros y del mercado de contado no convergen como deberían, por lo que los futuros no proporcionan una cobertura efectiva contra fluctuaciones de precios. El problema viene ocurriendo con la suficiente frecuencia en los últimos años como para que algunos operadores del sector agrícola describan los mercados de futuros como ‘rotos’. La elevada volatilidad de los precios constituye también un grave problema en los mercados de

futuros agrícolas. En los primeros meses de este año, la volatilidad en algunos mercados de futuros agrícolas claves ha sido extremadamente alta: el triple de la media histórica mensual para el caso del trigo y los granos de soja y el doble, para el maíz. La elevada volatilidad significa que aquellos que operan con futuros tienen que depositar más fondos para mantener sus coberturas, lo cual puede resultar muy difícil o incluso imposible en el contexto actual de crisis crediticia y escasez de liquidez, llevando a la entidad reguladora del mercado a anular los contratos e incautar los fondos ya depositados. Sin duda, esta combinación de problemas de convergencia de precios y elevada volatilidad ha hecho que los mercados de futuros sobre materias primas agrícolas sean estimadores menos fiables de los precios en el futuro, y disminuido su utilidad como instrumentos de gestión del riesgo para productores y consumidores agrícolas (IFPRI Forum, 2008).

Otros autores se muestran muy escépticos respecto al papel de los flujos de carácter especulativo sobre el alza de precios de los alimentos, como es el caso del economista Paul Collier, que apunta a restricciones y rigideces en el lado de la oferta y a una insuficiente globalización, especialmente en África, que ha llevado a un abandono de la agricultura comercial a gran escala a favor de los pequeños productores, que claramente no son capaces de producir lo suficiente (Collier, P., 2008). Asimismo Martin Wolf, analista de Financial Times, considera que el problema es de insuficiencia de la oferta cerealista: señala que la producción agregada de maíz, arroz y granos de soja se estancó en 2006 y 2007, debido en parte a la situación de sequía y en parte al elevado precio del crudo. Con un débil crecimiento de la oferta y fuerte incremento de la demanda los inventarios de cereales han caído a sus niveles mínimos desde principios de los años 80. Los inventarios decrecientes, señala Wolf, hacen perder base a la teoría de que la especulación ha producido el alza de precios, porque los inventarios crecerían, no disminuirían, si existiera presión especulativa sobre los precios para situarse por encima de los niveles de mercado (Wolf, M., 2008).

En la misma línea, Paul Krugman, de la Universidad de Princeton, señala que el precio de una determinada materia prima, es el nivel al que se encuentran oferta y demanda y, por tanto, la especulación puede presionar

los precios al alza en el mercado de futuros, pero esta presión sólo se trasladará al mercado de contado si el precio más elevado de los futuros de alguna manera reduce la cantidad disponible para los consumidores finales. El mecanismo más habitual para que esto ocurra es un incremento de los inventarios, cuando los inversores acumulan y retienen la materia prima en espera de que los precios del mercado de contado suban más adelante. Si esto no ocurre (el precio del mercado de contado no sigue al de los futuros), el precio de los futuros caerá, porque se pierde dinero comprándolos. Por tanto, la especulación en los mercados de futuros sólo ejercerá presión al alza sobre los precios de contado en el caso de que haya acumulación de existencias y Krugman no encuentra ninguna evidencia en las estadísticas oficiales de los inventarios agrícolas de que esto esté ocurriendo (Krugman, P., 2008).

Sin embargo, el politólogo Robert Paarlberg señala un agujero en este argumento de Krugman: puede que la acumulación de existencias se esté dando a nivel de consumidor final, o en alguna parte de la cadena muy próxima a éste, y de forma oculta, de modo que se acaba convirtiendo en un factor significativo en la economía agrícola global. Afirma que la acumulación de arroz por parte de los hogares en Asia, o por parte de pequeños importadores que, asustados por el alza de los precios, compran existencias para 6 meses en enero o febrero, en lugar de espaciar sus compras a lo largo del semestre. Esta situación puede acabar suponiendo una acumulación de existencias significativa cuando se multiplica por millones de familias o miles de pequeñas empresas. Advierte de que es simplemente demasiado pronto para saber si se está produciendo una acumulación de existencias importante o no, especialmente dado el desfase temporal de la mayoría de las estadísticas (IFPRI Forum, 2008).

Desde luego, algo de acumulación a nivel doméstico se está dando: en Filipinas, en Perú, en India, en los Estados Unidos. Aunque la mayor acumulación se está realizando precisamente por parte de los Gobiernos nacionales: las prohibiciones a las exportaciones son la forma principal de apartar grandes cantidades de alimentos de los mercados internacionales. Al menos 29 países han impuesto límites a sus exportaciones de alimentos, con el fin de

reconstruir sus reservas nacionales y mantener los precios bajos en sus mercados domésticos. Entre ellos, 14 han impuesto límites al comercio de arroz y más de una docena han limitado las exportaciones de maíz y algunos de los grandes productores también han reducido sus exportaciones de trigo (IFPRI Forum, 2008). Cabe preguntarse si con estas restricciones a la exportación se estarán aliviando momentáneamente los picos de demanda doméstica de alimentos, pero a medio y largo plazo, cabría preguntarse si quizás no se estará echando más leña al ya de por sí vivo, fuego de la especulación.

### **Recomendaciones en el ámbito de la Unión Europea**

En cuanto a los mercados agrícolas de contado la Política agraria común (PAC) de la Unión Europea se articula sobre la base de las disposiciones del Reglamento núm. 1234/2007, del Consejo, de 22 de octubre de 2007, que ha creado una organización común de mercados agrícolas (OCM) para España y los restantes Estados miembros y viene a sustituir a 21 Reglamentos base del Consejo, que creaban OCM para distintos productos y a 3 Reglamentos adicionales, que establecían normas específicas para ciertos productos, pero sin crear una OCM para ellos. Este Reglamento único regula el régimen de intervención pública para algunos productos, que tiene como finalidad la de contribuir a la estabilidad de los mercados europeos, en el caso de que los precios de mercado, en una determinada campaña, desciendan por debajo del llamado precio de referencia.

Se establece también la posibilidad de retirar temporalmente existencias de los mercados, así como de conceder ayudas para el almacenamiento privado y comercialización de algunos productos y sistemas de limitación de la producción o de 'cuotas', todo ello en aras de sostener los precios en los mercados de contado y asegurar los ingresos de los productores comunitarios. Este mecanismo europeo de intervención para la regularización de los mercados agrarios se instrumentaliza en España a través del Fondo español de garantía agraria (FEGA). Como hemos visto, el objetivo de la intervención

en los mercados agrícolas europeos es habitualmente el de sostener los precios. Sólo los artículos 186 y 187 de dicho Reglamento único establecen la posibilidad de que la Comisión adopte las medidas necesarias en el caso de que algunos productos como el azúcar, lúpulo, carne de vacuno, de ovino, caprino o porcino, los huevos y aves de corral, el aceite de oliva, cereales, leche y productos lácteos alcancen tales niveles de precios en el mercado comunitario o en el mundial que interrumpan o amenacen interrumpir el suministro y perturben o amenacen perturbar los mercados. La única medida explícita que establece el Reglamento en tales casos es la suspensión total o parcial de los derechos de importación de determinadas cantidades. Pero sería deseable que, a través de un posterior desarrollo legislativo (el Reglamento es aún joven, pues entró en vigor el 1 de enero pasado), se recogieran más medidas concretas, que exigieran mayor transparencia sobre las transacciones y eliminaran prácticas puramente especulativas, como la acumulación, y que garantizaran el acceso de todos los consumidores y productores al mercado y la estabilidad de precios, que va más allá del mero sostenimiento artificial de estos cuando bajan.

La reforma de los mercados de futuros sobre materias primas puede ser un primer paso importante para luchar contra la especulación. Especialmente en los Estados Unidos, que es donde se encuentran los mayores mercados organizados de materias primas y donde se fijan los precios internacionales de referencia de los alimentos. En este sentido, un grupo de trabajo a nivel federal, encabezado por el organismo regulador de los mercados, la Commodity Futures Trading Commission, está planteando una posible reforma de los mercados de futuros estadounidenses (IFPRI Forum, 2008). Algunas de las iniciativas legislativas que probablemente se van a adoptar son:

- Implementar reformas técnicas, especialmente en cuanto a la entrega de materias primas al vencimiento de los futuros con objeto de reforzar la conexión entre los mercados de futuros y los de contado.
- Exigir información más completa y detallada sobre las transacciones, para que sea más fácil detectar cuándo se está produciendo especulación y determinar cómo está afectando a los mercados.

- Revisar los límites autorizados de tamaño de las posiciones especulativas, especialmente para los fondos que intentan replicar índices bursátiles.
- Revisar los márgenes que han de depositar los inversores para negociar futuros, exigiéndoles el depósito de cantidades mayores.
- Reformar las leyes que regulan los fondos de pensiones a fin de limitar su capacidad de invertir en futuros sobre materias primas.

Todas las reformas que vayan encaminadas a incrementar la transparencia de los mercados son cruciales, porque permitirán comprender mejor cómo y cuándo los mercados se ven afectados por la especulación. Sin embargo, aquellas reformas que podrían suponer la expulsión de algunos operadores del mercado (como, por ejemplo, exigir el depósito de mayores márgenes al contratar futuros), son más controvertidas, porque la presencia de menos operadores puede suponer menos liquidez y, por tanto, mercados menos eficientes (IFPRI Forum, 2008).

Las iniciativas destinadas a excluir totalmente del mercado a algunos participantes, cuando no directamente el cierre o suspensión de algunos mercados de futuros agrícolas, como ha ocurrido en China, India o Vietnam, acaban suponiendo, al fin y a la postre, menores posibilidades para los productores de cubrir sus riesgos de precios y producción. Según indica el Grupo de trabajo de alto nivel para la crisis alimentaria global, de Naciones Unidas, para mejorar la eficiencia de los mercados internacionales de alimentos, tiene mucho más sentido reforzar el análisis y supervisión de los mercados de alimentos, de contado y de futuros, a fin de limitar las posibilidades de que la excesiva especulación incremente la volatilidad de los precios. Resulta necesario, afirman igualmente, realizar un análisis más exhaustivo que demuestre que las inversiones de carácter especulativo realizadas por fondos de inversión para cubrir el riesgo de inflación, así como el debilitamiento del dólar, han incrementado la volatilidad de los mercados agrícolas, de oro y de petróleo. Dado el impacto directo que tiene la volatilidad de precios en los más pobres, de este análisis podría desprenderse la necesidad de adoptar

medidas adicionales para asegurar que la utilización de estos mercados como un medio para obtener una rentabilidad financiera de forma rápida no predomina sobre su rol esencial como un medio para que los productores agrícolas gestionen los riesgos propios de su actividad (High Level Task Force for the Global Food Crisis, 2008).

La incertidumbre sobre los precios de sus productos es el peor enemigo de un productor agrícola. Sin estar seguro de alcanzar determinados niveles de venta de su producción, ningún productor puede correr el riesgo de acometer las necesarias inversiones e innovación que le lleven a aumentar su producción. Los mercados de futuros y unos mercados de contado libres y transparentes pueden ser un componente fundamental de un conjunto de instituciones y productos que ayuden a los productores agrícolas y a los consumidores a gestionar sus riesgos de precio y producción. El problema de la especulación en los mercados viene dado, como señala Joachim von Braun, del International Food Policy Research Institute, por el hecho de que la especulación excesiva causa disfunciones graves en los mercados y, sin mercados que funcionen adecuadamente, los incentivos a la inversión no se traducen en un estímulo a la producción, siendo precisamente los pequeños productores agrícolas de los países en desarrollo quienes acaban sufriendo las peores consecuencias de la volatilidad de precios y la inestabilidad de los mercados (IFPRI Forum, 2008).

## **Recomendaciones**

Resulta difícil hablar de posibles políticas y medidas de lucha contra la especulación sobre los precios de los alimentos, en los mercados de futuros, que pudieran ser adoptadas en España, cuando no se negocian futuros sobre materias primas agrícolas en ningún mercado organizado nacional, lo cual, además, es la tónica general en el resto de plazas financieras europeas.

Pese a que las posibilidades de actuación son pocas, cabría la posibilidad únicamente de actuar sobre los grandes inversores institucionales españoles, con el fin de exigirles mayor transparencia y obligarles a ofrecer una mayor

información sobre sus transacciones en derivados sobre materias primas agrícolas. Las líneas de actuación ha de pasar por limitar su operativa en este tipo de productos, reduciendo las posibilidades de realizar operaciones con algún cariz especulativo, de modo similar a como se ha limitado en fechas recientes la posibilidad de tomar posiciones ‘cortas’ o realizar ‘ventas en descubierto’ sobre determinados valores bancarios que cotizan en la bolsa española, al objeto de mitigar los efectos de la crisis financiera.

Este hecho se ha de materializar en la actuación sobre los inversores institucionales que actúen en los grandes mercados de futuros americanos y que están sometidos a legislación española. Estos son los casos de los fondos de pensiones e inversión que se comercializan en España y, por tanto, tienen inversores y partícipes españoles.

Las agentes sobre los que se podría actuar son:

- Los fondos de pensiones españoles. Sólo pueden operar en derivados que coticen en mercados organizados de la OCDE desde hace 4 años y exclusivamente con carácter de cobertura, nunca con el objetivo de especular. Por lo tanto, no existe un margen de mayor intervención.
- Sobre los fondos de inversión y otros inversores institucionales (como las SICAV), domiciliados en España, o que operan en España a través del llamado ‘pasaporte europeo’ creado por la Directiva europea de mercados de instrumentos financieros, cuya transposición a nuestro ordenamiento jurídico supuso una importante reforma de la Ley del Mercado de valores a finales de 2007. Esta Directiva europea abrió la puerta a los fondos de inversión españoles para operar en mercados de contado y de derivados de materias primas. Sin embargo, el regulador español, la Comisión nacional del mercado de valores, no ha dado aún luz verde a la operativa de los fondos de inversión españoles en derivados sobre materias primas, a la espera de un desarrollo legislativo específico de las disposiciones de la Directiva de mercados en este sentido.

Esto supone que existe una oportunidad de introducir en la legislación española algunas medidas que limiten en un futuro próximo las operaciones

puramente especulativas en los mercados de derivados de materias primas agrícolas por parte de este grupo de inversores institucionales.

Aunque en la práctica, en la actualidad, la posibilidad efectiva de poner freno a la especulación sobre los precios de los alimentos, actuando sobre este tipo de inversores, tiene un margen muy estrecho. Puede decirse que los fondos de inversión españoles prácticamente no operan en los mercados de materias primas en los que sí están autorizados a operar directamente a día de hoy (los de contado), fundamentalmente por la dificultad operativa que entrañan y la relativa poca 'profundidad' que ofrecen este tipo de mercados, frente a los mercados organizados en que cotizan otros activos financieros.

En cuanto a los mercados de futuros sobre materias primas agrícolas; las trabas legales existentes, la complejidad de estos instrumentos derivados, la dificultad que entraña su valoración y las exigencias de la legislación española en materia de valoración y liquidez de las participaciones en fondos de inversión hacen que, en la actualidad, los fondos españoles únicamente operen en derivados sobre materias primas, a través de la adquisición de participaciones en fondos de inversión extranjeros, que sí invierten en los mercados internacionales de futuros sobre materias primas.

El abanico de posibles medidas para limitar las operaciones de carácter especulativo sobre los precios de los alimentos, al alcance del regulador español de los mercados de valores (la CNMV), sería por tanto a día de hoy muy escaso y de efectividad más bien reducida y podría ejercerse sólo de forma indirecta: mediante la limitación a los fondos de inversión españoles de la posibilidad de adquirir participaciones en aquellos fondos extranjeros que claramente se dediquen a operaciones especulativas en los mercados internacionales de futuros sobre materias primas agrícolas.

# 3

## Los biocombustibles y su impacto en la crisis alimentaria

José Luis Vivero Pol y Carmen Porras Gómez

La crisis alimentaria<sup>3</sup> ha golpeado fuerte al mundo durante el 2008. Al igual que en 1974 este año será analizado en los libros de historia como el año en el que el mundo se asustó de nuevo ante el alza desmesurada de los precios de los alimentos. Con el precio del petróleo por encima de 100 dólares el barril, la producción de materia prima para la elaboración de biocombustibles se ha convertido en un negocio altamente rentable. El mundo está atravesando una enorme crisis mundial, la que muchos denominan la primera crisis global mundial, y que se manifiesta en diversos frentes: la crisis financiera, con la moneda de referencia en mínimos históricos, la crisis inmobiliaria, que tan severamente está golpeando a España, la crisis del petróleo, la crisis medioambiental con el cambio climático que tenemos encima, la crisis de la hegemonía estadounidense y, además, la crisis alimentaria.

Esta situación tiene lugar en un mundo donde casi la mitad de su población (2.600 millones de personas) vive con menos de 2 dólares al día, de los cuales 1.400 millones están considerados pobres extremos<sup>4</sup> donde se antici-

3 Aunque hablaremos de crisis alimentaria a lo largo del texto para ser coherentes con el resto de los capítulos, los autores defienden que no estamos ante una verdadera crisis alimentaria, pues no faltan alimentos y la oferta es más que suficiente para satisfacer las necesidades de la población mundial. El problema es el acceso a los alimentos, por una gran desigualdad de ingresos. Durante buena parte del 2007 y 2008 hubo un pánico global especulativo que se transmitió a través de los canales de comunicación globales a todo el planeta (Vivero y Pascoe, 2008).

4 Según una revisión reciente de las estadísticas de pobreza del Banco Mundial, han aparecido 400 millones más de pobres extremos, lo cual hace que el mundo sea más pobre de lo que pensábamos (Chen y Ravallion, 2008).

pa una importante crisis del agua, donde el progreso agrícola necesario para producir más alimentos por unidad de área con mayor eficiencia se ha estancado<sup>5</sup> y donde se desperdician sin consumirse entre el 40 y el 60% de los alimentos producidos en el mundo desarrollado (Pascoe y Vivero, 2008).

En este marco de crisis mundial vamos a analizar qué papel han jugado y pueden jugar los biocombustibles a futuro. Les han acusado de ser uno de los causantes de esta crisis mientras que, por otro lado, han minimizado su impacto aduciendo que su porcentaje de participación en la economía energética y agrícola es muy bajo. Sin embargo, las implicaciones comerciales y estratégicas de los biocombustibles van más allá de su valor actual de mercado, y eso es lo que vamos a ver en este trabajo. Los biocombustibles tienen y, sobre todo, tendrán un importante papel en la seguridad alimentaria de la población mundial, el medio ambiente y el cambio climático y, en general, en todo el medio rural y la agricultura. Sirva de ejemplo que, si se cumpliera la proyección que estima que la biomasa podría suministrar alrededor de un 25% del consumo mundial de combustibles para automóviles en 2050, sería necesario usar el 20% de la tierra cultivable del mundo.

De hecho, una vez pasado el entusiasmo inicial de muchos políticos, científicos e incluso presidentes de gobierno, que veían los biocombustibles como la panacea para acabar con el hambre y contribuir a mitigar los efectos del cambio climático<sup>6</sup>, cada vez se están alzando más voces que cuestionan no sólo su impacto en la seguridad alimentaria de los hogares pobres, sino, incluso su impacto global para ayudar a mitigar el cambio climático pues su eficiencia energética en muchos casos no es positiva para el medio ambiente, y la eliminación de bosques para plantar biocombustibles está haciendo más daño que bien. Y estás voces contra los biocombustibles no vienen solamente de movimientos sociales, organizaciones campesinas o universidades contestatarias, como era costumbre, sino que proceden, además, de gobiernos y organismos internacionales<sup>7</sup>.

5 Especialmente cuando hablamos de tecnologías adaptadas a pequeños agricultores de escasos recursos que viven en áreas marginales. Estos hogares rurales siguen constituyendo el 75 % de los hogares hambrientos del mundo.

6 Biocombustibles contra el hambre y Energía Verde fueron dos eslóganes muy usados durante 2006 y 2007.

7 John Beddington, asesor científico principal del gobierno británico (diario El País, 7 de marzo de 2008) y Josette Sheeran, directora ejecutiva del Programa Mundial de Alimentos (diario The Independent, 6 March 2008).

## No todos los biocombustibles afectan por igual a la seguridad alimentaria

Los biocombustibles no han de ser tratados como un grupo homogéneo de cultivos con problemáticas similares o rentabilidades e impactos sociales comparables. El término biocombustibles engloba una amplia variedad de especies, formas de cultivo, métodos de procesamiento y modelos de comercialización que tienen diversas implicaciones sociales, medioambientales y político-estratégicas. Para la seguridad alimentaria el impacto de los biocombustibles dependerá mucho del tipo de cultivo y del modelo de producción.

Los biocombustibles son combustibles renovables de origen biológico, producidos directa o indirectamente a partir de biomasa, y que se pueden presentar tanto en forma sólida (residuos vegetales, fracción biodegradable de los residuos urbanos o industriales) como líquida (bioalcoholes, biodiesel) y gaseosa (biogás). Se dividen actualmente entre biocombustibles de primera generación y de segunda generación, y es aquí donde está una de las claves de su incidencia en la crisis alimentaria.

Los biocombustibles de primera generación son aquellos que se producen a partir de cultivos alimentarios<sup>8</sup>. Entre estos se incluyen el biodiesel procedente de colza, soja, palma de aceite, girasol, coco, ricino y *jatropha*<sup>9</sup>, y el etanol procedente de caña de azúcar, maíz, sorgo, mandioca y remolacha. Por otro lado, tenemos los biocombustibles de segunda generación, que son aquellos que se producen a través de la transformación de cultivos no alimentarios o materia orgánica procedente de desechos. Entre las materias primas utilizadas tenemos la madera, los excrementos secos, desechos agrícolas, desechos orgánicos de los hogares, biomasa microbiana y algas marinas. Estos biocombustibles del futuro están en fase experimental en la actualidad. Se está buscando obtener etanol a partir de materias básicas lignocelulósicas<sup>10</sup> tales como hierbas, madera, residuos forestales y

8 En este sentido, conviene señalar que algunos cultivos producen aceites que se usan también para alimentación (colza, palma de aceite, coco), mientras que en el caso específico de la *jatropha*, ese aceite no se consume.

9 La *jatropha* (*Jatropha curcas*) es un arbusto capaz de producir ingentes cantidades de aceite y tiene la capacidad de crecer en terrenos desérticos o baldíos y de regenerar el suelo, por lo que un buen cultivo para agricultura familiar.

10 Biomasa compuesta principalmente de lignina y celulosa, como árboles, hierbas y residuos agrícolas como los tallos de maíz triturados, el bagazo de caña de azúcar y la paja.

de cultivos y desechos municipales, aunque aún no se aplican comercialmente. También están desarrollándose nuevas tecnologías para producir biodiesel a partir de grasas animales, aceites usados, madera y paja. Cuando estas tecnologías de segunda generación lleguen a ser viables desde un punto de vista económico, podrían reducir la demanda de cultivos alimentarios y forrajeros para la producción de etanol y biodiesel. Pero por ahora no es así.

### **El modo de producción es determinante**

En función del cultivo, del sistema de producción, recolección y procesamiento, del modelo de negocio y de las políticas de promoción y acompañamiento, los biocombustibles podrán suponer una oportunidad viable de escapar de la pobreza o una amenaza. Hay que descomponer el discurso global y general sobre los biocombustibles en diferentes discursos según el tipo de cultivo, el modelo de producción y la realidad socio-económica y ecológica de la zona de producción.

Algunos sistemas de producción de bioenergía exigen cantidades considerables de agua (como la soja y la caña de azúcar), lo que puede disminuir la disponibilidad de agua para irrigación de cultivos alimentarios<sup>11</sup>. Por otro lado, la *jatropha*, la mandioca, el ricino y la hierba elefante son plantas de secano, que pueden cultivarse en terrenos con pendiente, eriales, sin mucha fertilización y con escasa mecanización. Estos cultivos tienen más potencial para ser cultivados a pequeña escala, con escasa maquinaria y, por tanto, ser accesibles a los pequeños productores del mundo en desarrollo.

---

11 Estamos en un momento de la historia en el cual, por primera vez, somos conscientes de que el agua es un bien finito y muy demandado y que, por tanto, se convertirá en un bien escaso y su economía entrará en una nueva fase de gestión, valoración comercial e interés estratégico.

## ¿Por qué los biocombustibles influyen en la crisis?

En todos los análisis recientes sobre el alza de precios de los *commodities* y la crisis alimentaria aparecen los biocombustibles como uno de los cuatro principales causantes (Banco Mundial 2007, OCDE-FAO 2007, IMF 2008, Von Braun *et al.*, 2008), variando el grado de su importancia desde el 3% que aparece en un informe del gobierno de Estados Unidos (Lazear, 2008) hasta el 75% que figura en un informe interno del Banco Mundial (BM) que no ha sido publicado, pero que fue filtrado al periódico británico The Guardian (Mitchell, 2008). A pesar de las discrepancias en las cifras, motivadas seguramente por intereses estratégicos y económicos poco objetivos, parece ya evidente que las directrices que han sido promovidas por la Comisión Europea y Estados Unidos para estimular la producción de biocombustibles han contribuido enormemente a aumentar la presión, real y especulativa, sobre el precio de los alimentos (FAPRI, 2008).

Las políticas de objetivos mínimos de Estados Unidos y Europa para los próximos años y las subvenciones que las acompañan están tirando fuertemente de la demanda mundial. EE UU se ha fijado como objetivo para el 2012 la producción de 100.000 millones de litros de etanol, mientras que la Unión Europea se ha fijado como meta que en el 2010 un 5,75% del combustible de transporte sea de origen vegetal. Sólo en EE UU ya se destina el 30% de la producción total de maíz a producir etanol. Todo ello contribuye a mantener altos los precios de los alimentos, pues un cambio de usos del suelo para dejar de producir alimentos y producir más biocombustibles reducirá aún más la oferta global de alimentos. Como efecto colateral, también aumenta el precio de los cultivos alimentarios que compiten por el suelo, y cuya superficie se reduce.

El aumento en los precios de los alimentos es un factor determinante para el acceso a los mismos. A la tendencia de crecimiento gradual y de largo plazo se le ha unido recientemente una alta volatilidad, producto del aumento en la demanda de biocombustibles y a causa de la especulación financiera que ha irrumpido en los mercados de futuros de *commodities* ali-

mentarios. La volatilidad en los precios afecta en mayor medida a las personas con menores ingresos, ya que generalmente tienen menos capacidad de adaptación en el corto plazo. En los países más pobres y algunos emergentes los alimentos constituyen parte importante del gasto mensual de la población, con rangos que oscilan entre 40 y 70% en los hogares en pobreza extrema. Esto implica que en los países más pobres será mayor el efecto inflacionario producido por el alza en los precios de los alimentos.

Los efectos perniciosos que el desarrollo de los biocombustibles acarrearán en cada país dependerán de diversos factores tales como la escala y ubicación de las instalaciones de procesamiento de biocombustibles o el acceso a la tierra y otros recursos productivos. En el caso del etanol y del biodiesel de soja y aceite de palma son muy importantes las economías de escala, de manera que las plantaciones grandes y modernas son más rentables que las de menor tamaño. Esto puede terminar en una concentración de la propiedad que podría sacar a los agricultores más pobres fuera de sus tierras, así como a una reducción en la cantidad de personas ocupadas debido a la mecanización de los procesos productivos. Estos métodos de producción son muy dependientes de agroquímicos y mecanización, aunque la intensidad en el uso de mano de obra depende mucho del cultivo. La caña de azúcar, la yuca, el ricino y la remolacha azucarera suelen ser más intensivos en mano de obra que la soja, el maíz, el trigo y el girasol. Por ejemplo, en la producción de etanol de caña en Brasil se está sustituyendo la corta a machete, gran generadora de empleo, por maquinaria de última tecnología. Mientras que en 1985 se producían 18.278 toneladas de soja con 1.694.000 agricultores, en 2004 se producen 49.792 toneladas con apenas 335.000 trabajadores (Schlesinger, 2006). Adicionalmente, y mostrando el lado más oscuro de los biocombustibles, se calcula que en Brasil actualmente hay todavía entre 40 y 80 mil esclavos para trabajar en las nuevas plantaciones de caña que se abren en la selva<sup>12</sup>.

En resumen, los riesgos socioeconómicos se puede concretar en a) desplazamiento de pequeños productores de las mejores tierras y procesos de con-

12 Como los 1.100 esclavos liberados por la Policía Federal en el Estado de Pará (diario El País, 4 de Julio de 2007).

centración de tierras, b) cambios en la disponibilidad y precios de los insumos agropecuarios, c) pérdidas de empleo por la alta mecanización de los cultivos energéticos y e) el aumento general del precio del resto de productos alimentarios.

### **Impacto político y estratégico del alza de precios de los alimentos**

La denominada crisis alimentaria ha tenido consecuencias estratégicas que nos parecen importantes y que van a poder analizarse mejor, conforme vaya transcurriendo el tiempo y se vayan desarrollando sus efectos.

Los alimentos se hacen un bien estratégico. La seguridad alimentaria nacional, entendida como la garantía de las necesidades básicas alimentarias de tu población a través de la producción propia y el suministro seguro, va a convertirse en una de las claves estratégicas que incidan en las políticas internacionales de la próxima década. Los alimentos, de pronto, se han hecho relevantes, y los hambrientos más visibles.

El hambre se hace un tema político. La crisis alimentaria, sus consecuencias políticas y la fractura producida en el sistema global de mercado (que no fue capaz de calmar el pánico y asegurar un suministro estable) han hecho cambiar la percepción en el seno del G-8 y de otros muchos países sobre la agricultura, los alimentos y los hambrientos. El hambre ha pasado de ser vista como un problema humanitario y asistencial a ser un problema político que afecta la estabilidad de gobiernos aliados.

Hay una crisis severa en el sistema económico mundial globalizado. La crisis alimentaria ha sido otra señal de aviso que se ha unido a la ya larga lista de fracturas del modelo de mercado neoliberal desregularizado y creador de desigualdades. Este modelo primaba el actuar opaco y sujeto a escasas normas de los entes económicos internacionales, las transnacionales, los bancos y el dinero, todos ellos operando en países donde los Estados se habían visto obligados a replegarse y hacerse casi invisibles. Se le habían transferido al mercado funciones que antes estaban en los Estados, como velar por el bien-

estar de los ciudadanos. Esta disfunción aberrante, estimulada por el Consenso de Washington y el libre mercado, alimentó durante muchos años tensiones que finalmente están estallando de manera violenta y rápida.

### **¿En qué punto está el debate internacional? Ganadores y perdedores...**

La producción mundial de biocombustibles en 2007 alcanzó la cifra de 47,4 millones de toneladas (39,5 millones son de etanol y 7,9 millones de biodiesel)<sup>13</sup>, representando el 1,7% de la demanda mundial de combustible para automóviles y apenas el 0,3% del total de oferta energética global. Estos biocombustibles se producen en algo más de 14 millones de hectáreas, que equivale aproximadamente al 1% de la tierra cultivable del mundo, proporción que podría alcanzar del 2,5% al 3,8% para 2030 si se confirman las predicciones que indican que los biocombustibles representarán entre el 4% y el 7% de la demanda para el transporte por carretera (FAO, 2007b). Un detalle inquietante es que la mitad del incremento del área cultivada mundial de los últimos 4 cuatro años corresponde a biocombustibles (Trostle, 2008).

En el 2007 la producción de etanol había crecido un 26% con respecto al año anterior, y la de biodiesel casi se había duplicado. Sin embargo, el etanol sigue siendo líder indiscutible, pues representa más del 80% del suministro mundial de biocombustibles líquidos. Actualmente numerosos países han implementado o están en proceso de implementar políticas o programas que incentiven la producción de biocombustibles líquidos.

Con los altos precios del petróleo y del carbón los biocombustibles se están convirtiendo en una baza muy importante en la matriz energética, tanto por su facilidad para ser producidos (al menos la materia prima) como por la reducción de la dependencia de los países no productores de petróleo hacia los productores tradicionales. En la actualidad casi la mitad de la producción mundial de biocombustibles se produce en países en vías de de-

13 Fuente: F.O. Lichts, empresa consultora internacional que da seguimiento al mercado mundial de *commodities*.

sarrollo, especialmente en América Latina, lo cual aumenta su autosuficiencia energética y reduce su dependencia energética de otros países.

Los precios de la energía influyen desde hace largo tiempo en los precios de los productos agrícolas, debido a la importancia de los fertilizantes y la maquinaria como insumos en los procesos de producción. Un mayor uso de los productos agrícolas para la producción de biocombustible reforzaría esta relación y podría provocar un incremento de la inestabilidad de los precios de los alimentos. La tendencia en el precio de los biocombustibles en el mercado mundial está correlacionada positivamente con el precio del petróleo: si el petróleo sube por encima de los 60 dólares el barril (Schmidhuber, 2006), los biocombustibles se convierten en cultivos rentables y se incrementa su demanda, por lo que su precio sube. Cuanto más sube el precio del petróleo, más sube el precio de los biocombustibles<sup>14</sup>.

## Ganadores

Aunque sólo representan el 0,3% de la oferta energética mundial, los biocombustibles son un rubro en rápida expansión. Ese pequeño mercado mundial está dominado por muy pocos países: entre Estados Unidos y Brasil se reparten el 90% de la producción mundial de etanol, aunque tienen orígenes diferentes (caña de azúcar en Brasil y maíz en Estados Unidos). La producción mundial de biodiesel está algo más repartida, aunque más del 85% se produce en Europa a base de colza, con Alemania a la cabeza (54%). Sin embargo, cada vez más países están produciendo biodiesel en grandes cantidades (Colombia, Malasia, Indonesia, India, China).

Los altos precios de los alimentos benefician a los países que son exportadores netos y que, además, tienen reservas de petróleo como Brasil, Argentina y Kazajistán. También benefician a aquellos países que exportan una

14 Como la producción de los biocombustibles depende de los ciclos agronómicos, que son cíclicos y regulares, la respuesta a subidas drásticas de demanda o de precios del petróleo no se pueden acompañar de una oferta de biocombustibles inmediata, lo que contribuye a desfasar la oferta y la demanda y hace que el precio de los biocombustibles siga subiendo.

gran cantidad de cereales al mercado internacional como Australia y Nueva Zelanda. Por otro lado, los países más afectados por esta subida de precios de los alimentos son aquellos cuya dependencia de las importaciones alimentarias es mayor, bien sea porque no tienen vocación agrícola (como las islas del Caribe inglés), bien sea porque desmantelaron su agricultura de granos básicos en pos de una agricultura de exportación de cultivos de alto valor para el mercado internacional, como todos los países de Centroamérica y México. Este último país es un caso paradigmático de la pérdida total de soberanía alimentaria, pues en menos de 10 años pasó de producir suficiente maíz para alimentar a su población a ser el segundo importador mundial de maíz, sólo por detrás de China.

## **Perdedores**

A nivel nacional el impacto del alza de precios de los alimentos va a repercutir especialmente sobre los grupos más pobres, que destinan entre el 40% y el 70% de sus gastos mensuales a la compra de alimentos. Estos hogares que tienen menos de 2 dólares por persona y día, o que no ganan suficiente para cubrir una canasta básica mínima, sufrirán directamente el encontrar la comida más cara. Las estrategias para afrontar esta situación son diversas, pero suelen implicar una reducción del número de comidas, un empobrecimiento de la variedad de la dieta (eliminando las carnes y los vegetales frescos que son más caros) y un empeoramiento de la calidad nutricional (aumento de grasas vegetales, comida basura y gaseosas), lo cual repercute en un aumento de la desnutrición y/o de la obesidad. De hecho, sólo en América Latina, se prevé un aumento de los pobres entre 10 y 25 millones, según CEPAL y BID, y muchos de ellos pasarán a engrosar las filas de los hambrientos.

Especialmente difícil será la situación de los pobres urbanos (consumidores netos), pues estos hogares tienen menos mecanismos de compensación para conseguir alimentos, ya que no tienen tierra para producirlos o bosque

donde conseguir frutos silvestres o leña para vender. Sobre estos hogares caerá todo el peso de la inflación, que este año está subiendo en todos los países como consecuencia de las subidas de los alimentos. En el área rural los agricultores de subsistencia apenas sentirán los efectos de los precios de los alimentos, pues producen gran parte de lo poco que comen y apenas comercian en los mercados locales, menos afectados por los precios mundiales. Por otro lado, los agricultores medianos que comercian gran parte de su producción de granos (productores netos) pueden salir beneficiados inicialmente, pues verán que el precio en los mercados de la capital o la cabecera departamental ha subido y pueden conseguir más ganancias. Lamentablemente los insumos (fertilizantes y pesticidas) que usan en sus campos también han aumentado, lo cual puede quedarse con todo el beneficio extra de los precios, e incluso hacerles perder dinero. Finalmente, los pequeños agricultores (que son a la vez productores y consumidores) verán sus ingresos seriamente mermados por tener que comprar alimentos e insumos agrícolas más caros, pero apenas verán incrementados un poco los precios de los alimentos que venden en el mercado local. En resumen, la inflación alimentaria será sentida negativamente por todos los hogares, pero sus consecuencias nutricionales serán especialmente severas en aquellos hogares con menor capacidad de absorción de impactos externos por tener escasos medios de vida para capear esta tormenta perfecta.

## **Políticas de promoción de biocombustibles en España y la Unión Europea**

Los biocombustibles no nacieron ayer, aunque nos parezcan un fenómeno del siglo XXI<sup>15</sup>. La notable popularidad mediática y su rápido crecimiento ha generado el interés de los legisladores e inversionistas del mundo, considerando activamente a los biocombustibles en su agenda

15 En Brasil ha habido un programa nacional de promoción del etanol, denominado Proalcol, desde hace más de 30 años, con toda una industria de transporte y transformación de este producto a partir de la caña y una industria automovilística que ha adaptado la producción de vehículos 'flexi' a este combustible.

energética. Numerosos países ya consideran a los biocombustibles como un elemento clave en las estrategias de desarrollo rural y combate a la pobreza, y como el motor para revitalizar la agricultura. Esto ha llevado a distintos gobiernos a promulgar ambiciosas políticas pro-biocombustibles, y a Europa y Estados Unidos a otorgar subsidios a la producción y establecer elevados aranceles de protección frente a terceros países, lo cual perjudica a los países en desarrollo que son productores eficientes y competitivos de biocombustibles. Los subsidios de Estados Unidos, Canadá y la Unión Europea representaron 11.000 millones de dólares en 2006, y la OCDE espera que esta cifra aumente hasta 25.000 millones en 2015. Sin embargo, esta visión de los biocombustibles como locomotoras que tiran del desarrollo rural es muy contestada por amplios sectores de la sociedad.

### **La Unión Europea y el biodiesel**

La Unión Europea ha incrementado de manera destacada la producción de biocombustibles, en gran parte estimulada por las subvenciones a la producción. Las directivas emanadas de la Comisión Europea han contribuido a estimular su producción dentro del espacio europeo. Por otro lado, gran número de países han establecido leyes, políticas y subvenciones para promover la producción de biocombustibles, entre ellos España, como se verá con detalle posteriormente. La Unión Europea ha autorizado la reducción del impuesto especial de biocombustibles en España, Francia, Suecia, Alemania, Bélgica, Reino Unido e Italia. Además, se concede una ayuda de 45 euros por hectárea para el cultivo de especies destinadas a producir biocombustibles.

La producción de biodiesel en Europa subió un 65% entre 2004 y 2005 y cerca de 20 países de la UE ya están produciendo biodiesel a escala industrial. A finales del 2006 el biodiesel representaba el 3% de la cuota del mercado de diesel en Europa. En el año 2003, la Unión Europea publicó una

directiva<sup>16</sup> que establecía que el 5,75% de toda la energía usada en el sector del transporte en 2010 tendría que derivar de biocombustibles. El Plan de Acción de la Biomasa (7 de diciembre de 2005) estableció los incentivos y lineamientos para llegar a ese objetivo. En el 2007 el objetivo distaba mucho de ser alcanzado (apenas se había llegado al 1%), pero seguían las medidas por toda Europa para incentivar su uso. La nueva Estrategia Energética Europea, presentada en enero 2007, establecía un 10% como objetivo de energías renovables en 2020, mayoritariamente biocombustibles; y en marzo 2007 el Consejo de Europa lo hizo obligatorio para todos los Estados miembros<sup>17</sup>.

Actualmente en Europa y en el marco de crisis alimentaria hay un debate abierto sobre las bondades y efectos colaterales de los biocombustibles. Recientemente la evidencia creciente sobre los perniciosos efectos sociales y ambientales ha sido decisiva para que la Unión Europea reduzca su meta de uso de biocombustibles. El 7 de julio de 2008 el Comité de medio ambiente del Parlamento europeo aprobó la reducción de esa meta a 4% hasta 2015, cuando una nueva resolución será adoptada a partir de estudios más en profundidad sobre sus impactos. Además, el Parlamento europeo discute actualmente un proyecto de ley que establece que al menos un 40% del 10% de la meta de energías renovables ha de venir de la electricidad, el hidrógeno y los biocombustibles de segunda generación. De hecho, la meta del 4% para el 2015 incluye también hidrógeno y electricidad, lo que significa una reducción todavía mayor en la utilización de biocombustibles. La propia Agencia europea de medio ambiente había recomendado la suspensión de la meta de 10% en la utilización de biocombustibles y la necesidad de realizar estudios más amplios sobre sus riesgos.

Algunos países europeos están también revisando sus políticas nacionales de biocombustibles. En marzo 2008 el Parlamento británico, tras la evidencia científica presentada por reputados científicos, decidió suspender los

16 Consejo de Europa, Directiva 2003/30/CE (8 de mayo de 2003) relativa al fomento del usos de biocombustibles.

17 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/5&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>.

subsidios para la producción de biocombustibles. La causa: que el tan publicitado efecto de reducción de los gases de efecto invernadero no parece ser tan notable, y puede ser incluso negativo en algunos cultivos. En esa misma línea actualmente está en discusión en la Comisión Europea la creación de un certificado de sostenibilidad para los biocombustibles. Este certificado deberá tener en cuenta el respeto a la biodiversidad y cómo afecta a los modos de vida de las poblaciones que viven donde se está cultivando la materia prima que va a generar el biocombustible.

Con las reservas alimentarias muy reducidas y los alimentos tan caros la idea de usar las escasas tierras cultivables de Europa para producir gasolina para los autos no parece contar con muchos partidarios a nivel político. En Europa para alcanzar la cifra del 5,75% se necesitarían 17 millones de hectáreas. Es decir, una quinta parte del suelo agrícola europeo<sup>18</sup>. Como no hay tanta tierra marginal o abandonada en Europa, la consecuencia sería la sustitución de cultivos alimenticios y un enorme aumento de las importaciones de alimentos. Visto desde otra perspectiva, esto implicaría que los impactos negativos de la producción de cultivos energéticos se exportarían hacia los países del Sur. Si la demanda europea de biocombustibles aumenta, los países del Sur podrían ser estimulados a sustituir cultivos de alimentos y zonas forestales tropicales con grandes monocultivos de semillas oleaginosas, palmeras o caña de azúcar (Russi, 2008).

### **España y la dependencia energética**

La dependencia de fuentes energéticas externas, que ronda el 50% en el conjunto de la UE, alcanza el 80% en España, lo cual es un motivo de preocupación para cada gobierno que llega al poder. Esta dependencia plantea riesgos desde el punto de vista económico (sangría creciente de las divisas del Estado) y estratégico (pues se depende de agentes externos para proporcionar un insumo que es clave para el funcionamiento del país). Por tanto, las

<sup>18</sup> Comunicación de la Comisión Europea, Plan de Acción de la Biomasa, COM/2005/628 final.

razones que están detrás del apoyo de España al desarrollo de los biocombustibles parecen claras: la diversificación energética para reducir la dependencia del petróleo y el gas, y tener un producto comercial y con alta demanda que sirva de estímulo para el desarrollo agrícola e industrial.

En España durante las dos últimas décadas del siglo XX se copiaron los modelos de liberalización del sector de la energía propios de países con autosuficiencia energética, como el Reino Unido (Menéndez-Pérez, 2004). Evidentemente, operar de esta manera y depender tanto de fuera tiene su precio. La factura petrolera de este 2008 puede acercarse a los 47.000 millones de euros, en torno al 4 % de la riqueza producida en un año, y sigue creciendo cada año. Del consumo de energía primaria en 2002 el petróleo supuso el 51% y el gas natural el 14%. En este entramado de la matriz energética las energías renovables apenas representan un 7 % (Bueno-Oliveros, 2007).

Año tras año el consumo de diesel en España crece y actualmente ya supera a la gasolina. Como el proceso de refinado es más eficiente en la gasolina que en el diesel, España se ha convertido en un país excedentario en gasolina y deficitario en diesel. Por ello, el desarrollo de biodiesel es más interesante que el de etanol, aunque de momento la producción de biocombustibles en España está concentrada en su práctica totalidad en etanol: 180.000 toneladas frente 6.000 toneladas de biodiesel (Bueno-Oliveros, 2007)<sup>19</sup>. España está apostando claramente por la plantas de producción de biodiesel para procesar la materia prima (soja, aceite de palma) que llega en barcos de los países en vías de desarrollo<sup>20</sup>. Se están construyendo plantas en Sevilla, Bilbao, Ferrol y Valencia.

En 2005 había 13 plantas de procesamiento de biocombustibles, tres plantas de etanol con una capacidad de producción de 415.000 toneladas al año, y 10 plantas de biodiesel con una producción total de 322.000 toneladas al año. En 2007 ya había 28 plantas que tenían una capacidad de pro-

19 La producción industrial de etanol en España se obtiene a partir de la remolacha y cereales como el trigo y la cebada, con posibilidad de utilizar los excedentes de la industria remolachera, del alcohol vínico y de la biomasa de desechos, mediante un proceso de destilación.

20 En España hay exenciones de impuestos para la producción de biocombustibles y beneficios fiscales para las plantas piloto de producción de biocombustibles.

ducción de 1,27 millones de toneladas. Sin embargo, esas plantas apenas produjeron un 34 % de su capacidad debido al incremento general de los precios de las materias primas y la llegada de biodiesel subvencionado desde Estados Unidos.

El Plan de Fomento de las Energías Renovables 2005-2010 propone un objetivo modesto en relación al consumo de biocombustibles para el 2010: 500.000 toneladas equivalentes de petróleo. No obstante, en el marco regional de la Comisión Europea se había acordado llegar a un 5,75% de la demanda de combustibles de automoción. Esto suponía multiplicar por cuatro el objetivo español. Este desafío parecía enorme al considerar la realidad española y la situación alcista de precios de alimentos. De hecho, se tornó en un objetivo ilusorio, pues el objetivo para España en 2005 era del 2% y en ese año apenas llegamos al 0,44%<sup>21</sup>. Sin embargo, los objetivos para el etanol sí se han cumplido, ya que España se ha convertido en el primer productor europeo, gracias a la planta de Babilafuente (Salamanca) de Abengoa y Ebro Puleva, y a la planta de Acciona en Castilla la Mancha<sup>22</sup>.

La tendencia actual indica que, si se mantienen las condiciones presentes de crecimiento en el consumo de biocombustibles, éstos supondrán en España en 2010 el 1,7% del total de los carburantes empleados en el transporte, lejos del objetivo comunitario del 5,75% (Bueno-Oliveros, 2007). En nuestro país las condiciones para el desarrollo de la biomasa vegetal no son tan buenas como en otros países europeos (Francia, Finlandia o Austria). La producción de cereales y semillas oleaginosas, girasol, soja o colza presenta una baja productividad. Además, en España no abundan las superficies llanas y amplias que permitan labores mecanizadas de alta productividad. A esto le añadimos que hay amplias áreas del territorio con escasas precipitaciones hídricas, lo que incide en una productividad baja. En resumen, que la naturaleza no acompaña para producir biocombustibles a gran escala de manera competitiva frente a los países tropicales. La materia prima nacional no es competitiva frente a la

21 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/07/5&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>.

22 Esta última preparada para reutilizar los alcoholes vínicos, que son un subproducto de la producción de vino.

producción en países en vías de desarrollo, pues muchos cultivos sólo son rentables en economías de escala con mano de obra barata, suelos fértiles, agua abundante, mucho sol y pocos gastos fijos (impuestos directos e indirectos).

## Recomendaciones

En el sector bioenergético influyen en gran medida las políticas relacionadas con al menos cuatro ámbitos: el medio ambiente, la agricultura, la energía y el comercio. Las políticas adoptadas en un ámbito pueden afectar a los resultados en otras esferas. Por otro lado, las políticas aplicadas por países grandes pueden afectar a otros países de maneras imprevistas. La falta de coherencia entre los ámbitos de las políticas en los planos nacional e internacional significa que las novedades relativas a la bioenergía son difíciles de predecir y pueden no ser coherentes con los objetivos previstos.

- **La prioridad energética debe mantenerse en las energías ecológicas (eólica, solar, biogás de reciclaje) donde España tiene liderazgo mundial**

Como ya se ha señalado, cuantitativamente los biocombustibles apenas son un tema marginal y muy menor en la matriz energética mundial, mientras que las energías renovables ya sobrepasan el 10% y se están consolidando. España no debe perder su orientación estratégica de liderazgo en producción de energía solar y eólica, puesto que sus condiciones naturales le son muy propicias para ello, y han apoyado notablemente el desarrollo de la tecnología. Las condiciones edafoclimatológicas no son las mejores para competir en producción de biocombustibles, por lo que recomendamos no embarcarse en este tema, para no desviar recursos que tendrán más impacto económico y estratégico si se invierten en apoyar el desarrollo científico y tecnológico de la energía solar y eólica.

Sin embargo, el cultivo de biocombustibles puede suponer una alternativa interesante, aunque restringida, para dar un uso a suelos marginales, degradados o con altas pendientes erosionadas. Pero para ello, la investi-

gación y el apoyo estatal han de centrarse en algunos cultivos más ruderales, pero menos productivos (jatropha, cardos, hierba elefante, pastos mediterráneos, etc.).

- **Políticas, incentivos y sensibilización para reducir el consumo de energía**

A la hora de tener un impacto notable para reducir los gases de efecto invernadero y la elevada dependencia externa para conseguir energía, lo más interesante que puede hacer España es concienciar a la población para reducir el consumo de energía, desarrollar aparatos menos demandantes (como las bombillas), consumir más localmente (productos de temporada), aumentar el reciclaje y optimizar el transporte de mercancías (primando medios menos contaminantes como el tren). Todas estas medidas implican campañas de sensibilización (que suelen tener más éxito a nivel municipal y local), y un estudio serio sobre el sistema de transporte en España. Una pequeña reducción en alguno de esos factores tendría un impacto significativo en la cantidad de energía que demanda España, y en el volumen de emisiones de gases de efecto invernadero<sup>23</sup>.

- **Revisar las subvenciones a los biocombustibles: eliminación total y/o moratoria**

Los dos puntos anteriores parecen llevarnos a una tercera recomendación: a nuestro entender, no pareciera haber necesidad ni interés estratégico en destinar dinero público para incentivar la producción, la transformación o la distribución de biocombustibles en el territorio nacional. Es decir, que no tienen sentido las subvenciones. Producir biocombustibles en España no es competitivo frente a decenas de países en desarrollo (por ejemplo, Brasil), no tiene mucho interés estratégico por ser muy insignificante a nivel global (menos del 1%), no tiene interés comercial

---

23 A modo de ejemplo, podemos indicar la compra de productos de temporada y locales, que llevan muchos menos kilómetros a sus espaldas, promover el transporte por tren y barco y desincentivar el transporte por carretera y por avión, o establecer como obligatorias las bombillas de bajo consumo y penalizar el gasto eléctrico elevado.

por proteger a los agricultores (ya bien cubiertos con las enormes ayudas de la PAC a otros cultivos). Subvencionar los biocombustibles en la Unión Europea perjudica a los países en desarrollo, donde los biocombustibles sí son rentables, y no ayuda mucho a los agricultores europeos ni le hace mucho bien al cambio climático. A esto se le añade el hecho de que los subsidios a la producción de biocombustibles aumentaría el coste alternativo (coste de oportunidad) de producir alimentos (FAO 2007b, EIA, 2008).

Por otro lado, la propuesta de una moratoria de ayudas a los biocombustibles ha ido progresivamente consolidándose como una de las alternativas más demandadas<sup>24</sup>. La idea general es establecer una moratoria entre 1 y 5 años a toda ayuda estatal para la promoción de los biocombustibles (subvención, reducción fiscal, aranceles aduaneros), y destinar parte de los recursos ahorrados por los gobiernos a la investigación en biocombustibles de segunda y tercera generación, que no utilizan cultivos alimentarios, que tienen un mejor rendimiento calórico y una eficacia mucho mayor en cuanto al balance energético global<sup>25</sup>. Otra parte de esos fondos podrían ir destinados a apoyar la agricultura familiar. Esto, además, permitiría tener un tiempo muerto para llevar a cabo una revisión de las políticas nacionales y el marco internacional regulatorio relativo al tema.

- **Apostar por los biocombustibles de segunda y tercera generación**

Aquí sí hay una oportunidad estratégica, pues la biotecnología y las ciencias agrarias son dos áreas donde España tiene investigación de vanguardia, y los biocombustibles de segunda y tercera generación pueden tener

24 Lo que empezó siendo una petición revolucionaria, propuesta desde los movimientos sociales por la soberanía alimentaria y recogida por el anterior relator especial para el derecho a la alimentación de Naciones Unidas, Jean Ziegler (UN 2007), ha sido recientemente apoyada por Simon Maxwell, director del Overseas Development Institute del Reino Unido, por Heidemarie Wiczorek-Zeul, ministra para la Cooperación Económica y el Desarrollo de Alemania y por Joaquim Von Braun, director del International Food Policy Research Institute, todas ellas personas no consideradas como revolucionarias o alternativas.

25 Es decir, que el saldo energético resultante de restar la energía necesaria para producir el biocombustible de la energía que libera ese mismo biocombustible es positivo y amplio. Mucho mayor que el saldo energético resultante de los biocombustibles actuales (por ejemplo, el saldo energético del biodiesel de maíz producido en EEUU es negativo, mientras que el saldo del etanol de caña es positivo).

un futuro mucho más prometedor que los de primera, ya que aquellos no compiten por el alimento y muchos de ellos no necesitan grandes superficies para ser cultivados. España debe tener visión de futuro y apostar por líneas de investigación en este área, como los combustibles de segunda y tercera generación y el desarrollo comercial de especies ruderales mediterráneas (como colzas, cardos y ricinos). Estas especies son fáciles de cultivar y están adaptadas a suelos y ecosistemas marginales; además, sirven para restaurar áreas degradadas, terrenos baldíos y con elevada pendiente. Los biocombustibles de tercera generación usan bacterias, algas, hongos y microorganismos genéticamente modificados para producir materia básica para los combustibles. Aunque todas estas propuestas están todavía trabajándose a nivel de laboratorio, todos los especialistas señalan que en 20 años van a sustituir completamente a los biocombustibles de primera generación. Y hay que estar preparados.

- **Los biocombustibles y los OGM: condenados a entenderse**

La producción de materia prima para biocombustibles, que no se comen, puede abrir un gran espacio para el desarrollo de organismos genéticamente modificados (OGM) que estén específicamente diseñados para producir más azúcar o más aceite esencial por unidad. Tanto los biocombustibles como los OGM están en el punto de mira de los medios de comunicación, los políticos, las organizaciones de campesinos y consumidores y el público en general, puesto que su rápida expansión trae numerosas consecuencias y no dejan indiferente a nadie.

Si las semillas transgénicas se utilizan exclusivamente para este fin, desaparecería la preocupación de los riesgos para la salud, aunque permanecería la preocupación de los riesgos medioambientales por introgresión genética en cultivos alimentarios o en plantas cultivadas. Además, esta opción posibilitaría desviar toda la presión de las transnacionales y sus patentes hacia este área mucho menos conflictiva. Para ello se tendría que establecer una política que regulara el uso de ciertas especies genéticamente modificadas para producir biocombustibles.

- **Mayor regulación del mercado internacional y certificado social**

El marco internacional puede ejercer un destacado papel en la regulación de políticas y normativas para favorecer los intereses de la pequeña agricultura de los países en desarrollo. Por ejemplo, los criterios de certificación de origen que se están discutiendo en el marco de la Unión Europea pueden suponer un buen incentivo y a la vez una supervisión de los modos de producción de los biocombustibles<sup>26</sup>.

En el escenario internacional y en el marco de las políticas comerciales de la Unión Europea, España debería apoyar la preparación de un Código de conducta voluntario para la producción y utilización de la bioenergía, que sea un código legal, pero no vinculante, y cuya fuerza resida en el compromiso internacional<sup>27</sup>. Este código puede presentarse en el marco de la OMC, aunque debe tenerse en cuenta que tendría muchas dificultades para ser aceptado (o incluso discutido) a nivel internacional, pues los intereses asociados a los biocombustibles son muy divergentes entre países. Otra opción es proponerlo a nivel de la Unión Europea o de la OCDE. En cualquier caso, parece claro que se necesitan acuerdos internacionales que fijen estándares globales para los biocombustibles, si no, su producción puede suponer un nuevo aliciente para la exclusión de los pequeños agricultores, la concentración de tierras y la destrucción del medio ambiente. Y ya no nos podemos permitir esos lujos en pos del desarrollo del primer mundo hiper-consumidor de energía.

En el marco de la Unión Europea se debe promover la obligatoriedad de una certificación de idoneidad medioambiental y social para los biocombustibles que se importan de terceros países. Este certificado de materias primas puede prevenir que se importen biocombustibles que sean medioambientalmente destructivos (como plantaciones de palma de aceite que destruyen los bosques) o donde se esté explotando a los agricultores (como los esclavos de las plantaciones de caña).

---

26 Como ya se mencionó, los biocombustibles tienden a prosperar en mercados de escala, pues cuanto mayor sean los volúmenes manejados y los litros procesados, más se puede abaratar el precio final y se hacen más competitivos frente a los combustibles fósiles. Esto hace que el cultivo prime la mecanización y las explotaciones de gran escala, nada de lo cual favorece a los pequeños agricultores.

27 Ya existen códigos parecidos, como las Directrices voluntarias para el derecho a la alimentación.

- **Ordenamiento territorial y titulación de las tierras**

El desarrollo de cultivos destinados a los biocombustibles no parece que vaya a menguar en un futuro cercano por lo que la decisión más lógica en estos momentos es aceptar que va a pasar y poner los medios para que su crecimiento sea ordenado y sus impactos negativos sean minimizados. Aquí surge con fuerza el ordenamiento territorial para determinar las tierras disponibles para la producción de bioenergía, así como los recursos que estarán disponibles y las políticas de incentivos. Por otro lado, los biocombustibles sólo serán alternativa para las comunidades rurales si los campesinos tienen derechos de propiedad legales y efectivos sobre esas tierras.

España tiene la experiencia necesaria y la tecnología adecuada para apoyar programas de cooperación cuyo objetivo sea la zonificación agro-ecológica para encontrar las tierras más adecuadas para los cultivos bioenergéticos, estudiar los incentivos y penalidades para el uso de bosques y agua; y llevar un seguimiento por satélite de las tierras destinadas a biocombustibles. Además, capitalizando la extensa experiencia en sistemas catastrales, España debería apoyar a los países interesados en poner en marcha un sistema de registro catastral informatizado. Considerando que la agricultura va a crecer, la demanda de tierras fértiles también y el campo va a volver a ser rentable, el precio de la tierra va a subir para todos en general, y se hace imprescindible saber quién tiene qué, dónde y qué cultiva.

- **Propuestas específicas para la Cooperación Española**

La escasez de cultivos energéticos en España obliga a importar materias primas de países que a veces esquilman sus ecosistemas y su biodiversidad para sustituirlos por cosechas destinadas a producir energía. Considerando que España es un gran consumidor de energía, y que en el futuro próximo va a crecer la importación de materia prima para transformarla en biocombustibles, la Acción Exterior y la Cooperación Española han de prestar mayor atención a apoyar políticas públicas destinadas a minimizar los impactos negativos que sobre los hogares rurales vulnerables y el medio ambiente tendrá el desarrollo de los biocombustibles. Por

ello, entre las medidas de cooperación con países productores de biocombustibles podemos mencionar los siguientes elementos:

- Capitalizar más y mejor la experiencia española en desarrollo territorial y ordenamiento del territorio, y utilizar una adecuada ordenación y gestión de los recursos naturales como la base para poder combinar la producción de biocombustibles (donde sea más rentable y adecuado) con el apoyo a la agricultura familiar y la preservación del medioambiente. De manera concreta, se sugiere aumentar los espacios para dar a conocer las experiencias LEADER españolas en América Latina, y colocar asesores de alto nivel sobre desarrollo territorial en organismos internacionales y programas de cooperación bilaterales.
- Promover estudios en las Universidades españolas sobre los impactos sociales y medioambientales de la producción de biocombustibles en diferentes ecosistemas y áreas del mundo. Hasta ahora toda la investigación sobre impacto ha venido de fuera, bien sea de los grandes centros de producción de conocimientos anglosajones bien sea de organizaciones de la sociedad civil que tienen ya a destacados especialistas entre sus filas.
- De manera similar a la línea de acción exterior para mitigar los efectos de la emigración se puede abrir una línea de acción exterior relacionada con el cambio climático, dentro de la cual se incluyan los biocombustibles como uno de los agentes principales de amenaza medioambiental.
- Promover las auditorías sociales y los procesos de participación ciudadana en las evaluaciones, la toma de decisiones y el seguimiento de los planes nacionales de desarrollo de los biocombustibles.
- Apoyar la propuesta de moratoria temporal al apoyo estatal para el desarrollo de los biocombustibles y destinar una parte de esos recursos que se ahorran al desarrollo de tecnologías de segunda generación y al apoyo a la agricultura familiar de los países en desarrollo, para que puedan ser competitivos con ciertos cultivos y se puedan insertar en la cadena comercial.



# 4

## Cambio climático y seguridad alimentaria

Gemma Durán Romero

**E**l cambio climático es una de las cuestiones más importantes y urgentes a las que en la actualidad hay que hacer frente a nivel global. Según el Cuarto Informe de Evaluación del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambio Climático (IPPC, 2007), el calentamiento global existe y se manifiesta en cambios graduales en la temperatura y las precipitaciones medias. Es un fenómeno ambiental que deriva en probables impactos no en un futuro remoto sino en el transcurso de nuestra generación, y entre los más importantes hay que considerar los efectos en la seguridad alimentaria.

Según la FAO, en 2007 197 millones de personas sufrieron los efectos de fenómenos meteorológicos extremos, en particular, inundaciones<sup>28</sup>, la mayoría de ellos en los países de menor desarrollo amenazando sus posibilidades de crecimiento y desarrollo futuro y erigiéndose en un serio obstáculo a la reducción de la pobreza. Esta circunstancia es especialmente grave ya que estos países son muy dependientes de las actividades agrícolas, pesqueras y forestales desarrolladas en zonas rurales donde se concentra aproximadamente unos 3.400 millones de personas. Junto a los cambios manifestados en la producción de alimentos hay que añadir la dificultad de acceso a los mismos de estas poblaciones pobres.

Este es el caso de África, muy dependiente de la producción agrícola, que ha de hacer frente al aumento de las temperaturas lo que agrava la situación

28 Véase FAO. Cambio climático, energía y alimentos. Conferencia para los nuevos retos, junio 2008.

de aquellas zonas, como es el caso del África subsahariana, que ya presentan un déficit en la producción de alimentos, con lo que aumenta el riesgo de pasar hambre y empeora, por tanto, la seguridad alimentaria. Junto a la disminución de la producción agrícola, otros riesgos amenazan la región como son las plagas y el estrés hídrico. De acuerdo con las previsiones, es posible que 200 millones de personas africanas se vean desplazadas hacia mitad de siglo como consecuencia del aumento en el nivel del mar, por inundaciones más devastadoras y sequías más intensas y que, entre 75 y 100 millones de personas experimenten un mayor estrés hídrico en África.

TABLA 1. EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO IMPORTANTES PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Efectos en la fertilización del CO <sub>2</sub>	Aumento en la disponibilidad de dióxido de carbono para el crecimiento de las plantas
Aumento de las temperaturas medias mundiales	Aumento de las temperaturas máximas en días calurosos Aumento de las temperaturas mínimas en días fríos
Cambios graduales en las precipitaciones	Aumento en la frecuencia, duración e intensidad de las ondas de calor Aumento en la frecuencia, duración e intensidad de las temporadas secas y las sequías
Aumento en la frecuencia e intensidad de fenómenos climáticos extremos Mayor variabilidad climática	Cambios en la periodicidad, localización y cantidades de lluvias y nevadas Aumento en la frecuencia anual de vientos fuertes, lluvias copiosas, tormentas e inundaciones a menudo asociadas con tormentas tropicales y tornados Mayor inestabilidad en las configuraciones climáticas estacionales
Aumento del nivel del mar	Cambios en el inicio y final del transcurso de las estaciones Inundación de hábitats humanos Infiltración de aguas salinas

Fuente: FAO. Cambio climático y seguridad alimentaria: un documento marco, Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Roma, 2007.

Algunas estimaciones realizadas en el FMI (Tabla 2) indican que en las regiones más cálidas generalmente más pobres la producción se reducirá con pérdidas entre el 15-26 por ciento. Otras estimaciones a largo plazo consideran que este descenso de la producción agrícola global se situará entre un 3 y un 16 por ciento para el año 2080 y afectará fundamentalmente a las regiones tropicales, por ejemplo, en el caso de Senegal el descenso podría ser de un 50 por ciento y un 40 por ciento en la India<sup>29</sup>. Por otro lado, también existe alarma sobre la desertificación de tierras de cultivo o la disminución de los

29 OCDE-FAO. Informe anual de Perspectivas Agrícolas, OCDE y FAO, junio de 2008.

rendimientos de trigo y del maíz que podrían disminuir entre un 20 por ciento y un 40 por ciento en África, Asia y Centroamérica. Por el contrario, las regiones septentrionales podrían beneficiarse gracias a un incremento moderado de la temperatura y por las menores precipitaciones, lo que daría lugar a inviernos más suaves que permitirán mayores productividades agrícolas.

TABLA 2. VARIACIÓN PORCENTUAL DEL POTENCIAL DE PRODUCCIÓN AGRÍCOLA

	Sin FC	Con FC
Total mundial	-16	-3
Países industriales	-6	8
Países en desarrollo	-21	-26
Media	-28	-19
África	-21	-24
Asia	-9	-15
Oriente Medio y Norte de África	-17	-7
América Latina	-9	-13

Fuente: Cline. Agricultura y cambio climático, Finanzas y Desarrollo, marzo de 2008.

A los efectos derivados del cambio en las temperaturas hay que añadir las previsiones de crecimiento de la población y, por tanto, de la demanda de alimentos, lo que hace prever que en el futuro muchos países en desarrollo serán pobres y carecerán de seguridad alimentaria, y entre el 40 y el 50% de las personas desnutridas se concentrarán en el África subsahariana. Este panorama lleva a plantear la necesidad de desarrollar políticas de adaptación y mitigación que limiten los efectos del cambio climático en sectores y poblaciones especialmente vulnerables.

### **Adaptación y mitigación del cambio climático en el sector agrícola**

La respuesta internacional al problema del cambio climático ha favorecido la definición y adopción de estrategias orientadas a contener sus efectos negativos. Por una parte, las estrategias se centran en la adaptación de los países a las condiciones variables del clima, es decir, a llevar a cabo ajustes en

los sistemas naturales o humanos en respuesta a los estímulos reales o previstos del clima o a sus efectos. Por otra, son reseñables las conocidas como acciones de mitigación, orientadas a limitar las emisiones netas de gases con efecto invernadero (GEI). Las limitaciones han de frenar, y con el tiempo invertir, el incremento de concentraciones en la atmósfera.

Como parte de estas estrategias la agricultura juega un papel fundamental, contribuyendo a la mitigación mediante la reducción de sus propias emisiones y con el aumento de la absorción de gases de efecto invernadero en suelos y plantas mediante, por ejemplo, la plantación de cultivos herbáceos y leñosos, la forestación, o la gestión adecuada de prácticas de pastoreo. Por otra parte, es necesaria la adaptación del sector agrícola para mantener o aumentar la producción agrícola promoviendo, para ello, la utilización de nuevas especies y variedades vegetales y la revisión y rediseño de los actuales sistemas de producción agrícola y de las prácticas que conllevan con especial atención a la gestión de los recursos hídricos. Junto a estas medidas, y conocidos los impactos económicos y sociales que está ocasionando el cambio climático, es pertinente diseñar políticas de gestión del riesgo como planes de emergencia o de prevención de desastres naturales sobre todo en las regiones o zonas más vulnerables.

Todo ello implica mayores inversiones en agricultura por parte del sector público y privado que estimulen la producción y aumenten la productividad como vía también de garantía de la seguridad alimentaria. Como se indica en el informe *Agriculture-The need for Change*<sup>30</sup>, publicado en abril de 2008, “para que el mundo pueda enfrentar el aumento de la población y el cambio climático, evitando el colapso social y ambiental, es preciso cambiar la manera en que se cultivan los alimentos y atender mejor a los pobres y hambrientos”. Y entre sus conclusiones hay que destacar la que señala que los productores de alimentos deberían tratar de recurrir a procesos naturales como la rotación de los cultivos y el empleo de fertilizantes orgánicos, es decir, a prácticas agrícolas sostenibles.

---

30 Informe a cargo de la Evaluación Internacional de la Ciencia y la Tecnología Agrícola para el Desarrollo, citado en UNCTAD (2008), op.cit.

## **Estrategias ante el cambio climático y la seguridad alimentaria mundial**

Varias son las razones que han llevado a una situación de crisis alimentaria mundial cuya solución pasa por fortalecer las políticas de lucha contra el cambio climático así como las inversiones a favor de la seguridad alimentaria y la agricultura. El problema del cambio climático fue tratado a nivel internacional en la Conferencia de Estocolmo de 1972, pero no es hasta el año 1994 cuando entra en vigor la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el cambio climático con el compromiso de luchar contra el aumento del efecto invernadero. En 1997 se adopta el Protocolo de Kioto como respuesta institucional a este problema planteando la necesidad de rebajar a nivel internacional las emisiones de gases de efecto invernadero (dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), metano, óxido nitroso, hidrofluorocarbono, perfluorocarbono y sulfuro hexafluoruro). El Protocolo de Kioto implica que los países desarrollados deben alcanzar una reducción mundial del 5,2% entre los años 2008 y 2012 frente a las emisiones de 1990, lo que supone que tanto las instalaciones industriales (causantes del 30-40% de las emisiones) como el transporte y el sector doméstico han de reducir su contribución a la contaminación atmosférica (UN, 1998). El Protocolo de Kioto fue reforzado jurídicamente en la XI Conferencia de las Partes celebrada en Montreal a finales de 2005, en la que se adoptaron formalmente los denominados mecanismos de flexibilidad entre los que destacan el desarrollo de proyectos limpios en países en desarrollo.

La implicación de los países en desarrollo en la lucha contra el cambio climático se planteó en la VII Conferencia de las Partes (COP), celebrada en Marrakech en noviembre de 2001, en la que se adoptaron algunos acuerdos que permitirían a estos países hacer frente también a las consecuencias del cambio climático, al mismo tiempo que minimizar los potenciales efectos negativos derivados de las medidas tomadas por los países industrializados. Con este fin se crearon tres fondos: el Fondo especial para el cambio climático, el Fondo de países menos adelantados y el Fondo de adaptación para financiar proyectos de ayuda a los países más pobres para adaptarse a las consecuencias del cambio climático, tales como inundaciones y sequías. La celebración de la XII

Conferencia de las Partes en Nairobi en el año 2006 trató como tema central la situación de los países en desarrollo y su adaptación al calentamiento global, especialmente de África, y las negociaciones se centraron en tres grandes temas: la captura y almacenamiento de carbono como proyecto de desarrollo limpio, los proyectos de cambio de biomasa no renovable a renovable y la distribución regional de proyectos de desarrollo limpio (UNEP, 2006).

### **El cambio climático y la seguridad alimentaria en la Unión Europea**

A nivel europeo se ha reaccionado ante la crisis de alimentos con una propuesta de 1.000 millones de euros, adicionales al ya asignado para la ayuda al desarrollo, para otorgar subsidios agrícolas a los productores en países en desarrollo con fondos que proceden del dinero asignado para el almacenamiento de cosechas sin vender, pero que en la actualidad no es utilizado dado el aumento de la demanda. Además, se ha asumido el compromiso de establecer acciones hacia el exterior que contribuyan a paliar la crisis.

Por otro lado, frente a la subida de los precios agrícolas y la crisis alimentaria mundial se presentó en mayo de 2008 una Comunicación por parte de la Comisión en la que se incluyen una serie de orientaciones para la acción tales como<sup>31</sup>: acciones para reforzar la sostenibilidad de la política de la UE sobre biocombustibles tanto desde un punto de vista externo como interno; la adaptación del sector agrícola a los nuevos desafíos y la coordinación a nivel internacional para hacer frente a la subida de los precios.

Estas respuestas no dejan de ser coyunturales para paliar una situación de alza de precios y de crisis en el suministro agrícola y de alimentos que puede continuar en el futuro. Serán, por tanto, necesarias respuestas más contundentes que se dirijan a la raíz del problema y que se planteen de forma coordinada. Una de estas medidas ha de ir orientada a reforzar el papel estratégico que tiene la agricultura en la UE como generadora de alimentos.

31 Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité económico y social europeo y al Comité de las regiones. Hacer frente al reto del alza de precios de los productos alimenticios. Orientaciones para la acción de la UE. COM (2008) 321 final, 20 de mayo de 2008.

El cambio climático afecta también a los recursos hídricos y su disponibilidad lo que lleva a adoptar medidas sobre la distribución y el consumo en la agricultura. La Comunicación sobre la escasez de agua y sequías de julio de 2007 incorpora un conjunto inicial de opciones políticas para la gestión sostenible del agua en toda la UE y la mejora de la eficiencia hídrica y el ahorro de agua. Entre ellas, la aplicación de la directiva marco sobre el agua, el fomento de un uso más eficiente del agua mediante la adecuada tarificación o medidas de ahorro de agua<sup>32</sup>.

La política de desarrollo de la UE así como la política comercial con países menos desarrollados son también dos ejes importantes para hacer frente a la crisis alimentaria. En este sentido, desde 2001 la UE a través del programa Todo menos armas (*Everything but Arms-EBA*) otorga a 48 países menos desarrollados un trato preferencial, libre de derechos y contingentes, en los mercados comunitarios. Los resultados de este programa se manifiestan en que en la actualidad la UE es el primer importador mundial de productos agrarios de países en desarrollo, importando el 80 por ciento de las exportaciones agrarias de África, el 45 por ciento de las de América Latina y el 60 por ciento de las exportaciones agrarias de los países menos avanzados.

En el Consejo europeo del pasado mes de octubre se han reafirmado los objetivos comunitarios de reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> en un 20%, que el 20% de la energía final consumida sea renovable y reducir en un 20% el consumo energético, todo ello para 2020. Además, se quiere que para ese año los biocombustibles supongan el 10% de todos los carburantes usados en el transporte. Pese a la declaración expresa del presidente francés, Nicolas Sarkozy, sobre no dejar que la crisis económica reste importancia al reto climático, se señaló “un margen de flexibilidad” para ciertos países y sectores económicos después de que al menos diez de los 27 Estados miembros mostraran reticencias a la amplitud y el calendario de las medidas que prepara la UE. Además, se han pospuesto para diciembre las modalidades concretas para su aplicación y dejado de lado las medidas ambientales en con-

32 Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo y al Consejo. Afrontar el desafío de la escasez de agua y la sequía en la Unión Europea, COM (2007) 414 final, Bruselas 18.7.2007.

tra del cambio climático, en favor de las respuestas inmediatas a la crisis financiera, donde algunos países consideran que los objetivos de emisiones perjudicarían al sector empresarial frente a los que veían en la lucha contra el cambio climático un esfuerzo estrechamente vinculado a la reconstrucción de las economías.

### **España ante el cambio climático y la seguridad alimentaria**

Ante la situación de crisis alimentaria España reaccionó comprometiéndose a dedicar en los próximos cuatro años un total de 500 millones de euros a programas para combatir la crisis alimentaria mundial, entre ellos el PNUD u otros relacionados con la protección social para los pequeños agricultores en el África subsahariana, proyectos para menores de cinco años e iniciativas de nutrición, infancia y seguridad alimentaria de las agencias de la ONU.

España acorde con la UE debería adaptar su sector agrícola a los condicionantes del cambio climático sobre todo en gestión de riesgos, cambio climático, bioenergía y gestión del agua. Desde su incorporación a la Unión Europea en el año 1986 España ha participado de la política ambiental europea integrando el medio ambiente en el resto de sus políticas. Para España el cambio climático es una prioridad política. El compromiso asumido en el Protocolo de Kioto es limitar el crecimiento neto de las emisiones de gases de efecto invernadero de manera que, durante el periodo 2008 y 2012, sus emisiones no aumenten más del 15% sobre la cifra de emisiones del año 1990. Para conseguir este propósito España se ha adaptado a la normativa comunitaria sobre comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero y ha aprobado dos planes nacionales sobre asignación de derechos de emisión para los periodos 2005-2007 y 2008-2012 en los que a cada sector industrial, afectado por el Protocolo, se le ha otorgado una cuota máxima de emisión de gases contaminantes, por lo que las empresas afectadas tienen que ajustar sus emisiones a la cuota que se les haya sido asignada o adquirir derechos de emisión suplementarios en un mercado virtual creado a tal efecto.

El cambio climático y la seguridad alimentaria son dos temas prioritarios en la política de cooperación española. Tanto el Plan director de la Cooperación Española como la Estrategia de cooperación española en medio ambiente incorporan en sus líneas de actuación medidas para paliar el cambio climático como contribuir a la lucha contra la pobreza y el hambre. Algunas de estas medidas han sido:

- Inversiones de proyectos limpios (energéticos –ahorro y eficiencia energética–, gestión de residuos, etc.) sobre todo en América Latina y en el norte de África.
- Participación en los Fondos de carbono<sup>33</sup> firmando acuerdos con instituciones 6 Mt de CO<sub>2</sub>. En el año 2005 España junto a la Corporación andina de fomento ponía en marcha la Iniciativa iberoamericana de carbono (para la obtención de 9 Mt de CO<sub>2</sub>).
- Participación a través de la Oficina española de cambio climático en la Red iberoamericana de oficinas del cambio climático (RIOCC) en el que a través del Programa iberoamericano de evaluación de impactos, vulnerabilidad y adaptación al cambio climático (PIACC) para fortalecer el desarrollo y la aplicación de estrategias de adaptación en la región latinoamericana.
- Iniciativas para el desarrollo de instrumentos financieros complementarios a los Fondos de carbono, las líneas del Instituto de crédito oficial de financiación de inversiones españolas en el extranjero o las líneas de financiación de COFIDES, todo ello, sin olvidar, los Fondos de estudios de viabilidad para financiar la viabilidad de los proyectos o estudios para la detección de otros nuevos.
- En ayuda multilateral destaca la participación en dos fondos específicos de cambio climático: el Fondo para los países menos desarrollados y el Fondo multidonante de la Iniciativa de energía sostenible y cambio climático del Banco interamericano de desarrollo para financiar proyectos de adaptación al cambio climático y de transferencia de tecnologías.

33 Los fondos de carbono están integrados por gobiernos y empresas para apoyar proyectos que contribuyan a reducir las emisiones de gases de efectos invernadero en países en vías de desarrollo y en economías en transición.

- En el ámbito de la cooperación bilateral España participa en el desarrollo de programas como el Programa Araucaria XXI, que cuenta con una línea de acción específica destinada a cambio climático con la puesta en marcha de medidas para el desarrollo del Mecanismo de desarrollo limpio en la región latinoamericana; el Programa Azahar para el fomento de energías renovables y el uso eficiente de la energía para el área del Mediterráneo; y el Proyecto FORMA que facilita apoyo para el desarrollo de proyectos de aforestación/reforestación y bioenergía en el MDL en la región Latinoamérica que ha jugado un papel muy importante en materia de desarrollo sostenible.
- España forma parte junto a Brasil, Chile, Argelia y Alemania del grupo de Acción contra el hambre y la pobreza y ha desarrollado la Estrategia de lucha contra el hambre considerando el derecho de toda persona a tener una alimentación adecuada y contribuir en la seguridad alimentaria familiar, desde el enfoque de la soberanía alimentaria.
- Creación de un Fondo para el agua con la previsión de aportar en los próximos cuatro años un mínimo de 1.500 millones de dólares para financiar tanto proyectos de potabilización y distribución de agua potable como de extensión de la red de saneamiento que garantice el acceso a las poblaciones que todavía carecen de abastecimiento en América Latina. Para dar cumplimiento a esta propuesta, la Ley 51/2007 crea el Fondo de cooperación para agua y saneamiento para financiar actuaciones dentro de la política de cooperación internacional para el desarrollo para permitir el acceso al agua y al saneamiento, en una primera fase a los ciudadanos de América Latina, sin excluir posteriormente a otros ámbitos geográficos de actuación<sup>34</sup>. En mayo de 2008 el Real Decreto 822/2008 creaba la Oficina del Fondo de cooperación para agua y saneamiento para administrar este fondo<sup>35</sup>. Con car-

34 Véase disposición adicional sexagésima primera de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

35 La Oficina del Fondo de cooperación para agua y saneamiento se encuentra en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), dependiente en su dirección estratégica de la presidencia de la AECID y secretaría de Estado de Cooperación Internacional. Véase BOE de 25 de junio de 2008.

go a este fondo se concederán ayudas no reembolsables o préstamos cofinanciados con las autoridades nacionales de los países beneficiarios.

## Recomendaciones

La lucha contra el cambio climático ha de seguir siendo una prioridad teniendo en cuenta que España todavía se encuentra a 38 puntos por encima de las emisiones permitidas por el protocolo de Kioto y con un consumo energético de 100 millones de toneladas al año, que le va a suponer un coste económico de más de 10.000 millones de euros durante el período 2008-2012 y un consumo de 500 millones de toneladas. Por ello, es necesario actuar en distintos ámbitos dado que la parte del sector empresarial, el afectado por la Directiva europea de comercio de emisiones está cumpliendo, mientras que el transporte, el sector de la construcción, las administraciones públicas y las empresas de servicios, no. La política ambiental de lucha contra el cambio climático debería contemplar la combinación de permisos de emisión con otro tipo de instrumentos como el impuesto sobre el carbono. Con esta figura impositiva se lograría no sólo contribuir a la reducción de emisiones sino también a la generación de ingresos. Una propuesta de interés a nivel internacional es la de establecer este tipo de impuestos a nivel global de tal forma que los ingresos obtenidos se empleasen como una fuente adicional de financiación del desarrollo contribuyendo, de esta forma, al logro de los Objetivos de desarrollo del milenio. Adicionalmente, dados los posibles efectos regresivos de la imposición, se plantea la opción de llevar a cabo reformas fiscales verdes que permitan reducir la presión fiscal mediante la reducción de impuestos sobre el trabajo o el capital. Junto a estas medidas más tradicionales de política ambiental es importante el desarrollo de medidas de carácter transversal orientadas al fomento de una mayor conciencia y educación ambiental contando con ello con la participación voluntaria de todos los agentes sociales para la adopción de medidas específicas para la reducción de las emisiones de GEI. Este sería el caso de administración pública, por ejemplo, los ayuntamientos que fomenten el desarrollo

urbano y la movilidad sostenible o el de las ONG, con campañas como Coalición clima<sup>36</sup> que pretende convertirse en un movimiento social de referencia en la lucha contra este problema, promoviendo que gobiernos, empresas y ciudadanos actúen para limitar el calentamiento global.

Es preciso avanzar en las medidas planteadas en las Estrategias de desarrollo sostenible y, de forma más concreta, en la Estrategia española de cambio climático y energía limpia reforzando la eficiencia energética y la utilización de energías renovables. La opción de los biocombustibles como apuesta debería considerar los mecanismos de garantía de sostenibilidad en línea con las acciones planteadas por la UE por lo que habría que plantearse que sean biocombustibles de segunda generación.

La política de cooperación española ha de considerar el cambio climático como un elemento crucial para acabar con el hambre y reducir la pobreza, sobre todo en zonas rurales. Por ello, es recomendable que el futuro Plan de Cooperación así como las Estrategias para la sostenibilidad que se planteen incorporen medidas que potencien la adaptación (inventario de emisiones, investigación en nuevos cultivos, apoyo para la elaboración de planes nacionales de adaptación, etc.) y la mitigación del cambio climático (reducción de las emisiones de GEI) así como la dotación de instrumentos financieros que permitan disminuir la vulnerabilidad de las poblaciones más desfavorecidas en línea con lo establecido en la hoja de Ruta de Bali adoptada en 2007.

Respecto a la agricultura España habrá de hacer frente a los cambios derivados de la revisión de la PAC. En este sentido cualquier medida de liberalización comercial adoptada por la UE puede afectar al mercado agrícola español sobre todo en algunos cultivos importantes para la agricultura española como son el arroz o el plátano o en aquellas comunidades autónomas en las que la estabilidad del ingreso agrícola depende más de la protección arancelaria que de las ayudas directas. Dado que el proceso de apertura comercial

---

36 Formada por 24 organizaciones de nuestro país que representan al movimiento ecologista, sindical, de cooperación al desarrollo, ciencia e investigación y consumidores. Todas ellas tienen en común la convicción de que el cambio climático es uno de los mayores retos a los que el ser humano se enfrenta a corto plazo y que es urgente actuar para frenar sus impactos. Para ello, Coalición clima trabajará principalmente en dos líneas, orientadas al cambio en ideas, creencias y comportamientos (sensibilización y movilización), así como al de políticas y prácticas.

será un hecho así como la reforma de la PAC, la UE debería plantearlo de una forma gradual adoptando medidas de compensación o ayuda para los agricultores. El desacoplamiento de la ayuda debe ir acompañado de medidas que reorienten las producciones hacia otras de calidad o de refuerzo de la política de desarrollo rural. De forma adicional en un contexto de escasez de materias primas agrarias es importante plantearse políticas de almacenamiento de productos agrícolas que garanticen la independencia alimentaria.

En relación al agua es importante seguir con políticas que fomenten su uso responsable. Sin embargo, dadas las perspectivas de escasez y de estrés hídrico como consecuencia del cambio climático, se debería plantear establecer precio al agua a través de un sistema de tarificación adecuado, de tal manera que se aplicase el principio de “quien usa el recurso que lo pague”. Adicionalmente, las políticas de ahorro de agua y de consumo responsable son de vital importancia sobre todo para las generaciones venideras y donde otras opciones como el uso de agua procedente de la desalación van cobrando gran relevancia gracias al apoyo gubernamental.

Desde el punto de vista de las relaciones españolas con el exterior es importante reducir las medidas proteccionistas que impiden a los países menos desarrollados poder exportar sus productos. Existen demasiadas dificultades para poder acceder a los mercados europeos o norteamericanos como consecuencia de las barreras arancelarias o de otro tipo.

Los programas de cooperación bilateral han de extenderse a otras áreas menos beneficiadas, por el momento, por la política exterior española (Asia o África) caracterizados por niveles importantes de pobreza. Es importante incidir en varios sentidos:

- Establecer redes de seguridad y protección social que permitan mantener los recursos materiales y humanos y el suministro de alimentos en aquellas poblaciones más vulnerables; procurar los medios para garantizar a medio y largo plazo la soberanía alimentaria de los países menos desarrollados, por lo que entre otras medidas habría que fomentar el desarrollo de mercados locales en los países receptores de ayuda lo que implicará una reducción de la ayuda alimentaria a favor

de la ayuda financiera. Es esta ayuda la que puede contribuir al desarrollo de infraestructura rural que permitan aumentar la productividad agrícola deteriorada en los últimos años y garantizar su seguridad alimentaria a medio y largo plazo.

- Promover que los biocombustibles no se produzcan con cultivos para la alimentación para evitar el alza de los precios y la especulación<sup>37</sup>.
- Fomentar la transferencia de tecnología al servicio de las mejoras en la agricultura y en las zonas rurales. En este sentido también es recomendable que España cumpla con el compromiso adoptado en el Marco de trabajo de Nairobi (2006) para ampliar su presencia en los países africanos para el desarrollo de proyectos de desarrollo limpio considerados como una de las medidas de mitigación del cambio climático y de transferencia tecnológica. No obstante, la continuidad en el uso de este tipo de proyectos ha de hacerse bajo condiciones distintas a las que se han dado hasta el momento con una mayor implicación de las autoridades nacionales designadas tanto en el país de origen del proyecto como del país receptor que garanticen que los beneficios derivados de los mismos tengan un mayor impacto en el desarrollo sostenible de los países en los que se desarrollan fomentando asimismo proyectos de menor escala, pero mayor impacto social, como, por ejemplo, aquellos directamente ligados a la agricultura y silvicultura como la reforestación en zonas agrícolas, las inversiones en sistemas agrícolas más productivos y sostenibles, la producción de energía a partir de biomasa o los proyectos más orientados a la pesca y la gestión de zonas costeras lo que implicaría no sólo aumentar el alcance de los actuales mecanismos de desarrollo limpio sino también la eliminación de todas las trabas administrativas y burocráticas a las que se enfrentan las comunidades más pobres cuando quieren acceder a la financiación de estos instrumentos.

---

37 Se puede ver el capítulo I de esta publicación.

# 5.

## La crisis alimentaria y el comercio internacional: ¿causa o efecto?

Raúl Sánchez Fernández-Bernal

**D**esde los setenta no se había vivido un incremento de los precios de los alimentos tan especialmente importante como el observado entre los años 2004 a 2007. Dentro de los factores que han contribuido a ello el comercio internacional podría ser considerado como una de las causas o simplemente haber sido un mero transmisor. En este capítulo se trata de plantear cuál es el papel que ha jugado el comercio internacional en este contexto y cuál es la postura recomendable que debe adoptar España de forma directa en su política exterior e indirecta a través de la Unión Europea. Se trata de aislar el comercio internacional de las causas detectadas, como el fuerte incremento de la demanda en determinados países que surge como consecuencia de una mejora del poder adquisitivo y de un mayor crecimiento de la población.

Más allá de la existencia de impuestos a la exportación en algunos países productores, como son Argentina, China, India, Kazajistán, Rusia, Ucrania y Vietnam, que pueden haber contribuido a corto plazo a la contracción de la oferta global de alimentos, debe destacarse el papel que puede haber jugado la Política Agrícola Común (PAC) o la política comercial de los EE UU. En este contexto, las cifras muestran que la UE y EE UU a través de su política comercial pueden haber contribuido a esta crisis al haber reducido los incentivos a los productores de los países en desarrollo para competir en los

mercados internacionales. Como ejemplo puede señalarse la distorsión generada en el comercio como consecuencia de la existencia de aproximadamente 7.000 millones de dólares en subsidios en EE UU a la producción de biofuel o de 3.500 millones de euros en la UE y que contribuyó de forma significativa a generar un *boom* que hizo que su producción se triplicara entre 2000 y 2007<sup>38</sup>. En definitiva, hablamos de la existencia del subsidio como mecanismo de distorsión en la libre competencia en el comercio internacional. La AOD dirigida a la agricultura es de aproximadamente 3.500 millones de dólares y las subvenciones de los países desarrollados a sus agricultores se estiman en casi 250.000 millones de dólares anuales.

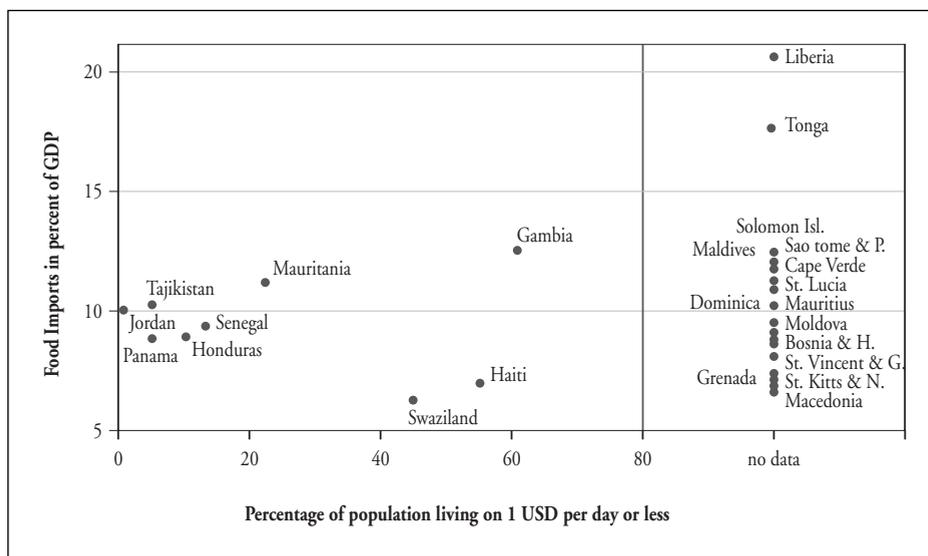
¿Quién gana y quién pierde en este contexto? Por un lado, los grandes países productores agrícolas se han visto beneficiados por la existencia de precios altos. Pero, por otro lado, los países que son importadores netos de alimentos se han visto fuertemente perjudicados. Según las estimaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, en sus siglas en inglés) y la OCDE<sup>39</sup>, la existencia de altos precios están afectando en cierta medida a los patrones de comercio internacional de productos agrícolas. Por un lado, la existencia de altos precios internacionales es un incentivo para que los países en desarrollo aprovechen el contexto e intentar incrementar sus exportaciones al máximo, pero los datos muestran que las importaciones crecen en mayor medida en los países en desarrollo. En relación con las exportaciones se estima que hay un incremento considerable en los países en desarrollo y en la mayor parte de los productos, lo que hace que el peso de los países OCDE en ese contexto se haya reducido. No obstante, los países OCDE siguen teniendo una posición predominante para el trigo, los cereales secundarios, la carne de cerdo y los productos lácteos.

El impacto positivo de los precios de los alimentos es especialmente relevante para aquellos productores con acceso al mercado internacional y con

38 Swiss National Centre of Competence in Research (2008), World Food Crisis: Are Trade Rules a Problem or a Way Forward? Discussion Paper for the WTO Public Forum Trading into the Future, Session 16, 25 september 2008, Berna.

39 OECD (2008), OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017, ISBN 978-92-64-04590-3, 230 páginas, mayo, París.

GRÁFICO 1. PAÍSES DEPENDIENTES DE LA IMPORTACIÓN DE ALIMENTOS Y POBREZA



Fuente: 2006 World Development Indicators, World Bank.

capacidad exportadora, independientemente de su localización geográfica. La existencia de una parte importante de la población que es importadora neta de alimentos se está viendo especialmente afectada, tal y como se observa en el Gráfico 1.

Según la OCDE-FAO, en los países con ingresos bajos los gastos asignados a los alimentos suponen más del 50 % de los ingresos percibidos. Además de esta cifra que es elevada, la combinación de alta dependencia importadora con una alta incidencia de pobreza hace a los países más vulnerables al incremento de los precios.

En el contexto actual nos enfrentamos, además, a una gran dificultad: la crisis financiera internacional, que está afectando ya al crecimiento económico de la economía mundial. Esta situación con toda probabilidad va a generar que haya reticencia y dificultad de numerosos países desarrollados para poner en marcha políticas comerciales que generen la apertura de sus mercados y la reducción de los subsidios. Todo parece indicar que el proteccionismo será la postura de numerosos países. Ante el impacto en el empleo

que tendrá esta crisis económica internacional en la que estamos, se presenta complicado, por un lado, no proteger el empleo en el sector agrícola y entrar de nuevo en una dinámica de proteccionismo y, por otro, ante los déficit fiscales de las economías más desarrolladas del mundo, facilitar la aplicación de políticas que puedan perjudicar a la exportación o incrementar el gasto en ayuda oficial al desarrollo del sector agrícola de otros países.

### **Influencia del comercio en la crisis y de la crisis en el comercio**

En el Informe<sup>40</sup> sobre el desarrollo mundial de 2008 publicado por el Banco Mundial se estima que la liberalización absoluta del comercio de arroz generaría un incremento del 20,8 % de su precio, de un 15,1 % de las semillas de oleaginosas y de un 11,9 % de productos de consumo diario. La liberalización del comercio de numerosos productos agrícolas desde la Ronda Uruguay se estima que es uno de los factores de crecimiento de los precios.

La forma en la que el comercio ha impactado en los precios es consecuencia de las políticas comerciales de numerosos países especialmente en los últi-

#### **CUADRO 1. TIPOS DE INSTRUMENTOS QUE DISTORSIONAN EL COMERCIO**

Hay tres tipos de instrumentos de política que distorsionan el comercio:

**Acceso a mercados:** éstos incluyen los aranceles y cuotas a la importación que protegen a los productores locales de la competencia con las importaciones. La protección induce que la producción local sea más grande de lo que sería a precios de mercado a expensas de los productores y exportadores internacionales.

**Subvenciones a la exportación:** éstos incluyen los pagos gubernamentales que cubren algunos de los costos de los exportadores, como los gastos de mercadeo, los costos de transporte doméstico especial y los pagos a los exportadores domésticos, que hacen que la producción local sea competitiva.

**Apoyo doméstico:** éste incluye el apoyo directo a los productores, ligado al tipo, precio y volumen de la producción. Dependiendo del nivel de apoyo, la producción local es usualmente más alta y las importaciones que compiten más bajas de lo que serían en ausencia de subsidios.

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008.

40 WORLD BANK (2008), World Development Report 2008, Washington.

mos dos años. Dichas políticas comerciales implican la adopción de diversas medidas para proteger el acceso a los alimentos. Por un lado, se encontrarían aquellas que tienen un carácter defensivo, como puede ser la reducción de aranceles a la importación de alimentos. Esta medida podría considerarse razonable si se produce en países que son importadores de alimentos y que presentan déficit alimentario. Además, como afirma la FAO<sup>41</sup>, su efecto en el mercado internacional en principio no será negativo ya que permitiría amortiguar el impacto de los altos precios de comida importada para el mercado doméstico.

Dentro de las medidas adoptadas de carácter defensivo estarían aquellas que tienen como objetivo la utilización de restricciones a la exportación como mecanismo de protección al consumo interno. Puede afirmarse que estas restricciones a la exportación contribuyeron a generar la alta volatilidad de los precios registrada en los mercados de cereales a principios de 2008.

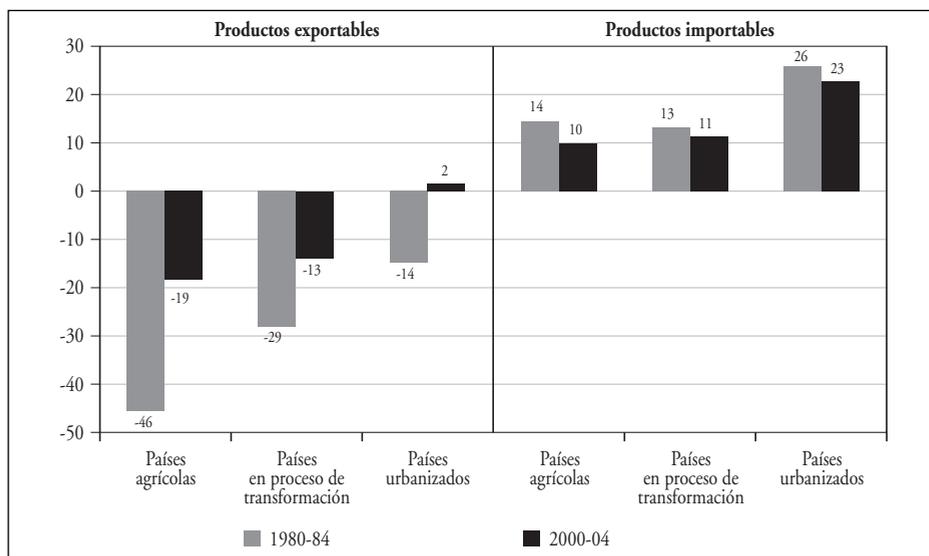
No obstante, debe destacarse que la OMC no lo prohíbe y por ahora no se ha considerado el impacto en los mercados mundiales de alimentos y sobre la seguridad alimentaria de los países importadores. En este contexto la situación es compleja ya que, aunque se esté actualmente debatiendo la necesidad de utilizar las restricciones a la importación o a la exportación de un modo más disciplinado, los países que las han utilizado, como Argentina, han actuado en el marco de la OMC.

En el contexto del comercio internacional uno de los factores más destacables es la política comercial agrícola a través de subsidios que suponen una distorsión directa del comercio internacional. En este sentido hay dos grandes áreas económicas que destacan por ello, la UE a través de la PAC y EE UU. El arancel promedio aplicado por la UE era de un 16 % en agricultura y alimentos procesados, mientras en textiles era de un 7,5 % y en productos manufacturados del 1,3 %. Según algunos estudios (Anderson *et al.*, 2006), los países en desarrollo imponen menos gravámenes a los productos agrícolas exportables que los países desarrollados, tal y como se puede observar en el Gráfico 2.

---

41 FAO (2008), WTO Provisions in the context of responding to soaring food prices. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper nº 25, agosto 2008, Roma.

GRÁFICO 2. GRAVÁMENES A LOS PRODUCTOS



Fuente: Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial. 2008. Anderson *et al.*

Nota: La tasa nominal de asistencia es una medida de los precios internos de la producción en relación con los precios franco frontera, tomando también en cuenta los subsidios a los insumos nacionales.

## Entorno internacional

Ante la situación provocada por el incremento del precio de los alimentos los países han adoptado diversas políticas. Según el FMI<sup>42</sup>, en el ámbito de la política comercial de los países y del comercio los gobiernos han adoptado medidas diversas para abordar la crisis alimentaria. Entre otras destacan:

- Política fiscal. Reducción de aranceles e impuestos al petróleo y a los alimentos. Se estima que el coste neto de estas reducciones para 2007-2008 será de un 0,6 % del PIB y de un 1% en un quinto de los países

42 International Monetary Fund (2008). Food and Fuel Prices-Recent Developments. Macroeconomics Impact, and Policy Responses. Fiscal Affairs, Policy Development and Review, and Research Departments, IMF, 30 junio, Washington, DC.

- Política comercial. Varios países han aplicado restricciones a la exportación o impuestos especiales concentrados en materias primas claves, como por ejemplo el arroz y los cereales. Como ejemplo destacan India, China, Vietnam, Camboya y Egipto que integran el 40 % de las exportaciones mundiales de arroz en 2007. Al menos más de 30 países han impuesto este tipo de restricciones. Estas medidas no están prohibidas por la OMC y han sido identificadas como uno de los factores que han generado mayor volatilidad en el mercado de los cereales en 2008<sup>43</sup>.

Como consecuencia de la creación del denominado Equipo de tareas de alto nivel sobre la crisis mundial de la seguridad alimentaria, el pasado 28 de abril de 2008 en el marco de Naciones Unidas se estableció en su sesión en Roma en junio de 2008 una serie de acciones que afectaban al ámbito del comercio internacional.

Entre estas acciones que fueron consideradas como urgentes destacan dos tipos de medidas. El primero, dirigido a satisfacer las necesidades inmediatas de las poblaciones vulnerables y el segundo, a aumentar la resistencia a largo plazo y contribuir a la seguridad alimentaria y nutricional a nivel mundial. Desde el punto de vista del comercio internacional deben señalarse en el primer tipo las medidas que tienen como objetivo, dentro de la mejora de la asistencia alimentaria de emergencia, las intervenciones nutricionales y las redes de seguridad y del acceso a las mismas, el garantizar que las compras de alimentos para fines humanitarios estén exentas de restricciones a la importación.

Asimismo, y dentro del denominado ajuste de las políticas comerciales y fiscales, se propusieron estudiar las opciones disponibles de política comercial y fiscal y, en concreto, hacer un uso mínimo de las restricciones a la exportación, la reducción de los aranceles que se aplican a las importaciones, mejorar la eficiencia de la facilitación del comercio. Respecto a estas medidas se planteó que debían ser ejecutadas por varias instituciones multilatera-

---

43 United Nations (2008), *Comprehensive Framework for Action*, High-Level Task Force on the Global Food Crisis, julio, Washington, DC.

les como el FMI, UNCTAD, PNUD, Banco Mundial y la OMC a través de las negociaciones todavía sin finalizar de la Ronda de Doha. Para ello, se hace necesario valorar cuáles son las opciones más adecuadas en materia de política comercial y fiscal y sus efectos probables sobre las personas con menos recursos, los consumidores y los agricultores, así como sus consecuencias para los ingresos públicos, los mercados internacionales de alimentos y los compromisos de mejorar el comercio internacional. Este aspecto se hace ahora mucho más relevante por el contexto de crisis económica internacional en el que estamos inmersos.

Además de la crisis alimentaria, la crisis económica obligará a impedir las subvenciones generalizadas a los alimentos, ya que el coste fiscal es alto y generarían el desvío de recursos públicos de ayuda destinados a personas con menos recursos. Aunque la eficacia pueda ser un objetivo fundamental y se concentre en determinados alimentos, o calidades de alimentos, cuyo consumo es más probable por parte de la población con menos recursos, estos programas son complejos de administrar y en general estimulan el contrabando de los artículos subvencionados hacia los países cercanos. Además, la retirada de estos programas suele ser bastante complicada desde el punto de vista social.

El conjunto de medidas acordadas y que está en el proceso de ejecución intentarán mejorar el acceso a los mercados internacionales de alimentos por parte de los países productores. Se trataría de reducir o eliminar las distorsiones comerciales del comercio de productos agrícolas en los países de ingresos altos que es uno de los elementos más conflictivos de la negociación de la Ronda de Doha. Para ello, es imprescindible que la Ronda de Doha de negociaciones comerciales mantenga y se defina finalmente con un enfoque que sea coherente con el adoptado sobre el Programa del desarrollo que hasta la fecha está incumplido.

Entre otras medidas propuestas que son destacables, debe señalarse la necesidad de obtener el compromiso de garantizar que las compras de alimentos con fines humanitarios no estén penalizadas mediante aranceles. Se plantea que estén exentas de las restricciones impuestas a la importación y de los impuestos extraordinarios a la exportación, y garantizar la circulación

libre y segura de los alimentos destinados a fines humanitarios a través de las fronteras y dentro de ellas.

Además de las medidas anteriormente mencionadas, la utilización de reservas estratégicas de determinados productos agrícolas de primera necesidad, como los cereales, se plantea como un mecanismo que facilite de forma temporal a estabilizar los precios en los países que dispongan de ellas. Sobre todo en aquellos países donde puedan canalizarse dichas reservas hacia programas de ayuda alimentaria que permitan amortiguar las fluctuaciones de los precios. Esta medida exigiría una gestión eficiente y con acceso a información sobre mercados, a fin de garantizar una respuesta eficaz en términos de precios. Si no se hiciera así, los *stocks* podrían revertir su objetivo y jugar en contra del país que los tiene.

Tras la Ronda Uruguay y embarcados en la Ronda de Doha desde 2001 el Acuerdo de Agricultura sigue pretendiendo establecer “un sistema de intercambio comercial internacional que sea justo y orientado al mercado” a través de “reducción progresiva sustancial de la protección y apoyo a la agricultura”. Tres pilares: incrementar el acceso al mercado, recortar los subsidios para los productores locales y reducir los subsidios a la exportación.

En el marco de la UE el papel que se espera que juegue es el de “respaldar firmemente una conclusión rápida, ambiciosa y favorable a los pobres de la aplicación del Programa de Doha para el desarrollo y los acuerdos de asociación económica entre la UE y los países ACP”, en palabras de Joao Barroso. Asimismo, el papel de la UE para “conseguir una PAC reformada, como mecanismo que permita reducir el grado de distorsión comercial relacionada con sus medidas de apoyo al sector agrario y facilitar el desarrollo agrícola de los países en desarrollo”<sup>44</sup>.

La seguridad alimentaria se enfrenta a procesos inacabados dentro de la UE tales como proteger el acceso a los alimentos e intentar impedir que se pueda perjudicar a los más vulnerables. La PAC supone más de 55.000 MM de euros anuales y cinco veces el presupuesto en AOD europeo<sup>45</sup>.

<sup>44</sup> Fuente: Consenso Europeo sobre Política del Desarrollo 24/11/2005, extracto del punto 36.

<sup>45</sup> Intermón-Oxfam (2008) “En primera línea contra la pobreza: 50 propuestas hacia la Presidencia española de la UE”, septiembre 2008, Madrid.

Tanto la UE como EE UU presentan posturas comunes y contradictorias en el marco del comercio internacional agrícola, los subsidios y los mecanismos de salvaguardia. Por un lado, se fue muy exigente al solicitar la reducción de aranceles y, por otro, ambos bloques comerciales mantienen altos niveles de subsidios en el sector agrícola.

### **Reacción de España a través de la UE y sus políticas exteriores**

La AOD dirigida a la agricultura es de aproximadamente de 3.500 millones de dólares y las subvenciones de los países desarrollados a sus agricultores se estiman en casi 250.000 millones de dólares anuales. El proteccionismo de algunos países como Francia que apuestan por un proteccionismo agrícola versus la posición de la UE de una mayor apertura de sus mercados y de más flexibilidad. Francia se beneficia de la PAC en un 22% y España en un 15%.

Dentro del marco de la UE España debe seguir defendiendo principios que son básicos en la Comunidad y que afirman que “le compete velar porque las políticas de desarrollo y las políticas comerciales y de inversión sean complementarias y se refuercen mutuamente”, así como que “el acceso preferencial a los mercados de los países desarrollados también contribuye al desarrollo económico y a la integración de la economía mundial de los países en desarrollo y, en primer lugar, de los países menos adelantados”.

En el contexto de propuestas a realizar por España consideramos dos temas fundamentales. El primero, impulsar en la medida de lo posible la finalización de la Ronda de Doha desde un enfoque de comercio internacional justo y aprovechar lo que es un importante reto para la Presidencia europea de 2010: hacer efectivo el calendario de desmantelamiento de la PAC. La Presidencia española en 2010 es una magnífica oportunidad para impulsar la eliminación progresiva de la PAC, pero desde el actual gobierno de España deberá además impulsarse la creación de los mecanismos adecuados que permitan que los aspectos positivos de una liberalización del comercio

internacional de alimentos -como pueden ser la eliminación de las distorsiones comerciales y una mejor asignación de recursos a escala mundial- se vean acompañados de una redistribución de los beneficios de ésta.

Desde la UE y en su política exterior España deberá impulsar una política agraria global e incluyente que apueste por la defensa de los intereses comunes, pero respetando las políticas de desarrollo de los países importadores netos de alimentos. Además, deberán revisarse si los recursos destinados en AOD al sector agrario son suficientes e incorporan acciones que permitan anticipar y evitar una situación como la vivida entre 2005 y 2007 con la subida del precio de los alimentos. Se estima que la liberalización agrícola supondría una ganancia de bienestar en el mundo desarrollado del 0,6% del PIB real y del 0,8% en los países en desarrollo (Anderson *et al.*, 2006).

En este sentido es positivo continuar en la senda marcada por la UE con el proyecto presentado el 20 de mayo de 2008 a la Comisión dirigido a “mitigar los efectos del alza mundial de precios en el sector alimentario”. En este proyecto se incluyeron una serie de medidas en el marco de la reforma de la PAC que a corto plazo pretenden incrementar el suministro agrícola y garantizar la seguridad alimentaria, entre otras. Con anterioridad el 14 de mayo de 2008 la UE anunció la suspensión de aranceles en la importación de cereales hasta el mes de julio, lo que generó que nos convirtiéramos en importadores netos.

Atendiendo a las prioridades de nuestra política exterior y de cooperación debemos seguir proponiendo la reducción y/o eliminación de las distorsiones en el comercio agrícola sobre todo los subsidios y las restricciones a los mercados. En este contexto debe apoyarse la existencia de fondos de ayuda agraria, como la propuesta de João Barroso –el pasado 7 de julio de 2008 en Japón en la Cumbre del G-8– de dotar un fondo especial bienal de 1.000 millones de euros con el dinero ahorrado por la PAC.

En esta línea de apoyo a la existencia de fondos de ayuda agraria deberán tenerse en cuenta algunos aspectos relacionados con la distribución. Deberá defenderse la evolución de la idoneidad de la distribución de la ayuda alimentaria, ya que no incentiva el aumento de producción en los países

importadores netos de alimentos. La mayor parte de los compromisos en materia de ayuda de casi todos los países desarrollados implican la adquisición de alimentos en sus propios mercados y que después se transportarían a los países en desarrollo en forma de ayuda alimentaria.

En definitiva, este sistema puede operar como un mecanismo de subvención a los agricultores en los países avanzados. Una vez que los alimentos llegan al país beneficiario, se produce un aumento de oferta y provocan habitualmente la reducción de incentivos para que los productores locales realicen inversiones productivas en el sector agrícola. A menor precio menor rentabilidad. En conclusión el sistema tiende a reducir los precios y hace más difícil que los países en desarrollo con capacidad de exportación agrícola puedan incrementar la producción, como que aquéllos que son importadores netos empiecen a producir. Al final el efecto a largo plazo sobre el desarrollo de la agricultura en los países en desarrollo puede ser perjudicial.

Para ello es importante también que España defienda que las políticas y prácticas comerciales no disminuyan los estándares sociales y medioambientales alcanzados, en especial los laborales, y establecer vínculos más estrechos con la OIT, la FAO y la UNCTAD, con el fin de que las decisiones de Naciones Unidas y los acuerdos multilaterales sean respetados, tal y como se acordó en el Pacto de Estado contra la pobreza firmado en diciembre de 2007.

## **Recomendaciones**

En el contexto de la crisis alimentaria y desde el punto de vista del comercio internacional, España no ha realizado propuestas destacables, más allá de las realizadas en el marco de la Cumbre de Roma de junio de 2008. En esta Cumbre, José Luís Rodríguez Zapatero anunció una serie de medidas que tenía como principal objetivo luchar contra la crisis alimentaria. Se anunció una donación de 500 millones de euros hasta el año 2012. Estas medidas proponían acciones concretas a corto y medio plazo.

A corto plazo, se pretende crear programas de protección social para los pequeños agricultores y sus familias, sobre todo en el África subsahariana; además una serie de proyectos para menores de 5 años, ya que se considera que es el grupo más afectado por la inseguridad alimentaria. Asimismo, se propusieron programas de nutrición, infancia y seguridad alimentaria a través de las agencias de la ONU.

En relación con las medidas a medio plazo, España propuso una iniciativa para el Desarrollo de los Territorios Rurales en América Latina y un programa de apoyo e intercambio científico-técnico agrario, pesquero y alimentario que responda a las demandas de alimento y medios de vida de la población en riesgo. Otra de las propuestas realizadas fue la celebración en España de una reunión de Alto Nivel para evaluar lo aprobado en esta cumbre y aprobar una "Carta de Derechos de Seguridad Alimentaria".

Dentro de la postura de España y en el marco de la política exterior y de cooperación defendida desde 2004, debe darse un mayor peso a la seguridad alimentaria y el desarrollo rural de los países en desarrollo que son importadores netos de alimentos. Asimismo, debe darse un énfasis especial sobre aquellos apartados que permitan un sistema preferencial y asimétrico en las negociaciones comerciales y que les ayuden a controlar en mayor medida la oferta. En cuanto a la preferencia geográfica debe concentrarse especialmente por las zonas más desfavorecidas del planeta y afectadas por la crisis que son los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Además de esto, deberán aportarse los fondos que ya están comprometidos para la Ayuda al comercio por importe de 2.000 millones de euros al año antes de 2010 y del fomento de la integración regional.

Desde la cooperación, se deberá cumplir el Pacto de Estado contra la pobreza firmado el 19 de diciembre de 2007, por los grupos políticos a propuesta de la Coordinadora de ONG para el Desarrollo-España. Esto implicará entre otras cosas, que a lo largo de 2008 se cree un comité consultivo sobre comercio internacional, con la presencia de administraciones públicas, agentes económicos y sociales y organizaciones de la sociedad civil.

En el nuevo Plan director de cooperación española que sustituya al actualmente vigente que es el 2005-2008, deberán revisarse los conceptos de “soberanía alimentaria y lucha contra el hambre” de forma que incorporen de forma clara el apoyo a la creación de mecanismos que permitan anticipar una crisis alimentaria como esta. Es muy importante, que los compromisos adquiridos por el actual gobierno de llegar al 0,7% del PIB de España en AOD se mantengan a pesar de la crisis económica internacional, ya que es indudable que los países más afectados por ella serán a corto y medio plazo los países que son importadores netos de alimentos. Deberá facilitarse recursos financieros a los países menos desarrollados que puedan permitirles realizar mayores inversiones en incrementar la productividad de sus cosechas.

# 6. La ayuda para el desarrollo ante la crisis de alimentos

Enrique de Loma

**D**esde los años 80 la reducción de los apoyos públicos a la agricultura en los países en desarrollo ha significado la pérdida del acceso de numerosos productores a insumos y servicios claves y, por lo tanto, la pérdida del vínculo con la economía global y la incapacidad de acceder a unos mercados alimentarios cada vez más exigentes. En los últimos 30 años los pequeños productores y productoras agrícolas no han tenido ni oportunidades ni posibilidades de acceso al conocimiento y la innovación técnica.

Efectivamente, el gasto público en agricultura medido sobre el total del gasto público descendió del 11,3% en 1980 al 6,7% en el 2002 (Cabral, 2007). Para el caso de los países del África subsahariana el gasto en agricultura descendió del 6,9% en 1980 al 4% en el 2004 (Fan, 2007). En América Latina este descenso fue mucho mayor, del 8% en 1980 al 2,5% en el 2002 (Ackroyd & Smith, 2007).

El último Informe de desarrollo del Banco Mundial de 2008 indica que el gasto público en los países cuyas economías se basan fundamentalmente en la agricultura<sup>46</sup> no alcanza el 4% del total. Esta es una cifra muy baja, nunca comparable con el 10% que llegaron a invertir en agricultura en 1980 los países que actualmente han logrado alcanzar importantes niveles de desarrollo (Banco Mundial, 2008).

---

46 Los 14 países más dependientes de agricultura, de los que 12 son del África subsahariana.

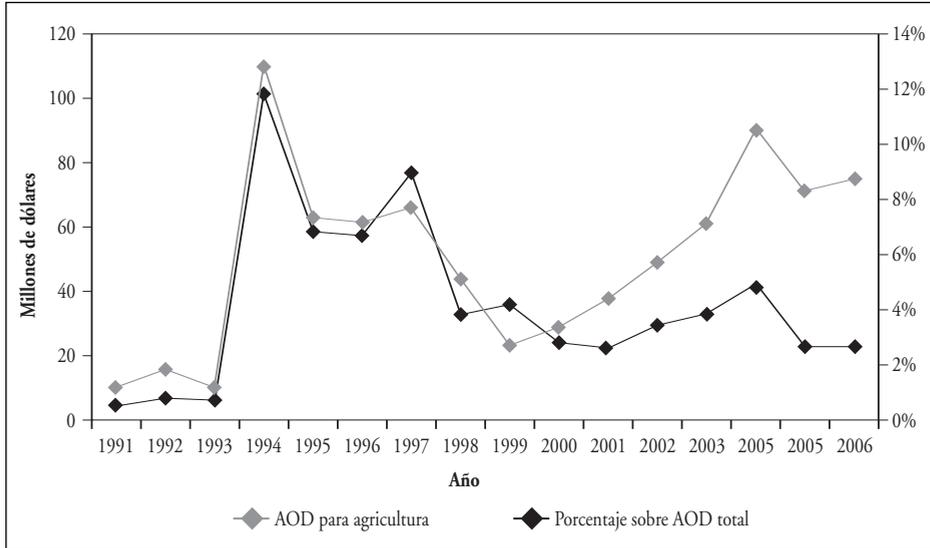
La preocupación de los gobiernos africanos por esta reducción de la inversión pública en la agricultura llevó en la Declaración de Maputo de 2003 al compromiso de los miembros de la Unión Africana de incrementar la producción anual de alimentos en un 6% y de dedicar, al menos, un 10% de los presupuestos nacionales a la agricultura en un plazo de 5 años. No obstante, nos encontramos en el año 2008 y los informes de la Unión Africana sobre la implementación de este compromiso indican que tan sólo una quinta parte de los países han alcanzado o excedido este 10% (FAO, 2008).

No sólo se ha reducido sustancialmente este apoyo público a la agricultura, sino que cada vez está más dirigido a subsidiar actividades en el medio rural de carácter privado y elevado costo (fertilizantes, crédito,...) y no a la inversión en bienes públicos como investigación, infraestructura rural o educación. El gasto público ha cambiado su orientación desde la inversión en necesidades de medio y largo plazo, a subsidios dirigidos tanto a productores pobres como a ricos y, por lo tanto, más ineficaces para la lucha contra la pobreza, asociados normalmente a la obtención de rédito político en un periodo de legislatura y difícilmente modificables una vez que se han establecido.

Por ejemplo, en el caso de India los subsidios a la agricultura se incrementaron del 40% de su gasto público en agricultura en 1975 al 75% en el 2002. Actualmente el porcentaje de las inversiones públicas en agricultura destinadas a subsidiar bienes privados son muy importantes, como se puede observar en los porcentajes del gasto público destinados a estos fines por parte de algunos países como Argentina (37% en 2003), Indonesia (43% en 2006) o Ucrania (75% en 2005) (Banco Mundial, 2008).

La cooperación multilateral, bilateral y de las agencias financieras internacionales también abandonaron los apoyos a este sector. Este último punto queda reflejado en que la AOD dedicada a la agricultura descendió del 18% en 1979 al 3,5% en el 2004, a pesar de que la AOD total en este mismo periodo tuvo un incremento del 250%. También ha habido una reducción del 50% en términos absolutos, pues de una inversión de aproximada-

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DE LA AOD DESTINADA A LA AGRICULTURA, 1991-2006 (ESPAÑA)



Fuente: OECD-DAC Aid Statistics y elaboración propia.

mente 8.000 millones de dólares en 1984 se pasó a 3.400 en el 2004 (Banco Mundial, 2008)<sup>47</sup>.

El mayor descenso se dio por parte del Banco Mundial, que concentró su apoyo en la década de los ochenta a los países asiáticos, especialmente India con la revolución verde, pero posteriormente esta ayuda se redujo abruptamente en Asia. La AOD a la agricultura en África se incrementó en los años 80, pero actualmente se encuentra al mismo nivel de 1975, con un aporte de 1.200 millones de dólares a todo el continente (Banco Mundial, 2008). Esta reducción del apoyo a la agricultura de la AOD coincide en el momento de mayor incremento de la pobreza rural en este continente.

Esta reducción del apoyo a la agricultura para el desarrollo es, cuanto menos, paradójica, pues existen evidencias claras de que este sector es uno de los pilares básicos para la lucha contra la pobreza y el desarrollo socioeconómico.

<sup>47</sup> El Comité de Ayuda al Desarrollo CAD de la OCDE considera apoyo a la agricultura exclusivamente al sector agropecuario, excluyendo pesca, recursos forestales, ayuda alimentaria y actuaciones multisectoriales de desarrollo rural.

## CUADRO 2. LA AGRICULTURA, UN PILAR BÁSICO DEL DESARROLLO

La agricultura es uno de los medios de vida más importantes en los países en desarrollo y, paradójicamente, las familias campesinas representan los porcentajes más elevados de las familias más pobres y que pasan hambre en el mundo. De los 5.500 millones de personas que viven en países en desarrollo, 3.000 millones viven en las áreas rurales. De estos habitantes rurales, 2.500 millones están involucrados en la agricultura, 1.300 millones son pequeños/as productores/as, mientras los restantes son trabajadores asalariados, pastores, pescadores, artesanos, poblaciones indígenas que dependen de la agricultura y los recursos naturales para su supervivencia.

En los países en desarrollo es difícil ver cómo puede promoverse un crecimiento económico sostenido si no se mejora la productividad agrícola y el crecimiento del sector de la agricultura. Más aún, cuando se estima que el mundo en desarrollo continuará siendo mayoritariamente rural hasta el 2020. Además, las experiencias ponen de manifiesto que el apoyo a la agricultura puede tener una eficaz respuesta en la reducción de la pobreza. El reciente Informe de desarrollo del Banco Mundial plantea que el crecimiento en la agricultura es al menos 2,5 veces más eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento generado en otros sectores. En el caso de China, el crecimiento total originado en la agricultura fue 3,5 veces más eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento generado en otros ámbitos. En América Latina fue 2,7 veces más eficaz. Por lo tanto, se puede concluir que en la mayor parte de los países empobrecidos, el desarrollo debe de estar impulsado desde la agricultura.

Fuente: Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008.

En este sentido es difícilmente entendible la reducción del apoyo público, de los donantes y de las instituciones financieras multilaterales a la agricultura. Algunas razones pueden llevar a explicar esta paradoja: la caída de los precios internacionales de los productos básicos hizo que la agricultura fuera menos rentable en los países en desarrollo, el desmantelamiento del papel de los Estados en la agricultura promovido desde los Programas de ajuste estructural, la percepción generalizada de que gran parte de los problemas de la agricultura pueden ser resueltos por el sector privado, y la competencia en la utilización de la AOD para los sectores sociales<sup>48</sup> o la prioridad a responder con acciones de emergencia a las crisis (Cabral, 2007).

Además, las malas experiencias de algunas intervenciones en agricultura para el desarrollo provocaron en los donantes una retirada de su apoyo. Éste

48 En la prioridad hacia los sectores sociales se debe tener en cuenta que difícilmente las inversiones sociales son sostenibles por sí mismas si no se realizan también esfuerzos para incrementar la producción y los ingresos de los Estados. Este equilibrio entre las actuaciones sociales y productivas debería ser un principio insoslayable del desarrollo.

fue el caso de las experiencias de desarrollo rural integrado a gran escala o del apoyo a los sistemas de extensión promovidos desde el Banco Mundial.

### **La agricultura de nuevo en la agenda internacional para el desarrollo**

En el ámbito internacional en abril de 2008 el Consejo ejecutivo de Naciones Unidas decidió establecer un grupo de alto nivel High-Level Task Force (HLTF) para la crisis global de los alimentos dirigido por el Secretario General de la ONU y que reúne a todas las agencias, fondos y programas de la ONU y las instituciones de Bretton Woods. Este grupo de alto nivel se crea para elaborar un plan global de acción para enfrentar la actual crisis alimentaria y coordinar su implementación.

Asimismo, la última conferencia de alto nivel Seguridad alimentaria mundial: los retos del cambio climático y la bioenergía, organizada por FAO en Roma en junio de 2008, en la que participaron 180 países, estuvo centrada en la crisis de precios de los alimentos, y concluyó con la necesidad de poner en marcha acciones colectivas entre los diferentes países y organizaciones internacionales para evitar que se repitan estas situaciones y paliar los efectos de la actual subida de precios. Uno de los resultados de esta Conferencia fue el acuerdo de todos los participantes de incrementar la inversión en la agricultura, tanto a nivel de los presupuestos de los países en desarrollo como de la AOD de los países desarrollados.

Finalmente, el plan global de acción para enfrentar la crisis alimentaria, denominado Comprehensive Framework for Action (CFA), realizado por el grupo de alto nivel de Naciones Unidas fue presentado en julio de 2008, y establece el camino para el cumplimiento de los compromisos de la Conferencia de Roma. En este Plan se acuerda que el porcentaje de AOD que deberá ser invertido para el desarrollo de la agricultura y la alimentación, deberá pasar del actual 3% al 10% en los próximos 5 años para revertir la histórica falta de inversión en agricultura para el desarrollo (NN UU, HLTF-CFA, 2008).

Este compromiso es un paso adelante muy importante. Sin embargo, si entendemos que la histórica reducción de las inversiones en agricultura para el desarrollo ha sido debida, entre otras causas, a la ineficacia de actuaciones anteriores, la solución difícilmente va a venir dada sólo por el incremento de esta ayuda. Habrá de hacerse una ayuda más eficaz para, a su vez, lograr ser más eficaces en el desarrollo. Por lo tanto, no se trata sólo de aumentar la inversión y la cantidad de AOD destinada a la agricultura, sino también de la calidad de la misma, de la eficacia en el manejo de esos recursos y la orientación a resultados claros en el desarrollo.

Lograr una mayor eficacia en la ayuda al desarrollo en agricultura es aún más importante cuando observamos que la AOD actualmente aportada a la agricultura tiene un peso fundamental en el gasto agrícola de los países menos desarrollados (incluso teniendo en cuenta la reducción de los apoyos de los últimos años). Así, la AOD supone una media del 28% del total del gasto en agricultura de 24 países africanos, y supone hasta un 80% en países como Mozambique, Ruanda o Níger<sup>49</sup> (OCDE, 2006).

El resurgimiento de la agricultura en la agenda internacional de desarrollo coincide con el importante esfuerzo que toda la comunidad internacional está realizando para lograr una mayor calidad de la AOD en el marco de los principios de eficacia de la ayuda de la Declaración de París. La reunión celebrada en Accra en septiembre de 2008, dirigida a dar seguimiento y profundizar en los compromisos adquiridos en París, incorporó un espacio en las discusiones dedicado a la eficacia de la ayuda sectorial, específicamente en los sectores de salud, educación, infraestructura y agricultura.

Las conclusiones de la reunión de Accra subrayan la importancia y oportunidad de aplicar los principios de eficacia de la ayuda ante el reto de la subida de los precios de los alimentos y el compromiso común de implementar una alianza global para la agricultura y la alimentación ágil, flexible y eficiente<sup>50</sup>.

49 La OCDE calcula este porcentaje con base en compromisos y no en desembolsos por falta de datos de estos últimos.

50 Párrafo nº 29 de la Agenda de Acción de Accra. Septiembre 2008.

## Las particularidades de la agricultura

La agricultura tiene una serie de particularidades que deben ser contempladas para que las actuaciones sean eficaces.

- a) Las implicaciones de la agricultura como sector económico y productivo. La agricultura es un sector productivo con importantes diferencias de los sectores sociales. La mayor parte de la actividad de la agricultura se da en el sector privado y abarca muy diferentes actores, desde transportistas, distribuidores, exportadores, hasta cooperativas, familias campesinas y trabajadores asalariados en el medio rural. Por lo tanto, toda intervención del Estado puede tener implicaciones significativas y complejas en las transacciones de mercado, economías locales y nacionales y en la generación de empleo.
- b) Las diferentes visiones del papel del Estado en la agricultura. En general, se entiende que el actual rol debe centrarse en la regulación, la promoción de bienes públicos (investigación agrícola, servicios de extensión, infraestructura rural...) y en enfrentar los fallos de mercado, sin embargo, no hay un consenso claro sobre realmente qué implica este papel en la práctica. El papel que se espera del Estado en agricultura también es muy diferente si la visión procede del sector privado, las ONG o las organizaciones campesinas.
- c) La diversidad de temas que abarca la agricultura. Por lo que no se trata de un sector que dependa exclusivamente de un ministerio, sino de muchas instituciones que tienen que ver con el medio rural, lo que representa una dificultad añadida a la hora de diseñar acciones y coordinar esfuerzos. Muchos de los temas que más preocupan a los productores y productoras agrícolas no necesariamente dependen de un Ministerio de Agricultura sino de otras instituciones del Estado. Éste es el caso de las políticas de comercio, las regulaciones del mercado y del transporte, las tasas de interés, los impuestos y las redes de protección social (Foster *et al.*, 2000).

- d) La importancia de la idiosincrasia territorial y local en el sector agrícola. La agricultura es un sector muy complejo y heterogéneo en el que cada actuación debe orientarse en función de las características locales de cada zona y de cada población. Muy al contrario de sectores como la educación o la salud, una misma estrategia en el sector agrícola no puede ser aplicada a nivel nacional. Las políticas agrícolas deben estar alineadas con la planificación a nivel territorial y local, y estar aplicadas con los actores locales a través de estrategias descentralizadas y flexibles.
- f) Los innumerables factores de riesgo que conlleva la agricultura. Se trata de un sector que cuenta con muchos factores de riesgo, entre los que destaca el riesgo climatológico, agravado con la incertidumbre generada por el cambio climático. Los factores de riesgo también están vinculados a los procesos de concentración de la distribución y a los peligros asociados a la inocuidad alimentaria.
- g) Es un sector en el que el flujo de conocimiento es 'de doble vía', en el que la mayoría de las veces el experto en los temas es el propio agricultor o agricultora y, por lo tanto, los avances y la innovación exigen de amplios procesos participativos de interacción y negociación (Foster *et al.*, 2000).

## **Agricultura para el Desarrollo**

La cooperación para el desarrollo en agricultura en los próximos años será una prioridad, hacia la que prevén dirigirse muchos más recursos de AOD, donde cada vez habrá una mayor presencia de países donantes, participación de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, y en el que algunos países emergentes tienen especial interés.

En este contexto se deben tener en cuenta las iniciativas en curso de los países socios, los donantes y de la sociedad civil, que contribuirán decididamente a orientar la AOD en agricultura.

Por parte de la comunidad donante en el año 2004 se creó la Plataforma global de donantes para el desarrollo rural (GDPRD), compuesta por las mayores agencias de desarrollo bilaterales y multilaterales<sup>51</sup> para mejorar la coordinación de acciones y la eficacia de la ayuda en este campo. Sus acciones están dirigidas a formular políticas comunes para los donantes, reducir la duplicación de esfuerzos y mejorar el entendimiento mutuo entre los actores del desarrollo, y asesorar sobre cómo lograr un desarrollo rural más eficaz a través de la armonización y el alineamiento.

Esta plataforma puede tener un papel clave en la definición del papel de los donantes en el desarrollo de la agricultura y el medio rural. La elaboración de documentos de consenso en torno al concepto de desarrollo rural, la presentación de un código de conducta de los donantes en agricultura y desarrollo rural y la propuesta de unos estándares mínimos comunes para todos los donantes constituyen importantes avances en la coordinación y armonización de la cooperación para el desarrollo en agricultura ([www.donorplatform.org](http://www.donorplatform.org)).

Por parte de la sociedad civil se está realizando un importante esfuerzo para participar activamente en el logro de una mayor eficacia de la AOD, con un énfasis especial en la agricultura. De hecho, en febrero de 2008 la sociedad civil a nivel internacional presentó un estudio en 13 países en desarrollo en el que se concluyó que las organizaciones de la sociedad civil del medio rural están normalmente excluidas en los procesos de elaboración de políticas de agricultura, cuando son precisamente las que más pueden contribuir a que las políticas de desarrollo respondan a las necesidades reales del medio rural.

La mayor relevancia del sector agroalimentario en la ayuda al desarrollo hace también previsible la proliferación de fondos globales para la agricultura. Los fondos globales, definidos como “iniciativas internacionales ajenas al sistema de naciones unidas que aportan recursos significativos a los países en desarrollo en apoyo de objetivos temáticos” (HLFAE Accra, 2008) han estado tradicionalmente dirigidos al sector salud HIV/SIDA y educación. Es importante analizar y utilizar la experiencia de fondos globales de otros sec-

51 El Comité de Dirección de la plataforma está compuesto por CIDA (Canadá), DIFD (Reino Unido), Comisión Europea, Suiza, Francia, Alemania, FIDA y Banco Mundial.

tores en el debate sobre si se consideran o no viables nuevos fondos globales para enfrentar la crisis de los alimentos o el cambio climático. Existen ya algunas experiencias de integración de fondos globales en programas sectoriales nacionales, de los que se pueden extraer importantes lecciones para ser aplicadas en el sector de la agricultura<sup>52</sup>.

También hay que tener en cuenta el papel cada vez más importante en la AOD en agricultura de nuevos donantes como China, India y Brasil, así como el incremento de los recursos que fundaciones privadas con carácter filantrópico están destinando a la agricultura africana (Fundación Bill y Melinda Gates, Rockefeller, Syngenta). En general, se prevé que en los próximos años la asistencia al desarrollo a través de estas vías crezca más rápidamente que la ayuda oficial tradicional, lo que sin duda dará lugar a nuevas ideas y métodos de cooperación también en agricultura.

La eficacia de la ayuda en agricultura dependerá mucho de las posibilidades de incorporar los principios de la Declaración de París en toda esta diversidad de actores del desarrollo.

## Recomendaciones

La Cooperación Española ha reducido en los últimos años el porcentaje de AOD destinado al sector agroalimentario. Los datos consultados<sup>53</sup> establecen que en el 2006 la AOD destinada a seguridad alimentaria y lucha contra el hambre tan solo ascendió al 5,8% de la AOD total (de este porcentaje, un 2,8% se invirtió en agricultura). Un total de 191 millones de euros (93 millones en agricultura) de los 3.290 de AOD empleados en ese año. Para 2007 se prevé que el porcentaje destinado a la lucha contra el hambre sea algo superior al 6%, y que en agricultura se pueda llegar a alcanzar el 3,5% de la AOD.

52 Por ejemplo, a través del análisis del Fondo global para la lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria (GFATM) y la Alianza global para la inmunización y las vacunas (GAVI) pasaran a ser parte del SWAp de salud en Mozambique.

53 Datos obtenidos de la Dirección General de Políticas de Desarrollo DGPOLDE.

Estos porcentajes son aún inferiores al 7,5% (4% en agricultura) que representaba este sector en la AOD española de 2004, y muy por debajo del 10% de la AOD que se prevé deberá alcanzarse para la agricultura en los próximos 5 años si se pretende cumplir con el plan de acción para enfrentar la crisis de precios de los alimentos presentado el pasado mes de julio.

Estas cifras indican que se han de hacer importantes esfuerzos para lograr incrementar en cantidad y calidad la ayuda al desarrollo de nuestro país en agricultura. Dicho incremento deberá hacerse respetando los compromisos adquiridos en la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y teniendo en cuenta las particularidades de la agricultura y las experiencias en el empleo de diferentes modalidades de cooperación en agricultura que fueron abordadas en el presente trabajo.

El esfuerzo se debe hacer conjuntamente con otros donantes que deben afrontar retos de parecidas características puesto que prácticamente todos los países desarrollados se encuentran actualmente con el reto de contribuir a revertir la falta de inversión en agricultura en AOD. Pero para ello es clave la participación activa en las iniciativas conjuntas que se estén dando a nivel internacional. En este sentido es altamente recomendable que la Cooperación Española forme parte de la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural y participe activamente en los procesos de armonización internacional que se desarrollan en este ámbito.

En lo referente a la utilización de una u otra modalidad de cooperación en agricultura, las recomendaciones van dirigidas a no dejar de lado proyectos y propuestas de asistencia técnica, y sí promover su empleo en un contexto de apropiación y alineación con las políticas y programas nacionales. En este sentido en el terreno de la asistencia técnica parece muy alentadora la posición mantenida por el Gobierno español en Accra en el sentido de lograr una progresiva desvinculación de la asistencia técnica y contribuir a reforzar las capacidades locales y regionales, las instancias de investigación nacionales/locales, y el empleo de procedimientos de licitación locales.

Con relación a los enfoques sectoriales amplios debería analizarse con mucha cautela la participación en este tipo de modalidades si conllevan pro-

cesos de centralización y visiones reducidas del sector agroalimentario. El mayor reto ahora es el de la puesta en marcha de programas amplios en agricultura que tengan en cuenta el papel de los gobiernos locales, el enfoque territorial y de la sociedad civil. Por ello, debe ser prioritario impulsar el desarrollo de capacidades no sólo en el gobierno central, sino también en los actores locales, la sociedad civil y sector privado, para lograr una participación efectiva en el diálogo de políticas y estratégicas de desarrollo.

También habrá que tener en cuenta la relevancia cada vez mayor del papel de los ministerios de finanzas en la orientación de los recursos y la necesidad de apoyar para que las estrategias de reducción de la pobreza reflejen el rol de la agricultura en el crecimiento y el combate de la pobreza.

Finalmente, se sugiere hacer todos los esfuerzos para lograr que en las decisiones de política agrícola y desarrollo rural se logre la participación activa y estratégica de las organizaciones sociales vinculadas a este sector, tanto en las actuaciones que se promuevan en el ámbito nacional/local como en el internacional.

Difícilmente contribuiremos a combatir la pobreza y el hambre sin entender que el origen de estos problemas radica en la falta de oportunidades de participación de los y las implicados/as en los procesos políticos y en las instituciones a nivel local y nacional, y que debemos invertir en compromisos más permanentes con los países socios generando marcos de compromiso fiables durante periodos amplios para lograr cambios efectivos y sostenidos en el tiempo.

# 7

## Efectos de la crisis alimentaria en los pequeños agricultores

Jesús Quintana

La escalada de precios de los alimentos experimentada durante los últimos años ha recordado al mundo la fragilidad económica y social en la que viven los grupos más desfavorecidos de los países en vías de desarrollo, muchos de los cuales dependen de la agricultura. La crisis ha puesto de manifiesto la importancia de las actividades agrarias para los pequeños agricultores, así como la necesidad de asegurar un uso más equilibrado de la tierra si se quieren garantizar tanto la seguridad alimentaria como el alivio de la pobreza rural.

### **Crisis alimentaria y su relación con la disponibilidad, uso y tenencia de la tierra por parte de pequeños agricultores**

La combinación de distintos factores, unos nuevos y otros ya preexistentes, está cambiando la situación alimentaria mundial y contribuyendo a elevar los precios de los alimentos de manera desorbitada, con subidas continuadas desde 2006<sup>54</sup>. Entre estos agentes destacan el crecimiento

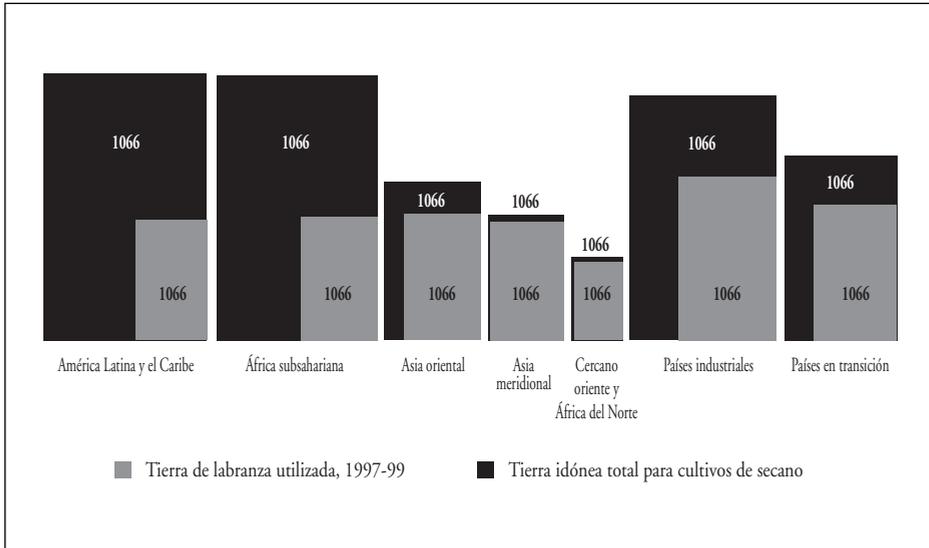
54 El índice de precios de los alimentos de la FAO subió en 2007 un 23% respecto al año anterior, y un tercio desde 2005. El índice se incrementó un 57% entre los meses de marzo de 2007 y 2008, alcanzando su mayor valor (220) desde que comenzaron las mediciones en 1990. El índice de precios del FMI (IMF Commodity Price Index) refleja una tendencia similar en ese período.

poblacional, la expansión urbana, el aumento de la demanda alimenticia y los cambios dietéticos debido a la mejora de ingresos en parte del mundo en desarrollo, la globalización de la economía, el alto precio de la energía, la promoción de biocombustibles, y los efectos negativos del cambio climático (IFPRI, 2007). Aunque la influencia relativa de estos factores es motivo de discusión, así como su interrelación con otras causas intermedias, sus efectos en el entorno rural son ya conocidos: aumento de la malnutrición y la inseguridad alimentaria; concentración de la tierra en manos de grupos, empresas o gobiernos; disminución de la tierra disponible para cultivos alimentarios, y deterioro ambiental (deforestación, pérdida de hábitats naturales, aumento de la erosión, etc.) causado por el avance de la frontera agrícola y el uso intensivo de fertilizantes y pesticidas (FAO, 2006), entre otros.

Aunque estrechamente interrelacionados con la escala de precios, hay dos asuntos claves que no han merecido atención suficiente en el tratamiento de la presente crisis, el uso y la disponibilidad de tierra por parte de pequeños agricultores, y las barreras a la producción y comercialización de estos pequeños productores. Ambos son factores críticos a la hora de garantizar la seguridad alimentaria y atajar la pobreza rural.

Respecto de la disponibilidad de tierras se estima en 1.500 millones de hectáreas la tierra cultivada total, lo que representa el 40% del área considerada disponible a nivel mundial (4.156 millones ha.). La mayor parte de la superficie potencial (tierras agrícolas sin cultivar, marginales, abandonadas, etc.) se encuentra en América Latina y África subsahariana (Fischer *et al.*, 2000) (Gráfico 4). Sin embargo, no todo esa área está disponible de forma inmediata, ya que una gran parte está cubierta por vegetación (45%), otra parte está protegida (12%), y un 3% ocupada por asentamientos humanos. En otros casos tierras consideradas sub-utilizadas u ociosas vienen siendo aprovechadas tradicionalmente por comunidades pobres y grupos indígenas, aunque carezcan de títulos formales.

GRÁFICO 4. TIERRA DE CULTIVO UTILIZADA Y TIERRA TOTAL DISPONIBLE, POR REGIÓN (MILLONES DE HECTÁREAS)

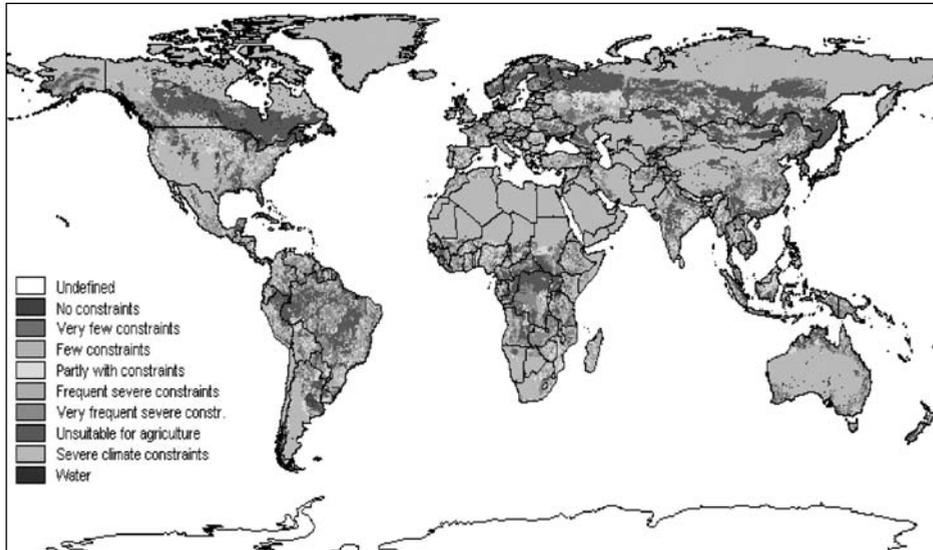


Fuente: FAO (2003).

Se estima que las necesidades de producción, teniendo en cuenta las perspectivas de crecimiento poblacional y desarrollo económico, llevarán a un aumento de la superficie de cultivo<sup>55</sup> al tiempo que a una mayor intensificación y a mejoras de rendimiento (FAO, 2003). Ninguna de estas posibilidades parece poder dar respuesta suficiente a la presente crisis, en el corto plazo, al tiempo que presentan limitaciones y en algunos casos efectos negativos sobre el ambiente y las poblaciones más desfavorecidas. De hecho, buena parte de la tierra total disponible (hasta un 75 %, según algunos cálculos) presenta severas limitaciones para su aprovechamiento directo, bien por condiciones climáticas desfavorables (clima demasiado frío o demasiado árido), excesiva pendiente o suelos no adecuados, o una combinación de todos estos (Fischer *et al.*, op. cit.) (Gráfico 5).

55 Se calcula que hacia 2030 serán necesarias al menos 500 millones de hectáreas de nuevas tierras cultivables, tanto para agricultura (200 millones ha.) como para nuevos cultivos de biocombustibles (300 millones ha.) y forestales (25 millones ha.).

GRÁFICO 5. RESTRICCIONES AL CULTIVO DEBIDO A CONDICIONES CLIMÁTICAS, DE SUELO O DE PENDIENTE



Fuente: Fischer *et al.* (2000).

En este sentido, la evidencia disponible apunta que el aumento de la superficie cultivada, sin las debidas medidas de protección social y ambiental, provocará numerosos impactos negativos (agotamiento de acuíferos, mayor degradación del suelo y aumento de la vulnerabilidad de grupos desfavorecidos, entre otros). Como ejemplo puede citarse el caso del cultivo de la soja en América del Sur que experimentó un rápido auge a partir de los noventa (por la demanda de Estados Unidos y China, entre otros países), lo que provocó un aumento de la superficie cultivada, con resultados de pérdida de biodiversidad, destrucción de ecosistemas valiosos (el bosque atlántico ha desaparecido casi totalmente en Paraguay), contaminación de aire, suelo y acuíferos, expulsión de grupos indígenas de sus tierras tradicionales, y amenazas para la seguridad en la tenencia de la tierra de campesinos pobres (Dros, 2004).

Existen otras opciones para aumentar la producción, entre ellas el uso de nuevas y mejores tecnologías (irrigación, variedades de mayor rendimiento, etc.) y la intensificación, pero requieren normalmente de inversiones eleva-

das y no están al alcance ni de los países menos desarrollados ni de los grupos más pobres en estos u otros países (IFPRI, 2008).

### **Oportunidades y amenazas**

Aunque el debate humanitario se ha centrado sobre el aumento de la inseguridad alimentaria y la pobreza asociada, desde otros puntos de vista se han discutido las oportunidades y amenazas que la nueva situación de crecimiento de precios de alimentos puede tener sobre los pequeños agricultores, agricultores familiares y comunidades rurales. En este sentido es necesario reconocer que la revalorización de la tierra y los cultivos podría tener efectos positivos para los agricultores familiares en términos tanto de mayores ingresos (provenientes de la agricultura familiar, del aumento del valor de la tierra, etc.), como de otros beneficios (oportunidades de empleo, formación, diversificación de la economía rural, conectividad, etc.). La revalorización de la tierra podría también motivar a grupos de pequeños agricultores a asociarse y organizarse mejor para reclamar sus derechos (Cotula *et al.*, 2007).

Sin embargo, para que estos beneficios puedan materializarse, existen una serie de condiciones que deberían darse previa o simultáneamente. Una de las más importantes es la facilidad y seguridad en el acceso y la tenencia de la tierra, pero existen otras condiciones que también coadyuvan: acceso a servicios rurales (crédito, seguros, extensión, tecnología, semillas, etc.); existencia de infraestructuras físicas (carreteras, silos, etc.); acceso directo o preferente a los mercados tanto internos como externos, eliminando las barreras y trabas al comercio; posibilidad y capacidad asociativa; poder regulador del Estado para legislar a favor de grupos desfavorecidos; y existencia de servicios eficaces de asistencia social para evitar la marginación.

En ausencia de estas condiciones, los impactos de la subida de precios de los alimentos sobre los sectores más vulnerables pueden ser muy negativos, variando desde la simple pérdida de tierras por confiscación o venta a grandes productores (por el propio Estado u otros actores), lo que obligaría al

reasantamiento y al cambio de actividad económica, hasta el aumento de la malnutrición y el hambre al dedicar tierras productivas al cultivo de especies comestibles para exportación (ganadería, maíz, etc.) o no alimentarias (biocombustibles, soja, etc.). La crisis puede afectar de manera especial a los sectores más pobres y vulnerables, entre ellos las mujeres de las zonas rurales, las poblaciones indígenas, y otros grupos minoritarios, como agricultores nómadas y pastores trashumantes.

Los impactos negativos son también indirectos como la exclusión social por el desplazamiento y desempleo, la desigualdad creciente en la posesión de tierras y riqueza, la pérdida de acceso a lugares con valor cultural o religioso, y el deterioro del entorno ambiental, la contaminación y el agotamiento de los recursos naturales.

## Reacciones y propuestas en el ámbito internacional

### *Multilateral*

Naciones Unidas sigue de manera permanente la evolución de precios y la disponibilidad de alimentos a través de sus distintas agencias especializadas (FAO, FIDA, PMA, OMS, UNICEF, etc.). En abril de este año ante el agravamiento de la crisis el Consejo ejecutivo de coordinación (CEB, por sus siglas en inglés) del sistema de las Naciones Unidas estableció un grupo especial de contacto (Grupo de trabajo de alto nivel, HLTF<sup>56</sup>), que en julio pasado presentó su plan estratégico, el Marco integral de acción (CFA, siglas en inglés) estableciendo prioridades claras a corto y largo plazo, tanto para responder a la emergencia actual como para evitar su repetición en el futuro.

Paralelamente la Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial celebrada en Roma, sirvió para relanzar el papel de la agricultura en la agenda internacional, recomendando, entre otras medidas, incrementar la inversión agraria con el fin de mejorar la productividad agrícola para

56 Este grupo está integrado por ACNUR, BM, FAO, FIDA, FMI, OPS, PNUD, PNUMA, OCDE, OMC, UNICEF, así como otros departamentos especializados de NN UU (DESA, DPA, DPKO, DPI, MDG y OHRLS).

así garantizar a un tiempo la seguridad alimentaria mundial y disminuyendo la pobreza. La declaración final incluye medidas concretas relacionadas con el apoyo a los pequeños productores y la promoción de la producción ambientalmente sostenible.

En el ámbito europeo la Comisión europea concretó su respuesta para mitigar los efectos negativos de la crisis alimentaria en un documento que fue debatido durante el Consejo de junio pasado<sup>57</sup>. Dicha propuesta tiene tres ejes de acción relacionados con el apoyo a la pequeña agricultura:

- a) en el corto plazo, revisar las restricciones a la competencia y al comercio dentro de la UE;
- b) en el largo plazo, promover acciones que mejoren la seguridad alimentaria, tanto en Europa como a nivel internacional, así como fortalecer la investigación y difusión agrarias, especialmente en países en vías de desarrollo;
- c) proponer iniciativas que contribuyan a los esfuerzos globales para solucionar la crisis alimentaria, entre ellos favorecer la coordinación internacional, especialmente al nivel de Naciones Unidas y del G8; fomentar una política comercial con menores limitaciones, otorgando un acceso preferencial a los países más pobres; ayuda humanitaria, y cooperación al desarrollo focalizada en revitalizar la agricultura.

La 34ª cumbre del Grupo de los Ocho (G8), celebrada el pasado julio en Japón, hizo pública una declaración sobre seguridad alimentaria global<sup>58</sup> en la que se reconoce la necesidad de estimular la producción de alimentos e incrementar la inversión en agricultura en los países en desarrollo, y más especialmente en África. Entre las medidas concretas se propone el apoyo al Programa Integral de desarrollo de la agricultura de África<sup>59</sup>, poniendo especial énfasis en incentivar a los pequeños agricultores y favorecer un desarrollo rural que incluya a los más desfavorecidos. La declaración propone igual-

57 Presidency Conclusions of the Brussels European Council of 19-20 June 2008.

58 Disponible en: [http://www.g8summit.go.jp/eng/doc/doc080709\\_04\\_en.html](http://www.g8summit.go.jp/eng/doc/doc080709_04_en.html).

59 Comprehensive Africa Agriculture Development Programme (CAADP), aprobado por la Unión Africana en el marco de la Iniciativa de asociación para el desarrollo de África (NEPAD).

mente apoyar la investigación y extensión agrarias en países en desarrollo, a través de redes activas en estos sectores como AGRA y CGIAR.

### **Alianzas y procesos de diálogo entre países en vías de desarrollo y desarrollados**

Además de los esfuerzos de las organizaciones internacionales, enmarcados en estos momentos en el HLTF y el CFA, una serie de asociaciones internacionales realiza actividades de cabildeo, inversión e investigación en favor de la seguridad alimentaria a través de la inversión en agricultura y el uso y tenencia adecuadas de la tierra.

Entre las iniciativas en marcha que tienen relación especial con la presente crisis se encuentra la Alianza para una revolución verde en África (AGRA), presidida por Kofi Annan, y que propone reforzar las capacidades de los pequeños agricultores de África, mejorando la extensión agraria, la distribución de insumos y semillas adecuados, y la mejora de las políticas públicas de promoción y apoyo a este sector.

Otra de las redes más activas es la Coalición internacional para el acceso a la tierra (ILC, siglas en inglés), una asociación compuesta por más de 150 organizaciones de la sociedad civil e instituciones internacionales, con base en Roma, cuyo objetivo principal es fomentar y garantizar el acceso y control equitativo de la tierra para reducir la pobreza rural. En un comunicado hecho público durante la pasada Cumbre de seguridad alimentaria de Roma, ILC, alertaba de que el aumento en la ayuda a la agricultura anunciado por las agencias donantes puede terminar en manos de grupos o grandes terratenientes, ya que los pequeños agricultores no son en general percibidos como agentes relevantes para un incremento de la producción agrícola (ILC, 2008).

Finalmente, en otro ejemplo a menor escala, la Reunión especializada sobre agricultura familiar (REAF) del MERCOSUR, reúne a instituciones públicas y sociedad civil de los países miembros y asociados. La REAF tiene

entre sus objetivos la identificación y fortalecimiento de políticas públicas diferenciadas para la agricultura familiar, así como la coordinación entre los Estados Parte en la materia. En el último encuentro, llevado a cabo en Buenos Aires el pasado julio, se reiteró la importancia de la agricultura familiar en la presente crisis por su capacidad de aportar alimentos de forma sostenida con una estrategia distinta y complementaria a los grandes productores.

### **Países desarrollados**

Pese a la importancia de la agricultura para fomentar el desarrollo y disminuir la pobreza, reconocida en numerosos foros, y al hecho de que el 75% de los pobres del mundo vive en las zonas rurales, el porcentaje de asistencia oficial al desarrollo (AOD) los países del Comité de ayuda al desarrollo (CAD) de la OCDE destinado al sector agrario (agricultura, ganadería, pesca y actividades forestales, sin incluir ayuda alimentaria) disminuyó de forma continuada entre 1985 y 2006, pasando de representar un 13% a mediados de los ochenta, a menos de un 3% de la AOD total dos décadas después. Peor aún, la cantidad asignada disminuyó también en términos reales (OECD-DAC, *s/f*). En estos veinte años tanto el Banco Mundial, los bancos de desarrollo regionales (BAfD, BAfD, BID) como las principales agencias bilaterales de desarrollo, dejaron de apoyar el desarrollo rural y la agricultura como forma de combate a la pobreza, dirigiendo sus esfuerzos a otros sectores considerados más eficaces o necesarios.

Este enfoque está cambiando y tanto el último Informe de desarrollo humano de NN UU 2007-2008 (PNUD, 2008), como especialmente el Informe de desarrollo mundial 2008 del Banco Mundial (BM, 2008), piden volver a poner la agricultura en el centro de la agenda de desarrollo para poder garantizar el logro de los Objetivos de desarrollo del milenio. Este informe destaca que el crecimiento del PIB originado en la agricultura es aproximadamente cuatro veces más eficaz para reducir la pobreza que el generado en otros sectores.

## Recomendaciones

Como se ha visto anteriormente, la crisis alimentaria impulsará con total probabilidad la producción agrícola, pero no necesariamente de un modo equilibrado ya que la pequeña producción campesina, que juega un papel importante tanto en el suministro de alimentos como en la generación de ingresos en las zonas rurales, puede encontrar dificultades añadidas por el aumento de la competencia con los grandes grupos, el insuficiente apoyo técnico especializado, el limitado acceso a tecnologías y recursos, la falta de financiamiento, las trabas al comercio, y el aumento de las subvenciones a la agricultura en los países desarrollados.

Por otra parte, ese mismo aumento de la producción agrícola, junto con las presiones derivadas del crecimiento poblacional, el auge de los cultivos no alimenticios (bioenergéticos y otros) y de exportación, los usos no agrícolas de la tierra, y los efectos negativos sobre la producción y productividad derivados del cambio climático (sequías acusadas y precipitaciones muy concentradas, desertificación, cambio de especies, etc.) generarán con casi toda probabilidad una cada vez mayor competencia sobre la tierra disponible (en cultivo y potencialmente cultivable). La expansión agrícola ya en marcha tendrá, aparte de los impactos medioambientales mencionados anteriormente, efectos muy negativos sobre los grupos más vulnerables, que pueden perder sus tierras para ir a manos de transnacionales, gobiernos o terratenientes, si no se garantizan sus derechos y se apoya su capacidad de producción y de comercialización.

En este sentido, se proponen las siguientes líneas de acción a corto y largo plazo con el fin de favorecer a la pequeña agricultura:

### A corto plazo

El objetivo debe ser alertar a la comunidad internacional de la importancia de apoyar la agricultura campesina para salir de la presente crisis, así como alertar de los posibles impactos negativos que se pueden derivar de la presente cri-

sis alimentaria (expansión y concentración de tierras, degradación ambiental, aumento de la pobreza y exclusión social, etc.), promoviendo al tiempo acciones concretas que remedien estas situaciones. Se presentan oportunidades inmediatas de liderazgo en la Reunión de alto nivel para seguimiento de la Cumbre de seguridad alimentaria mundial, prevista para este otoño, así como durante la Presidencia de la UE en el primer semestre de 2010.

- **Apoyo a las iniciativas multilaterales en pro de los pequeños agricultores**

España debería consolidar la posición de liderazgo que actualmente tiene en el tema de seguridad y soberanía alimentarias, estrechamente ligados con la solución a la crisis alimentaria. En ese sentido, España debe aprovechar la celebración de la Reunión de alto nivel para seguimiento de la Cumbre de seguridad alimentaria mundial para sensibilizar sobre esos posibles impactos negativos. La propuesta de preparación de la Carta de la seguridad alimentaria como derecho básico de los seres humanos puede enmarcarse en este objetivo.

España debe apoyar igualmente la puesta en marcha del Marco integral de acción (CFA) preparado por el HLTF, y más específicamente, la línea de acción 1.2 –“potenciar la producción de alimentos por medio de pequeños agricultores”– que se centra en el apoyo a los pequeños agricultores para eliminar las restricciones a la producción (infraestructuras, procesamiento, acceso a mercados, etc.) y proporcionar apoyo social.

- **Integración de prioridades para apoyo a la agricultura campesina y tenencia de la tierra en las políticas e instrumentos de desarrollo existentes o en planificación**

España puede incorporar los siguientes principios y prioridades en sus políticas e instrumentos de desarrollo, tanto a nivel central como desde la cooperación descentralizada, como forma de garantizar la promoción de un desarrollo centrado en los sectores más necesitados:

- Reconocimiento de la importancia del acceso a la tierra y de la propiedad de la tierra como prerequisites necesarios para reducir la pobreza rural, sin dejar de tener en cuenta otros factores coadyuvantes (acceso a mercados y otros recursos, financiamiento, capacidad asociativa, infraestructuras, etc.).
- Aplicación de los principios de precaución y de consulta previa, de forma que las actuaciones previstas no perjudiquen a los campesinos o comunidades desfavorecidas. Se debe prestar especialmente atención a las relaciones de poder entre grupos, evitando especialmente actuaciones que fomenten la concentración de tierras, la apropiación ilegal o ilegítima, y los desplazamientos forzados.
- Énfasis en los sectores más desfavorecidos. Las mujeres se encuentran entre los grupos más vulnerables en el entorno rural especialmente en lo que respecta a la tenencia de tierras, pese a su importante contribución a la economía y bienestar, por lo que se debe aplicar el análisis de género para diseñar actuaciones dirigidas especialmente a ellas. Los grupos tribales, minorías étnicas y comunidades indígenas son igualmente muy vulnerables frente a la exclusión social y marginalización política, debido a su aislamiento físico, pobreza y limitado acceso a los recursos públicos. La posesión tradicional y colectiva de la tierra no es normalmente reconocida, lo que facilita la invasión y confiscación de sus territorios ancestrales.

### **A medio y largo plazo**

El objetivo debe ser, de una parte, consolidar el papel de España como actor relevante en apoyo del desarrollo rural equilibrado, y de otro, apoyar iniciativas concretas tanto para mejorar la productividad y competitividad de los pequeños agricultores con el objeto de mejorar su seguridad alimentaria, ingresos y bienestar, como garantizar los derechos al uso y tenencia de las tierras de aquéllos.

- **Apoyo a las iniciativas multilaterales**

España debe continuar con el multilateralismo activo, apoyando en primer lugar la línea de acción 2.2 del CFA –“promover el crecimiento sostenido de la producción de alimentos por medio de pequeños agricultores”– que busca consolidar y mejorar su participación mediante políticas de apoyo, fomento del acceso a bienes y servicios necesarios, consolidación de organizaciones agrarias, y apoyo a procesos de reforma agraria y titulación y saneamiento de tierras.

Se debe al mismo tiempo continuar la colaboración con las instituciones de NN UU directamente relacionadas con la pequeña agricultura y el uso y tenencia de la tierra, principalmente aquellas basadas en Roma (FAO, FIDA y PMA), al tiempo que se mantiene el apoyo a otras organizaciones que realizan actuaciones relacionadas (como UNICEF, OMS, CGIAR<sup>60</sup>, CICR, etc).

Dentro de la Unión Europea España debe apoyar la aprobación de las medidas propuestas por la Comisión en su comunicación de mayo pasado, en especial el aumento de la financiación necesaria para los insumos agrarios así como de las inversiones públicas y privadas en agricultura con especial atención a los pequeños productores agrícolas. Otras medidas que apoyar son el chequeo de la CAP, y vigilar especialmente los movimientos especulativos y la evolución de los precios, así como las restricciones al comercio. Finalmente, España debería trabajar para conseguir la aprobación del Fondo especial (Special Facility) presentado por la Comisión el pasado mes de julio como respuesta a la crisis alimentaria. La propuesta de este fondo, por valor de mil millones de euros provenientes del presupuesto agrícola de la UE, resalta que la presente crisis puede ser una oportunidad para estimular a los pequeños agricultores de países en desarrollo.

---

60 El CGIAR (Grupo Consultivo internacional de investigación agraria) es una alianza formada por gobiernos, fundaciones privadas, y organizaciones internacionales para la investigación rural aplicada. Dentro del CGIAR destaca el Instituto internacional de investigación sobre políticas alimentarias (IFPRI), cuyo objetivo es lograr la seguridad alimentaria sostenible, disminuyendo al tiempo la pobreza rural, a través de la investigación aplicada y el cabildeo internacional.

Dentro de las iniciativas regionales puede merecer atención especial el Programa integral de desarrollo de la agricultura de África (CAADP), promovido por la Unión Africana, que articula las políticas agrarias y los programas de inversiones de la región con metas concretas para el año 2015, entre ellas mejorar la productividad y competitividad agrícola priorizando a los pequeños agricultores.

- **Cabildeo internacional y diálogo político**

Entre las acciones que pueden tener un mayor impacto se encuentran las de sensibilización, cabildeo internacional, diálogo político, y apoyo a organizaciones de la sociedad civil que trabajan con pequeños campesinos y en la distribución de tierras.

- Cabildeo a nivel internacional sobre la importancia de redactar acuerdos justos y perfeccionar los existentes, principalmente los que rigen el comercio agrícola mundial, así como mejorar los mecanismos de gobernanza de las instituciones relacionadas. Especial interés tienen las negociaciones de la Ronda de Doha (OMC), en las que se debe influir para conseguir condiciones más favorables para los países en desarrollo. España debe igualmente animar a los países en vías de desarrollo a que preparen mejores políticas agrícolas, especialmente para apoyar la pequeña agricultura, y para reforzar la integración regional en producción y comercialización agrícolas.
- Sensibilización tanto en España como en foros internacionales sobre la importancia que tiene para la reducción de la pobreza el apoyo a la agricultura campesina y la distribución equitativa de la tierra, al tiempo que se promueve un uso adecuado, ambientalmente sostenible y socialmente equilibrado.
- Apoyo a alianzas y redes que busquen el empoderamiento de los pequeños agricultores, la investigación y desarrollo aplicados de nuevas tecnologías, y el mejor uso y disfrute de la tierra. Se deben apoyar de manera especial aquellas redes basadas en países en desarrollo y que

incluyan también socios de países desarrollados, como AGRA y IAASTD<sup>61</sup>, entre otras.

- Se propone de manera especial el seguimiento y apoyo a las recomendaciones de la Conferencia internacional sobre reforma agraria y desarrollo Rural (ICARRD, siglas en inglés), celebrada en Brasil en 2006. La Declaración final de la Conferencia afirma que un adecuado acceso a la tierra (libre de discriminaciones y coacciones, y sostenible ambientalmente) es clave para lograr la erradicación del hambre y la pobreza en el mundo<sup>62</sup>.
- Patrocinio de procesos de diálogo y consultas sobre formulación y puesta en marcha de políticas sobre economía campesina y distribución de la tierra, tanto a nivel nacional como internacional. Entre los procesos de concertación entre países en desarrollo y desarrollados que pueden apoyarse se encuentra el Foro Campesino<sup>63</sup>, que discute asuntos clave relacionados con el futuro de la economía campesina y el alivio de la pobreza.

- **Aumento y mejora cualitativa de la ayuda oficial al desarrollo**

Entre estas medidas se debe incluir el aumento de la ayuda oficial al desarrollo destinada directamente al sector agrario, proponiendo alcanzar un porcentaje concreto al final de la legislatura. Dichas actuaciones deben apoyar la aplicación de la Estrategia de lucha contra el hambre de la Cooperación Española, y estar vinculadas a las siguientes prioridades:

---

61 Entre las iniciativas en marcha cuyo apoyo que se pueden considerar, se destaca el International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), un grupo de consulta compuesto por representantes gubernamentales, de la sociedad civil, sector privado, organizaciones internacionales e instituciones científicas, que analiza el papel de la agricultura y su relación con la pobreza y la nutrición. El IAASTD publicó en abril de este año un informe sobre el papel de la ciencia y la tecnología en el desarrollo agrícola, recomendando a los países en desarrollo que mejoren la seguridad en la tenencia de la tierra, así como el acceso a ésta y a otros recursos (por ejemplo, crédito, semillas, etc.), para poder combatir eficazmente la pobreza rural.

62 Accesible en: [http://www.icarrd.org/news\\_down/C2006\\_Decl\\_en.doc](http://www.icarrd.org/news_down/C2006_Decl_en.doc).

63 El Foro Campesino es un espacio de consultas y diálogos entre pequeños agricultores, organizaciones de productores, agencias internacionales y otros actores, que discute asuntos clave relacionados con el futuro de la economía campesina y el alivio de la pobreza. El Foro reúne a miembros de las redes sociales más activas y relevantes para la pequeña agricultura, como la Federación internacional de productores agropecuarios (FIPA), Vía Campesina y el World Forum of Fish Harvesters and Fishworkers (WFF). El Foro Campesino se reúne cada dos años en Roma, en la sede del Fondo internacional de desarrollo agrícola (FIDA).

- Apoyo a la producción y comercialización de pequeños productores, productores campesinos o familiares, incluyendo el acceso a servicios complementarios (financieros, de seguros, técnicos y de investigación aplicada), actividades de post-cosecha, procesamiento y comercio, sin descuidar el fomento de la diversificación, que es la clave del éxito para la supervivencia en el ámbito rural.
- Apoyo principalmente a cultivos alimentarios. Si se decide apoyar la producción de biocombustibles por medio de pequeños agricultores, pueden promoverse mecanismos de certificación que garanticen la aplicación de criterios de respeto social y ambiental.
- Apoyo a asociaciones de pequeños agricultores y comunidades rurales fortaleciendo sus capacidades de diálogo y negociación, así como de asesoramiento a sus socios con el fin de mejorar la preparación post-cosecha y comercialización de sus productos y su inserción en los mercados.
- Fomento de la investigación aplicada y extensión agrarias, necesarias para poder incrementar la producción, y para hacerlo en condiciones de calidad y cantidad suficientes, de acuerdo con la demanda de los países desarrollados.
- Iniciativas de desarrollo rural en el marco de procesos de reforma agraria buscando consolidar sus resultados, así como apoyo a procesos de legalización, titulaciones y saneamientos de tierras, especialmente para grupos desfavorecidos.
- Apoyo para la discusión, aprobación, reforma y aplicación de leyes y políticas públicas relacionadas con el fomento de la productividad agrícola a través de pequeños agricultores, así como un uso y tenencia de la tierra más equilibrados.
- Actividades específicas que busquen disminuir el impacto socioambiental del avance de la frontera agrícola y la intensificación agraria, así como promover el uso sostenible de los recursos, especialmente suelo, agua y biodiversidad.
- Acciones que fomenten la resolución de conflictos relacionados con el uso y la distribución de tierras.

- **Instrumentos para su aplicación**

Finalmente, en cuanto a herramientas de aplicación, los procesos tanto de reforma agraria como de desarrollo rural son especialmente adecuados para la aplicación de los nuevos enfoques para mejorar la eficacia de la ayuda, entre los cuales están la ayuda programática y los programas sectoriales, que implican la coordinación de los distintos actores, favoreciendo la armonización de actuaciones. No hay que olvidar, sin embargo, que también existen dificultades relacionadas con la complejidad de estas actuaciones en el mundo rural, donde intervienen factores muy diferentes, tanto internos como externos.

Por otro lado, la reforma de leyes y políticas públicas que favorezcan la seguridad y estabilidad en la ocupación agraria, así como aquellas que busquen mejorar la competitividad, productividad e inserción en los mercados de los pequeños productores han demostrado tener gran efectividad económica e impacto directo en la reducción de la pobreza.

Finalmente, no hay que olvidar la importancia de las herramientas económicas, tanto acuerdos comerciales favorables (incluyendo la reducción o eliminación de aranceles, subvenciones y otras formas de protección en las economías desarrolladas), como el diseño de medidas específicas para proteger a colectivos desfavorecidos (seguros agrarios y de desempleo, subsidios para formación, etc.).

Un último apunte tiene que ver con la naturaleza compleja de la intervención en temas relacionados con la distribución de tierras. De una parte, las actuaciones en reforma agraria implican elevados costes económicos y de otros recursos, y las escalas temporales de intervención suelen ser largas, por lo que es importante diseñar objetivos y estrategias de intervención de manera realista, así como el empleo de nuevos enfoques (basados en incentivos y compensaciones) no basados exclusivamente en la expropiación de tierras o distribución forzada. Por otro lado, se recomienda actuar con cautela ante la mezcla de intereses políticos y económicos en torno a la asignación y posesión de tierras. En el mismo sentido no hay que olvidar que la participación internacional en procesos de

distribución de tierras puede despertar suspicacias de injerencias en asuntos internos, lo que se debe considerar a la hora de decidir qué intervenciones serán más apropiadas y eficaces.

# 8

## La protección social para enfrentar la crisis alimentaria

Carmen Lahoz

**A**nte la actual crisis alimentaria las agencias de Naciones Unidas, instituciones de Bretton Woods y otras instancias como la High Level Task Force on the Global Food Crisis, creada para buscar soluciones efectivas y coordinadas que aborden tanto las causas como los efectos de la crisis, han recomendado reiteradamente la puesta en marcha de programas de protección social como medida esencial para mejorar la situación nutricional de las poblaciones pobres y vulnerables. La protección social aparece también en la mayoría de las políticas y programas de desarrollo como una herramienta necesaria para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, pero, ¿qué se entiende por protección social y cuándo surgieron estos programas?

En el ámbito de la cooperación al desarrollo los programas de asistencia social a los grupos vulnerables en los países más pobres surgieron en la década de los 80, impulsados por el Banco Mundial, como una de las principales componentes de las estrategias de reducción de la pobreza. Estos programas se denominaron redes de seguridad (*safety nets*).

En los años 90 aparece la protección social como respuesta crítica al concepto de redes de seguridad. Con el cambio del paradigma de desarrollo se introdujeron conceptos nuevos como los medios de vida sostenibles, la gestión de riesgos, la vulnerabilidad o la naturaleza multidimensional de la pobreza, por lo que las redes de seguridad fueron muy criticadas por sim-

plistas y paternalistas y surgió el concepto de Protección Social como alternativa para dar una respuesta más sostenible a la reducción de la pobreza.

Actualmente existe un reconocimiento generalizado de los beneficios que aporta este nuevo concepto, por ser más amplio, mejor conceptualizado, políticamente más adecuado y por su gran potencial para lograr un mayor impacto en la reducción de la pobreza. Aunque hay gobiernos e instituciones que continúan teniendo una visión minimalista de la protección social limitándose a poner en marcha programas de bienestar social de lo más tradicionales, dirigidos a niños, mujeres, ancianos y enfermos, la mayoría de las instituciones comparten un enfoque mucho más amplio, considerando la protección como un marco político global que asegura la coherencia y cohesión entre los diferentes mecanismos de apoyo y protección a los grupos más vulnerables.

La protección social incluye todas las iniciativas públicas y privadas que tienen el siguiente doble objetivo: proteger a los más vulnerables frente a los riesgos evitando que su situación se deteriore, y ayudar a los más pobres y vulnerables a construir activos, capital físico y humano, para que puedan salir de la situación de pobreza en la que se encuentran, enfrentar mejor las crisis y beneficiarse de las políticas públicas de desarrollo.

El Instituto de Estudios de Desarrollo (Institute of Development Studies-IDS) y otras instituciones más progresistas han desarrollado una visión más política de la protección social incorporando un elemento transformador. Para estas agencias la protección social no se limita a programas de transferencia de ingresos ni está condicionada a mejoras en la educación, salud o empleo, sino que plantea un enfoque de derechos humanos (económicos, sociales y culturales) incorporando elementos como la equidad y el empoderamiento de los más pobres.

Además de las tres categorías de intervenciones anteriores, incluyen las intervenciones transformadoras que abordan los problemas de equidad social y exclusión, intentando reducir la vulnerabilidad a través de cambios en las políticas sociales. Entre las principales medidas para lograr este objetivo se encuentran las regulaciones del mercado laboral y de los derechos de

los trabajadores, campañas anti-discriminación y la promoción de los derechos humanos entre los ciudadanos.

## **La protección social pública**

Existe un amplio abanico de programas de protección social pública, algunos de los cuales (seguros sociales y programas de formación profesional) están dirigidos a poblaciones pobres y vulnerables pero con empleo en los sectores semiformal o formal. Sin embargo, la gran mayoría de los programas pertenecen a la categoría de asistencia social y consisten en la transferencia de recursos, monetarios o en especie, a los grupos más pobres y vulnerables. Los programas más frecuentes dentro de este grupo son los programas de transferencias monetarias, de transferencia de alimentos y los productivos.

### **a) Programa de transferencias monetarias**

Estos programas proporcionan a los grupos vulnerables unos ingresos que, aunque modestos, contribuyen a crear un sentimiento de seguridad, acumular algunos bienes y reducir la vulnerabilidad. Suelen estar dirigidos a grupos específicos, como son niños malnutridos, mujeres embarazadas, ancianos, discapacitados, familias monoparentales o los muy pobres.

Los programas de TMC se fundamentan bajo la premisa de que muchas familias permanecen en situación de pobreza extrema porque no cuentan con los recursos necesarios para invertir en el capital humano de sus hijos, es decir, en su educación, nutrición y salud. Según los defensores de estos programas, no basta con mejorar la oferta y calidad de las escuelas y hospitales sino que es necesario estimular la demanda de dichos servicios mediante la provisión de recursos hacia las familias más necesitadas. De esta manera, los programas de TMC contribuyen a prevenir la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Algunos programas de TMC han sido evaluados con resultados muy positivos. En México el programa Oportunidades consiguió aumentar la matriculación en la enseñanza secundaria en un 10% para los niños y un 20% para las niñas. En Honduras la utilización de los servicios de salud aumentó en un 15-20% entre las familias beneficiadas por el programa Red de Protección Social, y en Nicaragua la desnutrición disminuyó en un 5,5% entre los niños cuyas familias estaban cubiertas por el programa.

Para poner en marcha programas exitosos de transferencias monetarias es necesario que se cumplan los siguientes requisitos:

- Buen funcionamiento del mercado. Es esencial que el mercado funcione y que sea capaz de responder al aumento de la demanda de productos básicos creada por el programa. Una inyección de dinero en una zona donde el mercado no responde adecuadamente puede tener efectos muy negativos (inflación, subida de los precios...).
- Adecuada gobernanza para garantizar la transparencia de la intervención y minimizar la corrupción.
- Focalización efectiva hacia los más vulnerables. Existen varios métodos para detectar a los grupos más vulnerables como veremos más adelante.
- Una cantidad monetaria adecuada, que sea suficiente para mejorar el bienestar social de los grupos vulnerables sin que sea demasiado elevada para no crear desincentivos para el trabajo, ni situaciones de injusticia entre beneficiarios y no beneficiarios.
- Un mecanismo de pagos confiable y eficaz, además de un buen sistema de seguimiento.

En el caso de las transferencias condicionadas existen los siguientes requisitos adicionales: un fuerte apoyo político para garantizar la coordinación intersectorial, accesibilidad a los servicios de salud y/o educación, y un sistema de control bien establecido para verificar que se cumplen las condiciones del programa.

## b) Programas de transferencias de alimentos

Estos programas consisten en la transferencia de alimentos o de dinero ligado a la adquisición de alimentos. Los más frecuentes son los siguientes:

- Distribución de alimentos generalizada. El programa es totalmente gratuito y sin condicionantes, puesto que su objetivo principal es proteger y salvar vidas humanas. En general, se realiza en forma de ayuda alimentaria de los países excedentarios de alimentos a los países deficitarios, por lo que difícilmente se podría sustituir por un programa de transferencia monetaria. Este instrumento suele ser políticamente más aceptado que las transferencias monetarias.
- Alimentación suplementaria. Estos programas representan una inversión en capital humano puesto que reducen los efectos de largo plazo de la malnutrición. Tiene la ventaja de estar dirigidos a grupos vulnerables claramente identificados como son las mujeres embarazadas, lactantes y los niños de menos de 2 años, además se implementan a través de los sistemas de salud existentes. Pueden ser preventivos o paliativos, y deben ir acompañados de actividades de educación nutricional.
- Alimentación escolar. Estos programas consisten en la distribución de alimentos (una comida caliente, leche o alimentos fortificados) a los niños en las escuelas. Aunque el objetivo principal de estos programas es mejorar la alimentación de los escolares, en muchos casos sus beneficios están más ligados a la educación ya que aumentan la asistencia y el rendimiento de los niños en la escuela.
- Cupones o vales alimentarios (*food stamp*). Se utilizan para adquirir alimentos en locales comerciales, que más tarde son canjeados por dinero en bancos o en oficinas del gobierno por los comerciantes. Al utilizar el sistema comercial existente se eliminan algunas cargas logísticas y administrativas; sin embargo, la administración del programa para identificar a los beneficiarios, distribuir los cupones y pagar a los comerciantes suele ser bastante compleja. En países como Jamaica o Sri Lanka este programa se ha utilizado como puente entre los subsidios alimentarios y los programas de transferencia condicionada.

- Subsidios alimentarios. En la mayoría de los países en desarrollo los gobiernos subsidian algunos productos alimentarios básicos o servicios (electricidad, agua, transporte...) como forma de proteger a los más pobres de los elevados precios del mercado. Cuando los subsidios a productos alimentarios son generalizados, los programas, además de ser muy costosos, pueden distorsionar el mercado y desincentivar la producción local. Otra limitación importante a tener en cuenta es que una vez establecidos los subsidios difícilmente se pueden eliminar. Sin embargo, también presentan algunas ventajas puesto que se ponen en marcha rápidamente y son fáciles de administrar ya que se evitan las tareas de focalización.

CUADRO 3. PROGRAMA DE CANTINAS ESCOLARES EN CABO VERDE

Cabo Verde ha alcanzado ya el Objetivo 2 del Milenio puesto que el 100 % de los niños y niñas en edad escolar están matriculados en la educación primaria, gracias a la prioridad que el gobierno concede al sector de la educación y a los recursos que le asigna. El gobierno considera que uno de los factores que más ha contribuido a alcanzar este ODM ha sido el Programa de Cantinas Escolares.

Este programa comenzó en el año 1975 como un proyecto piloto y actualmente proporciona una comida caliente a 79.570 escolares, la totalidad de los alumnos de enseñanza primaria y gran parte de los alumnos de preescolar.

El Programa consiste en proporcionar a los niños/as una comida caliente cuya base es el arroz y las legumbres, proporcionados por el PMA, enriquecidos con pescado, carne o verduras adquiridos por cada escuela. Cuando hay disponibilidad de productos, también se proporciona un desayuno a partir de harina de soja y maíz (Soya Blended Corn) del PMA.

Este programa tiene varias ventajas. En primer lugar, aumenta la asistencia escolar ya que para muchos niños y niñas la comida que reciben en la escuela es la única comida caliente que tienen en todo el día. En segundo lugar, incrementa el rendimiento escolar de los alumnos y, por último, permite a los padres (especialmente a las madres) disponer de más tiempo para dedicarse a actividades generadoras de ingreso.

El programa no es totalmente gratuito puesto que los padres contribuyen con una cantidad simbólica entre 500 y 1.000 escudos/año (entre 5 y 10 euros) creándose una caja escolar que se utiliza para la compra de la carne, el pescado y las verduras que enriquecen la dieta. No todos los padres pueden aportar esta cantidad mínima y algunos contribuyen con alimento en especie (coles, cebollas, calabaza,...).

Desde el 2007 de los productos están siendo financiados por la Cooperación Española a través del PMA. La adquisición de los productos se realiza en el mercado local.

- Dentro de las redes de protección social alimentarias existen otras iniciativas interesantes como son los comedores populares y cocinas comunitarias, los bancos de alimentos, los programas de compra local de alimentos para abastecer otros programas (alimentos por trabajo, alimentación escolar, guarderías, hospitales, asociaciones de beneficencia y asistencia), redes de abasto de productos alimentarios a precios asequibles (almacenes y mercados de barrio), etc.

### **c) Programas productivos**

Son formas de transferencia monetaria o de alimentos que incentivan las actividades productivas entre las poblaciones más pobres. Entre este tipo de programas destacan los siguientes:

- Distribución gratuita de insumos agrícolas a los campesinos pobres para aumentar la productividad de sus cosechas.
- Programas de comida por trabajo o dinero por trabajo son tanto transferencia monetaria como de alimentos, condicionada a trabajos en proyectos de infraestructuras públicas que benefician a la comunidad. Crea empleo y es fácil dirigirla hacia los más vulnerables si los salarios son bajos. Sin embargo, también hay quien critica estas estrategias por considerarlas muy costosas, porque desincentivan la búsqueda de otros empleos y por la mediocre calidad de los trabajos realizados.
- Microfinanzas: tanto los programas de crédito como los de ahorro se consideran formas de protección social y de creación de empleo.

### **Temas emergentes**

A pesar del creciente interés que despierta la protección social por su gran potencial político para reducir la pobreza y la vulnerabilidad, la experiencia y documentación existente hasta la fecha es todavía limitada y es fragmentaria. Algunas prácticas y programas han sido evaluados y sistematizados, pero sería necesario aplicar un marco conceptual común a los programas

existentes para poder analizarlos, compararlos y aprender de las experiencias más exitosas. Además, hay aspectos clave en los que gobiernos, donantes, académicos y otros actores no comparten una visión común, y son actualmente objeto de investigación y debate. Se destacan los siguientes:

**Focalización.** La focalización surgió como respuesta a los programas generalizados, con el objetivo de lograr que la asignación de los limitados recursos públicos se realizara de manera más eficiente y equitativa, evitando que los menos pobres se beneficiaran de los recursos destinados a los más pobres. Los métodos de focalización se pueden clasificar en las siguientes 3 categorías:

- 1) diagnósticos de los medios de vida y recursos familiares utilizando indicadores de ingresos y bienestar social, generalmente realizados por personal del gobierno o líderes comunitarios;
- 2) focalización geográfica o demográfica cuando los beneficiarios pertenecen a una zona especialmente deprimida o a un grupo poblacional determinado (mujeres, ancianos...);
- 3) la autoselección, que ocurre cuando las características del programa (productos, ingresos, condicionantes ..) son tales (baja calidad de productos, largas colas para recibirlos, ingresos muy bajos...) que solo quieren participar en el programa los que verdaderamente lo necesitan.

La mayoría de gobiernos y donantes consideran que la focalización es un factor clave para el éxito de los programas de protección social. De hecho, un estudio reciente de IFPRI/Banco Mundial sobre el desempeño de estos programas en 47 países de África, Asia, Europa del Este y América Latina concluyó que una cuarta parte de los mismos estaba beneficiando a los no pobres.

Sin embargo, hay quienes han identificado algunas limitaciones a esta práctica que vale la pena destacar. Algunos mantienen que, al dejar fuera de estos programas a los menos pobres, que son los contribuyentes que pagan impuestos y generalmente tiene capacidad de influir en las decisiones políticas, los programas no reciben el apoyo político ni los recursos necesarios.

Hay también quienes opinan que los políticos están más preocupados por minimizar los errores de inclusión (no incluir a los no pobres), reduciendo la cobertura de los programas, que por asegurar la máxima cobertura para todos los pobres y vulnerables, y que el coste de los errores de exclusión es mucho mayor que los beneficios de la focalización.

Por último, otra cuestión que preocupa a algunos actores es el estigma social que puede representar la autoselección.

**¿Dinero o alimentos?** Existe un amplio debate sobre la eficacia y eficiencia de los programas de transferencia monetaria frente a los programas de transferencia de alimentos.

La mayoría de las instituciones reconocen que para seleccionar el programa más adecuado es esencial realizar un buen diagnóstico de la situación del país, que incluya la situación de seguridad alimentaria, el funcionamiento del mercado, las capacidades humanas e institucionales, el apoyo político... Sin embargo, en muchas ocasiones existen razones más poderosas, unas veces pragmáticas (como los grandes excedentes agrícolas de los países donantes) y otras subjetivas (el miedo a dar a los pobres la capacidad de elección), que llevan a los gobiernos a inclinarse por las transferencias de alimentos sin analizar otras posibilidades

Actualmente, existen suficientes evidencias en América Latina, África y Asia para afirmar que se debe optar por los programas de transferencia monetaria siempre que el mercado funcione correctamente.

Hay que tener en cuenta también que su puesta en marcha es laboriosa y lenta puesto que se requieren evaluaciones y diagnósticos así como el establecimiento de mecanismos complejos de gestión y administración para garantizar su eficacia y éxito. Por ello, algunos opinan que en los casos que se necesita dar una respuesta urgente a una situación de crisis alimentaria, y no existiendo programas de transferencia monetaria establecidos que puedan ampliarse, es preferible poner en marcha programas de transferencia de alimentos.

Sin embargo, hay experiencias bien documentadas de emergencias<sup>64</sup>, como las sequías en Etiopía y Sudán en 1984, inundaciones en Bangladesh en 1998,

64 Peppiatt D. *et al.*, 2000, *Buying power: the use of cash transfers in emergencies*, London: British red Cross.

campesinos afectados por el huracán Mitch en Guatemala y Nicaragua o la recuperación del conflicto en Kosovo en 1999, en las que se pusieron en marcha programas de transferencias monetarias con resultados muy positivos. Oxfam y otras organizaciones que trabajan en el área de acción humanitaria son favorables a poner en marcha programas de transferencia monetaria para responder a las necesidades de las comunidades afectadas por desastres naturales y aquellas familias que viven en situación de inseguridad alimentaria crónica como resultado de conflictos o de pobreza. Incluso en la Carta Humanitaria del Proyecto Esfera<sup>65</sup>, en el capítulo sobre normas mínimas en materia de seguridad alimentaria, nutrición y ayuda alimentaria, se recomienda evitar las distribuciones de alimentos generalizadas en zonas donde el mercado funciona.

Además del buen funcionamiento del mercado, hay otros requisitos importantes que, según muchos autores, son necesarios y generalmente limitados o inexistentes en los países más pobres. Factores como el gran desequilibrio entre el elevado número de personas pobres que debería cubrir el programa y los exiguos ingresos fiscales de muchos países en desarrollo para financiarlo, la reducida capacidad para realizar la gestión administrativa y financiera, la corrupción y falta de transparencia o el limitado apoyo político condicionan el éxito de estos programas.

**La protección social contribuye al desarrollo del sector agrícola.** Un estudio reciente de ODI<sup>66</sup> aborda el tema de las relaciones entre la protección social y los sectores productivos, especialmente con la agricultura. El desarrollo del sector agrícola, además de contribuir a la reducción de la pobreza en zonas rurales, tiene un papel clave en la protección social. Por una parte, aumenta el volumen y estabilidad de la provisión de alimentos manteniendo los precios bajos y, por otra, los agricultores más pobres se benefician de la creación de puestos de trabajo y por el efecto multiplicador se estimula el crecimiento y se crean empleos también en otros sectores.

65 El Proyecto Esfera, lanzado en julio de 1997 por un grupo de ONG humanitarias y el movimiento de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, ha desarrollado una Carta Humanitaria y un conjunto de normas mínimas universales en áreas básicas de la asistencia humanitaria: abastecimiento de agua y saneamiento, nutrición, ayuda alimentaria, refugios, asentamientos y planificación de emplazamientos y servicios de salud.

66 ODI, Linking social protection and the productive sectors, Briefing Paper 28, ODI, october 2007.

Sin embargo, este sector está siempre expuesto a muchos riesgos, tanto climáticos y fitosanitarios como económicos y financieros, y, por lo tanto, los pequeños agricultores y trabajadores agrarios se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad. Los programas de protección social son una herramienta esencial para enfrentar estos riesgos y, además, reduce la percepción generalizada del alto riesgo del sector agrícola creando una sensación de confianza que permite a estos agricultores aventurarse en nuevas oportunidades que promueven el desarrollo de este sector.

Los resultados de este estudio demuestran que existe una estrecha relación entre estos dos sectores y, por tanto, el estudio recomienda la elaboración de políticas agrícolas innovadoras que incluyan la reducción del riesgo y la vulnerabilidad como uno de sus principales pilares. Para ello, es esencial la coordinación intersectorial y la asignación de suficientes recursos por parte de los Estados y contar con el apoyo de los países donantes.

El momento actual es particularmente favorable puesto que la crisis alimentaria a nivel mundial ha puesto la agricultura y la protección social en un lugar prioritario en las agendas políticas de los países en desarrollo y de los países donantes.

#### **d) El coste de los programas de protección social**

Hay quienes consideran que los países pobres no tienen los recursos financieros necesarios para poner en marcha programas de protección social debido a sus elevados costes. Sin embargo, otros opinan que muchas veces se exagera el coste de estos programas que, en general, representan menos del 1% del PIB. Para ellos, incluso los países más pobres podrían obtener estos recursos reasignando los fondos de programas dirigidos a los menos pobres. Por ejemplo, el gobierno de Brasil para ampliar la cobertura del programa Bolsa de Familia a los más pobres necesita el 0,4 % del PIB. Aunque es una cantidad considerable, es ridícula si la comparamos con la contribución del gobierno al programa de

pensiones (3,7% del PIB) cuya mitad beneficia a los sectores más ricos de la sociedad brasileña<sup>67</sup>.

Además, en muchas ocasiones, los gobiernos invierten considerables porcentajes del PIB en subsidios a la energía, industria o en gastos militares. Por ejemplo, en Egipto se utilizó el 8% del PIB para subsidiar la energía en 2004, y en Indonesia el 5% en 2005.

Sin embargo, otros autores consideran que los países más pobres no tienen la capacidad de reasignar estos recursos ni pueden aumentar los impuestos para poner en marcha programas de protección social. En este caso recomiendan solicitar apoyo a la comunidad internacional. Algunas agencias de cooperación, como DFID<sup>68</sup>, sugieren utilizar el apoyo presupuestario para financiar la protección social. Esta agencia opina que el apoyo presupuestario puede ser una herramienta especialmente adecuada puesto que los costes de un programa bien diseñado son previsibles y las prioridades pueden ser determinadas a través de la estrategia de reducción de pobreza.

## Recomendaciones

La protección social como instrumento que contribuye a proteger a los grupos más vulnerables y apoyarlos a salir de la situación de pobreza en la que se encuentran para que puedan beneficiarse de las políticas públicas de desarrollo aparece reflejada en algunas estrategias sectoriales de la Cooperación Española.

En la Estrategia de Lucha contra el Hambre la protección social se incluye como una de las actuaciones prioritarias para promover el acceso a una alimentación adecuada y digna para la población en situación de mayor vulnerabilidad. En la Estrategia de Salud y Educación la protección social se menciona de manera superficial cuando se tratan los temas del fortalecimiento institucional de los sistemas públicos de salud y de la alimentación escolar respectivamente. Aunque la Estrategia de Acción Humanitaria no hace referencia

67 Alderman H.& Hoddinott J., Growth-promoting social safety net, 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People, IFPRI, Octubre 2007.

68 Shepherd A. *et al.*, Policy Paper on Social Protection, ODI, Septiembre 2004.

expresa a la protección social, trata el tema de la ayuda alimentaria con un enfoque progresista basado en los principios del Convenio de Londres. Esta estrategia sugiere manejar la ayuda alimentaria con precaución puesto que puede afectar considerablemente a los mercados y precios de los productos básicos e interferir en las economías locales basadas en la producción agrícola.

A pesar de estas referencias en las estrategias sectoriales, la protección social todavía no ha sido incorporada a las intervenciones y programas de la Cooperación Española y no hay experiencias prácticas sobre la puesta en marcha de programas innovadores y eficaces que tengan como objetivo claro reducir la pobreza y la vulnerabilidad.

En el periodo 2005-2008, la mayoría de los fondos destinados a apoyar a las poblaciones vulnerables se asignaron a programas de ayuda alimentaria de emergencia canalizados a través del PMA (Programa Mundial de Alimentos) y de ONG. Gran parte de estos recursos se destinaron a distribuciones gratuitas de alimentos en países afectados por desastres naturales o conflictos y a programas de lucha contra la malnutrición a través de organizaciones especializadas como la UNICEF y ONG. Solo recientemente el PMA con fondos españoles ha puesto en marcha algunos programas menos asistencialistas, como son los programas de alimentación escolar en Guinea Bissau, Bangladesh, Cabo Verde y Colombia y programas de comida por trabajo en Afganistán y Haití.

La crisis alimentaria actual puede representar una oportunidad excepcional para que la protección social pase a ocupar un lugar mucho más relevante en la política de la Cooperación Española puesto que se cuenta con voluntad política e interés y una gran disponibilidad de fondos para poner en marcha programas de protección social dirigidos a las poblaciones pobres que sufren de manera dramática las consecuencias de la subida del precio de los alimentos.

El Plan Director 2009-2012, actualmente en borrador, debería incluir medidas concretas de corto plazo para mejorar de forma inmediata el acceso a los alimentos de los grupos más vulnerables, y otras de medio y largo plazo que contribuyan a alcanzar la seguridad alimentaria abordando las causas que originan el hambre y la pobreza.

Entre las medidas de corto plazo se encuentran la puesta en marcha de los siguientes programas:

- Programas de transferencias monetarias o de alimentos (alimentación escolar, suplementación nutricional, comida por trabajo...) para garantizar la cobertura de las necesidades básicas.
- Programas de transferencia de alimentos no condicionados o cupones alimentarios para garantizar el acceso a los alimentos de los grupos más vulnerables (personas mayores, mujeres jefes de familia, enfermos...). Estos programas podrían complementarse con programas de formación, microcrédito y programas de creación de empleo.
- Programas de transferencia condicionada y programas de suplementación nutricional para mejorar el estado nutricional de los más vulnerables.
- Programas de alimentación escolar para aumentar la asistencia y el rendimiento escolar.
- Programas de distribución de insumos agrícolas y programas de trabajos públicos para incentivar las actividades productivas

La Cooperación Española debería establecer condiciones claras para la utilización de sus contribuciones a los principales socios multilaterales, especialmente al PMA, y a las ONG. Algunas de las cuales podrían ser las siguientes:

- Evitar las distribuciones gratuitas y apostar por las transferencias monetarias o de alimentos.
- Las distribuciones gratuitas sólo se deberían realizar en los momentos de crisis, mientras se diseñan y ponen en marcha otros programas.
- En los programas de transferencia de alimentos, los productos alimentarios se adquirirán localmente para impulsar la producción agrícola y desarrollo del mercado.

En relación con las medidas a medio y largo plazo se recomienda incluir las siguientes acciones:

- Fortalecimiento de las capacidades para que en los países más pobres se puedan diseñar e implementar políticas públicas que favorezcan la

- puesta en marcha o el aumento en escala de programas de asistencia a los más vulnerables.
- Identificación de alternativas a la distribución generalizada de alimentos, intentando lograr beneficios en otros sectores (salud, educación y nutrición) mediante una combinación de transferencias monetarias y de alimentos
  - Promover, junto con otros donantes, estudios e investigaciones sobre programas de protección social innovadores y exitosos que permitan desarrollar un marco conceptual único de esta herramienta clave para el crecimiento económico y el desarrollo social

La AECID podría financiar programas de cooperación Sur-Sur. En el caso de apoyo a los gobiernos de los países pobres interesados en poner en marcha programas de protección social para reducir la pobreza y la vulnerabilidad se recomienda utilizar el instrumento de apoyo presupuestario para garantizar la apropiación y sostenibilidad del programa.



# 9

## Movimientos migratorios y crisis alimentaria

Juan Rivero Rodríguez

**S**e calcula que hay en el mundo unos 200 millones de migrantes<sup>69</sup>, considerando como tales a aquellas personas que viven fuera de su país de origen desde hace más de un año e incluyendo a las 9,2 millones de solicitantes de asilo y refugiados. Aunque la estimación de los datos resulta complicada, se puede hablar de un crecimiento constante: en 1970 la cifra era 82 millones. Ese tres por ciento de la población mundial se encuentra repartido de manera muy desigual. Norteamérica acogería hasta unos 40,8 millones de personas (el 12,9 % de su población total) mientras que África en su conjunto, según datos de 2000, cuenta con 16,3 millones (el 2 %). La configuración de un mundo en constante cambio hace difícil trazar la división entre países receptores, emisores y de tránsito. Históricos expulsores como España o Irlanda han invertido la tendencia. India encabeza listas tanto por su diáspora de unos veinte millones como por los 6,3 millones de extranjeros en su territorio, similar a lo que ocurre en China, Rusia o Ucrania. En España, de acuerdo con los datos aportados por el Ministerio de Trabajo e Inmigración<sup>70</sup>, a 31 de marzo de 2008 residían legalmente 4.192.835 extranjeros.

La movilidad ha estado ligada a la historia de la alimentación desde nuestros orígenes. Con la revolución agrícola, 10.000 años atrás, nos converti-

69 Datos de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales (CMMI) [www.gcim.org](http://www.gcim.org).

70 Boletín estadístico de extranjería e inmigración.

mos en productores de alimentos. La liberalización del comercio y sus repercusiones para la agricultura conforman aspectos esenciales de la mundialización en la que nos hayamos inmersos. A crisis alimentarias como las de Polonia o Irlanda se ha atribuido el éxodo que construyó países de repoblación como Estados Unidos o Australia. También influyen factores como la falta de perspectivas y oportunidades o cambios en la alimentación y sus repercusiones en el comercio internacional. Estrechamente ligado a la economía de plantación se sitúa el mayor desplazamiento forzoso de población conocido: la trata trasatlántica de esclavos cuyas consecuencias continúan. Con la evolución tecnológica y de demanda de producción de alimentos cambia la fisonomía del territorio y el perfil de la mano de obra. Desde el discurso que hace una relación causa efecto con el hambre y la pobreza y la migración a la interpretación de las tasas de natalidad o las demandas de una industrialización agrícola creciente, los enfoques que se han aproximado a la relación entre movimientos migratorios y la crisis producto del precio de los alimentos han adoptado muy diversas ópticas.

Un informe del Banco Mundial (2007)<sup>71</sup> dedicado al gobierno de la globalización futura, predice una “integración mundial a través de un comercio cada vez mayor y por los flujos de la tecnología de la información, financieros y migratorios ofreciendo una destacada y renovada oportunidad para el incremento de la productividad y el crecimiento”. Y la agricultura juega un papel de primer orden en este escenario.

No por repetido sobra recordar paradojas de esta globalización como son que, mientras para capitales y mercancías caen barreras, se frena la libre circulación de las personas, y, cuando se propugna la movilidad laboral dentro de determinados espacios fronterizos, se niega el derecho a la migración a determinadas poblaciones. Y eso, a pesar de las proyecciones del Banco Mundial o experiencias no tan lejanas en el tiempo. El modelo agroindustrial posfordista, que implica una reconfiguración del quién, cómo y para quién se produce, está provocando una sustitución del campesinado por trabajadores asalariados

71 The International Bank for Reconstruction and development/The World Bank: Global Economic Prospects 2007: Managing de Next Wave of Globalization. Washington 2007.

en función de la demanda de los mercados. La transición de la explotación familiar a la translocal se produce a la par que un abaratamiento hasta entonces impensable en la producción. El éxodo rural continúa porque la tecnificación exige una mano de obra de diferentes características y también porque se diversifican las fuentes de ingreso dentro de la unidad familiar.

Las consecuencias de la escalada de precios son difíciles de prever, considerando que este tipo de agricultura es altamente dependiente de los derivados del petróleo. En términos de movilidad humana estamos asistiendo a un cambio de estrategias y de discurso político de los países receptores cuyos efectos van más allá de las cuestiones técnicas que parecen querer resolver. La polémica suscitada por las medidas para incentivar el retorno o la reducción de los contingentes de contratación en origen puede echar por tierra años de trabajo en materia de sensibilización e integración en países que en apenas dos décadas pasaron de ser de emigración a inmigración como España.

Ya en 1973 el Instituto de Desarrollo Agrícola y de Alimentación Mundial de Tokio hablaba de la urgencia y de la puesta en marcha de programas de cooperación y de medidas sobre todo agrícolas para salir de la crisis. La conclusión de su informe *La Crisis Mundial de los Alimentos* era que había que responder a las necesidades del desarrollo internacional de los países del Sur e implantar una política de admisión abierta para los emigrantes internacionales. Las zonas subdesarrolladas eran observadas en términos de migración, comercio internacional y crecimiento de población. La población mundial se había incrementado a un ritmo del 20% durante el periodo 1955-1965, mientras que la producción de alimentos lo hacía en tan sólo un 11%. El entonces presidente norteamericano Lyndon Johnson sugirió que la solución radicaba, además de en la asignación de fondos para el desarrollo, en un incremento de la cooperación internacional para la organización de la mano de obra. Otros países en el lado del desarrollo eran recelosos a la internacionalización del capital humano, por no hablar de las políticas de impermeabilización de fronteras de los socialistas. La mayoría de los occidentales estaban dispuestos a dar ayuda económica, pero no a liberalizar la circulación de personas.

Actualmente continúa la división de opiniones acerca del papel que juega el crecimiento de la población en las migraciones y en la escalada del precio de los alimentos. Mientras que para los neomalthusianos es una de las causas principales de esta crisis, otros hablan de que en realidad las tasas de natalidad están cayendo en todo el mundo y que las regiones de mayores índices dan muestras de estar en una fase inmediatamente anterior como ocurrió en los desarrollados, período en la que las tasas de mortalidad descienden aunque los nacimientos se mantienen. Si bien el crecimiento rápido de la población resulta un reto serio por los problemas de atención, escolarización y acceso al mercado laboral en muchas regiones del mundo, resulta difícil atribuirle el hambre y la pobreza. Así, encontramos en el planeta regiones que conjugan alta densidad de población y hambre, pero también países donde éste coexiste con una abundante agricultura. Es el caso de los emergentes Brasil o India, o Senegal (PMA) que importa comida de Holanda (superpoblado y rico).

Habría que hablar de múltiples variables como escasez de oportunidades y falta de acceso a servicios que provocan desigualdad incluso en un mismo país. Esta constelación de factores explicaría que a la par que la población mundial se vuelve predominantemente urbana –en 2030 habrá superado a la rural– la pobreza se feminiza y ruraliza. El crecimiento rápido de población y el hambre son endémicos en sociedades donde la propiedad de la tierra, los trabajos, la educación, la salud, o el bienestar de los grupos más vulnerables son inalcanzables para la mayoría. Un caso extremo fue la hambruna del cambio de milenio en Malawi, donde, además de la alta densidad de población, coinciden el cierre de la Sudáfrica postapartheid a la migración circular, la escalada especulativa de los precios de los alimentos tras la venta de la reserva educación, la salud, o el bienestar de los grupos más vulnerables son inalcanzables para la mayoría. Un caso extremo fue la hambruna en Malawi del cambio de milenio donde, alta densidad de población aparte, coinciden el cierre de la Sudáfrica postapartheid a la migración circular, la escalada especulativa de los precios de los alimentos tras la venta de la reserva nacional de cereales (recomendada por el FMI y BM) y una terrible

sequía. En el hemisferio opuesto, diversos estudios muestran como en Finlandia la reducción de servicios a los colectivos más vulnerables provoca un incremento de la migración de éstos al campo donde encuentran mayores recursos.

Entre los orígenes de esta crisis y su repercusión en la movilidad no podemos olvidar el proceso global de industrialización y *desagrarización* del medio rural. Desaparición del tejido social por la reordenación del territorio consecuencia del desarrollo y concentración de recursos productivos que se traduce en la despoblación de grandes áreas del territorio que demandaban una gran cantidad de mano de obra para mantener explotaciones de tipo familiar y de práctica subsistencia. Un ejemplo típico son zonas muy aterrazadas que se vuelven imposibles de mantener.

En los escenarios de revoluciones verdes –Mexico, Punjab o Filipinas– se crean polos de atracción rural en un continuo migratorio en el que unas categorías laborales sustituyen a otras y la migración rural-rural crece. Como en Finlandia y la migración de los desfavorecidos, la crisis y la inflación de precios contribuye a la revalorización del medio rural, fuente de recursos, en diversos contextos desde Burkina y Costa de Marfil (como estrategia de subsistencia) a los neorrurales en Francia (apoyados por políticas estatales para regenerar el tejido rural).

El agotamiento de recursos se señala como factor responsable de la movilidad. En Senegal las dificultades del sector pesquero autóctono se producen por la excesiva presión sobre los caladeros de flotas pesqueras foráneas en muchos casos sin ningún tipo de licencias. Frente al reclamo del incremento en la producción mediante híbridos o transgénicos otros autores (Velarde, Garat, Marasas y Seibane, 2003) acusan al paradójico sistema productivo agroalimentario actual. Éste implica el establecimiento de unas cadenas de interrelaciones a nivel global altamente vulnerables a cambios en los costes y a burbujas especulativas, provocando la desaparición de unidades productivas y favoreciendo nuevas dinámicas de atracción-expulsión. Éxodo rural con la desaparición de las explotaciones tradicionales hacia los nuevos polos de producción agroindustrial. Interrelaciones que alcanzan todos los

rincones del planeta y que en el caso africano significa que “importan alimentos en vez de producirlos porque las autoridades locales dan prioridad a los cultivos de exportación para cobrar divisas que les permitan comprar lo que no producen y también para hacer frente a sus obligaciones de deuda<sup>72</sup>.”

El círculo vicioso de la crisis del petróleo y la sustitución de la agricultura tradicional por monocultivos de exportación, a parte de la destrucción de biodiversidad y el impacto ecológico, alimentan cada vez con mayor fuerza, la necesidad de diversificar las fuentes de los recursos. El agotamiento y contaminación de acuíferos está contribuyendo a migraciones forzadas en muchas regiones del planeta. Se habla de una nueva clase de pobres: los que tienen que emigrar y los forzados a hacerlo por razones como el cambio climático. Naciones Unidas en los documentos de base que dan lugar a la Agenda 21 estableció en 1993 lo que entendía por desarrollo sostenible<sup>73</sup> y en relación con el mantenimiento de los recursos naturales se afirmaba que:

"la prioridad debe centrarse en mantener y mejorar la capacidad de las tierras con mayor potencial agrario, para abastecer la población en expansión... la conservación y rehabilitación de los recursos naturales también en tierras de bajo potencial es también necesaria para mantener los ratios tierra/hombre".

En 1990 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), avanzó que entre las consecuencias del cambio climático la migración humana será una de las más graves ya que millones de personas (estimadas en 200 millones para el año 2050) se verán obligadas a huir “de la erosión de la línea costera, de las inundaciones del litoral y de los estragos en la agricultura” (Brown, 2008<sup>74</sup>). Algunos países toman medidas interpretables como protección de refugiados climáticos. Los servicios de inmigración de Estados Unidos prorrogaron en 2003 dos años más el estatuto concedido a

72 La libre Belgique, artículo de M.F.C. (con AFP y Reuters), jueves 10 de abril de 2008, p. 4.

73 Promocionar la agricultura sostenible y el desarrollo rural (United Nations, 1993).

74 Brown, Oli: Migraciones y cambio Climático. Informe para la Organización Internacional de las Migraciones nº31 Ginebra 2008.

más de 80.000 hondureños que llegaron tras el paso del huracán Mitch en 1998. En 2004, tras el tsunami, Canadá, Malasia y Suiza suspendieron las repatriaciones de nacionales de India, Indonesia, Sri Lanka o Tailandia provenientes de las zonas afectadas. Australia priorizó visados y estudio de expedientes y la UE concedió asilo temporal a numerosas víctimas infantiles. Suecia, pionera en el tratamiento del refugio y asilo forzado por causas medioambientales, considera como categoría especial a exiliados forzados a causa de un desastre, aunque la legislación está en fase de estudio parlamentario.

La crisis alimentaria mundial reintroduce elementos para la consideración de unos derechos no reconocidos como es a emigrar y a la búsqueda de nuevas oportunidades. Derechos que deberían ir más allá de respuestas provisionales a las catástrofes más visibles. También se pone de relieve la existencia de “zonas grises en las políticas sobre inmigración” (Brown, 2008) que deberán ser objeto de ese diálogo internacional tantas veces propuesto y pospuesto como veremos a continuación en el caso europeo y español.

### **Cooperación y migraciones, diálogo necesario ante la crisis**

Algunos datos de los informes recientes de OCDE (2008)<sup>75</sup> deberían hacernos reflexionar sobre la creciente interrelación entre nuestro estatus y el bienestar a nivel global y sobre qué líneas estratégicas pueden reducir la enorme brecha del desarrollo humano en el que las políticas migratorias juegan un papel de capital importancia (Albania destina un tercio de las remesas a la alimentación). En el documento de 2007 sobre la coherencia de las políticas de desarrollo y las migraciones se establecía claramente el nexo entre producción alimentaria en el Sur y en el Norte y su relación con flujos migratorios y desarrollo. Al respecto se puede citar:

“Ser capaz de exportar productos que hagan uso de mano de obra poco cualificada es una estrategia crítica para el crecimiento acelerado y

75 OECD; International Migration Outlook. Annual Report 2008. Paris, 2008 p. 398.

argumento esencial en la apertura de mercados. La expansión de dicha industria de exportación puede afectar en algunos casos a los flujos migratorios. Sin embargo, esta estrategia de crecimiento es complicada para la política comercial de los países de la OCDE. El uso de subsidios agrarios por muchos de los países industrializados, por ejemplo, rebaja los precios mundiales de los productos agrícolas. Que esto destruya o dañe las condiciones de vida en los países de origen de los migrantes dependerá básicamente de si el país es un importador nato de alimentos y de si los precios de cultivos que exporta para la obtención de divisas se deprecian. Lo que es más, los impactos de dichas políticas sobre los migrantes potenciales varía interna y externamente entre países en desarrollo. Este ejemplo ilustra que las políticas de comercio, migración y desarrollo de los países de la OCDE y sus impactos en países específicos de ingresos medios y bajos en desarrollo necesitan ser consideradas al mismo tiempo que se elaboran políticas migratorias”<sup>76</sup>.

La última directiva sobre retorno, considerada por muchos como repatriación, abre un panorama inquietante no solo desde el punto de vista de los derechos, sino desde el de la seguridad alimentaria y la lucha contra la pobreza, objetivo último de la cooperación al desarrollo.

En otoño de 2006 coincidiendo con la llamada crisis de los cayucos De Laiglesia, director del AECID, resumía en las Cortes españolas las estrategias de actuación exterior en el tema migratorio que podemos relacionar con medidas que se aprobarán en este contexto:

- Facilitación de la emigración legal, que se traduce en contratación en origen o contingentes mediante acuerdos bilaterales y multilaterales, incrementando los contingentes de África Negra.
- Fortalecimiento de las capacidades institucionales con la potenciación de la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (Frontex) y de los dispositivos de países de origen, hasta entonces prácticamente inexistentes, para el control fronterizo.

76 OECD; Policy Coherent for Development. Migration and Developing Countries. Paris 2007. p 153.

- Fomento del retorno voluntario con campañas que tuvieron una respuesta muy limitada.
- Integración de los inmigrantes residentes y acciones de codesarrollo, que en la práctica supongan un impulso en el territorio nacional, de los programas de acogida e integración con convocatorias específicas de codesarrollo.
- Apoyo a proyectos que favorezcan el arraigo de inmigrantes potenciales. En este sentido se enmarca el apoyo a la experiencia piloto Plan de Vuelta a la Agricultura senegalés (plan Reva) del presidente Wade.

Gemma Pinyol (2008) habla de una nueva diplomacia migratoria “apostando por alcanzar los acuerdos marco de cooperación migratoria”, también llamados de ‘segunda generación’, y que suponen la conexión entre las políticas de migración con las de desarrollo, incorporando elementos de cooperación técnica con terceros países. En la cumbre de Sevilla de 2002 el gobierno español intentó introducir sin éxito en la agenda europea una nueva condicionalidad en la ayuda en función de su cooperación en el control de flujos, según Pinyol, “los estados miembros descartaron la aplicación de la lógica de la ‘condicionalidad negativa’ (menos ayudas al desarrollo para aquellos países que no cumplieran con las exigencias de las políticas migratorias en relación con acuerdos de readmisión o control de flujos) que proponía el gobierno Aznar. A diferencia de los gobiernos anteriores, la lógica de la política de Zapatero con países terceros en materia migratoria ha sido promover acciones e instrumentos de ‘condicionalidad positiva’, que sumaran mayores ayudas y beneficios a aquellos países con mayor predisposición a cooperar en promover unos flujos migratorios ordenados”.

En el seno de la Unión Europea entre las iniciativas multilaterales destaca la Conferencia euroafricana de Rabat (2006) y posteriormente la Cumbre de Lisboa UE-África<sup>77</sup> donde se insiste en “un pacto en materia de inmigración entre los dos continentes como forma de dinamizar el tejido social

<sup>77</sup> Sotillo Lorenzo, José Ángel: “Crónica de Lisboa. La cumbre Unión Europea-África: Encuentros y desencuentros euroafricanos (2007). [www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es).

y económico de los países africanos, evitar las huidas masivas de ciudadanos de sus países de origen e incentivar el retorno". Europa tiene un "compromiso ético", y tiene como objetivo "la escolarización, la generación de empleo para los jóvenes y el desarrollo de infraestructuras". Por tanto, los ejes de esa acción consensuada entre ambas regiones propuestos por el Gobierno español (encargado del tema de las migraciones) deberían incluir: políticas de infraestructuras, arraigo y educación de los jóvenes en sus países, un marco legal para regular los flujos migratorios y, finalmente, medidas policiales para luchar contra las mafias de la inmigración ilegal.

Desde 1990 la política europea ha conducido a una reducción continua de garantías y protecciones fundamentales de las personas. Europa intenta impedir el acceso a su territorio y expulsar a los sin papeles por cualquier medio. La Directiva extiende la 'retención' de indocumentados hasta 18 meses, lo que implica una generalización de una política de encierro y castigo de hasta 5 años sin posibilidad de entrada que podría así convertirse en norma en de gestión de las poblaciones migrantes.

Tristemente una muestra de avance en la construcción europea como es uso por vez primera del procedimiento de decisión compartida entre el Parlamento Europeo y el Consejo de Ministros se ha usado para afirmarse frente al otro extracomunitario. La confluencia de políticas europeas con directivas como esta en definitiva no supone un avance en la apertura de vías a la movilidad internacional, bien al contrario inciden en la restricción. La co-gestión que se demanda a nivel global debería incluir intereses de ambos extremos del continuo migratorio. La aplicación estricta de repatriaciones y medidas ante la crisis basadas en cercanía e inmediatez de audiencia que a la postre aumentan las trabas a migrar son desaconsejadas por todo tipo de instituciones multilaterales desde la OCDE a Bretton Woods. La retroalimentación de la cadena así configurada donde las remesas menguan y la pobreza crece en el sur con una creciente carestía de alimentos puede devenir en una multiplicación de los factores expulsivos donde el norte fortificado se perciba como ese oscuro objeto del deseo fuente única, pero siempre de una forma o de otra alcanzable, de la prosperidad.

Las recomendaciones europeas para impulsar la cooperación al desarrollo acompañan a las políticas de integración a la par que a las de control de flujos entre otras razones por la incorporación española en 1991 al Tratado de Schengen. La emigración regular o no juega un papel muy importante en origen como fuente de divisas y motor de desarrollo y crecimiento, como históricamente países como el nuestro demuestran. Para un país como Senegal, las remesas suponen un ingreso que de 2000 a 2006 paso de unos 233 a 633 millones de dólares mientras que la AOD pasó en el mismo periodo de 423 a 824,9 millones de dólares, según los indicadores de desarrollo del Banco Mundial publicados en abril de 2007. La importancia es inestimable como señala la propia OIM “el gobierno de Senegal continua usando la migración como una herramienta en el proceso de desarrollo. Esto es válido para la migración interna de Senegal y como la movilización de senegaleses fuera del país para ayudar el desarrollo del mismo, el gobierno reconoce que existe actualmente una falta de cuadros formados y recursos para sostener sus planes desarrollo”. Y es que en el modelo actual hay consecuencias a largo plazo difíciles de prever para los países de origen. Hay que tener en cuenta que una parte importante de la juventud, de la fuerza de trabajo del país emigró. Se suavizan tensiones del mercado de trabajo pero son los menos emprendedores y cualificados los que se quedan.

## Recomendaciones

- Como se ha destacado a lo largo del texto, se impone un diálogo entre emisores y receptores de la emigración y la puesta en marcha de medidas que vayan más allá de situaciones coyunturales. En este sentido, los documentos europeos y españoles deberían incorporar en sus políticas y estrategias de acción pública, un enfoque más integral de los flujos migratorios, incluyendo los principios de apropiación de los países de origen y tránsito, la asociación y responsabilidad conjunta entre los países de origen, tránsito y destino de la emigración.

- Continuar el trabajo desarrollado contribuyendo activamente al debate internacional sobre migraciones y desarrollo y a la búsqueda de soluciones multilaterales, yendo más allá de los grandes encuentros, propiciando el diálogo de base entre agentes y sectores de la sociedad civil de ambos lados.
- Seguir trabajando en proyectos de codesarrollo en el contexto de la cooperación española, fomentando la demanda real desde los propios beneficiarios. En este sentido, propiciar la lluvia de ideas endógenas. La apropiación de los proyectos sólo es factible si responden a necesidades e intereses reales de los beneficiarios; la aplicación mecánica de instrumentos revela que las fórmulas no son infalibles aunque se apliquen los manuales paso a paso.
- Facilitar el desarrollo de las comunidades de origen, apoyando la desgravación de las remesas, apoyando activamente los proyectos de desarrollo rural realmente autóctonos y abriendo oídos a sus demandas por delante del “eco” políticamente deseado. Hemos encontrado numerosos proyectos de arraigo y codesarrollo con contrapartes ficticias y que responden más a necesidades logísticas de la cooperación y los acuerdos entre dirigentes que a necesidades e intereses de la “población beneficiaria”.
- Profundizar en la implicación de los inmigrantes como actores de codesarrollo es más efectivo que el anuncio continuo del retorno voluntario, instrumento que no funciona con amenazas o pérdida de privilegios como la renuncia a la residencia. Cuando Bulgaria y Rumania entraron en la UE los servicios sociales de muchas localidades se descongestionaron. La libre circulación facilitó que regresasen con sus familias y buscasen apoyo en origen; el retorno voluntario era rechazado mayoritariamente por la imposibilidad de volver a entrar en España.
- La prevención de los estereotipos contra la inmigración en las sociedades de acogida como elementos de discriminación debe hacerse efectiva. En 2000 asistimos a los sucesos ya comentados de El Ejido.

Como han advertido diversas asociaciones de inmigrantes, el recurso continuo a medidas de fomento de retorno y cierre de opciones de entrada como estrategia primordial de lucha contra el paro provoca en el inconsciente colectivo la asociación de presencia de inmigrantes y alta tasa de desempleo y así “el otro”, el de fuera, se constituye en una amenaza al competir por el puesto de trabajo.

- Respecto al tráfico de seres humanos, las políticas de Estado que promueven restricciones a la inmigración y la reducción de las oportunidades para la migración regularizada no han sido efectivas en la prevención de la migración. Por el contrario, han creado un mercado para la migración irregular, a menudo en forma de crimen organizado, a través del tráfico y contrabando de personas. (Report of Experts Group on Trafficking in Human Beings, European Commission, Brussels, 2004)<sup>78</sup>.

El mito eterno del retorno, arraigado fuertemente en el propio imaginario del sujeto emigrado, no debería marcar la agenda política en la cuestión migratoria. Observando la experiencia de nuestros vecinos europeos, deberíamos aceptar que muchos están aquí para quedarse.

- Gestión de flujos laborales. A la hora de abordar la cuestión, deberían considerarse también las consecuencias de algunos de estos flujos en sus países de origen. Es el caso de los cupos de altamente cualificados y la fuga de cerebros (hay más médicos malawinos en Manchester que en Malawi) que Europa va a extender con el sistema de la tarjeta azul. Su uso, al parecer, se limita a ser moneda de cambio para la negociación de acuerdos comerciales, la aceptación de repatriados o la extensión de fronteras. Deberían atender a necesidades de desarrollo que, bien canalizadas, han demostrado ser de gran utilidad en el medio rural tanto en origen como en destino.

78 Del documento del Comisario de Derechos Humanos-Consejo de Europa, original en inglés Council of Europe: The Human Rights of Irregular Immigrants. CommDH/IssuePaper(2007)1. Strasbourg, 17 December 2007.



# 10.

## Conclusiones

**R**obert B. Zoellick, presidente del Banco Mundial, nos pide que ante la actual crisis no se mire más hacia atrás. Si el libre mercado produjo inequidad, aprendamos la lección y sigamos adelante en el imparable carro de la globalización, eso sí redefiniendo el multilateralismo económico que vaya más allá de la atención tradicional a las finanzas y el comercio. “Hoy merece atención la energía, el cambio climático, la estabilización de los estados frágiles que han sufrido un conflicto, porque éstos son también temas económicos”. Sin embargo, también afirma que tanto empresas como los mercados financieros privados seguirán siendo los actores más poderosos del crecimiento y desarrollo mundial.

No hay que olvidar que la crisis mundial de alimentos no es más que una cara de la crisis mundial del sistema, anteriormente manifestada en crisis inmobiliaria, actualmente expresada en crisis financiera y permanentemente latente como crisis energética. La crisis del sistema brota desde diferentes núcleos, desde el corazón de Wall Street a los pozos petroleros de Arabia, se extiende por todo el planeta. Unas veces afecta más a productores, otras a consumidores y otras a los intermediarios, como lo vemos actualmente en la quiebra de algunas de las mayores instituciones financieras del mundo desarrollado. Pero, sin duda alguna y con independencia del rostro que presente la crisis, hay miles de millones de personas que siempre se ven afectadas,

y además lo son, en el núcleo central de la existencia humana: su derecho a la vida, su derecho a no morir por falta de alimentos.

En nuestra propuesta para explicar la crisis de la subida de precios de los alimentos nos encontramos con algunos de los ingredientes de esta receta del Banco Mundial, pero quizás desde otras perspectivas y también con otros temas menos habituales en la agenda de la política económica. Más allá del reconocimiento unánime que ya tienen las nuevas potencias emergentes<sup>79</sup>, los países, que a pesar de su fragilidad no amenazan la seguridad internacional y tampoco resultan atractivos por sus recursos naturales, seguirán siendo huérfanos en este nuevo sistema financiero.

En este monográfico hemos intentado arrojar luz sobre algunas sombras de una crisis que prácticamente ha sido desplazada por la onda expansiva de la explosión de la burbuja financiera, desviando, además, el interés sobre lo coyuntural frente a lo estructural. Es decir, priorizando lo estrictamente económico frente a otros temas como el medio ambiente, las inequidades y la miseria. De ahí que hayamos intentado abundar en el fenómeno de la especulación en los mercados de futuro sobre los alimentos y las consecuencias de un comercio internacional desigual, el calentamiento del planeta que predice un cambio climático estrechamente ligado a la seguridad alimentaría, un sistema energético donde los biocarburantes deben regularse y no suponer una amenaza a la producción de alimentos, las desigualdades del sistema productivo que encuentra en los pequeños agricultores su talón de Aquiles, un sistema de Ayuda Oficial al Desarrollo con muchos condicionantes para la ayuda y pocas respuestas para el desarrollo y finalmente la población afectada que carece de sistemas apropiados de protección social de índole estructural y que busca respuestas fuera de sus fronteras nacionales.

Los nueve autores y autoras han realizado un verdadero esfuerzo para explicar las causas de una crisis que todavía no ha desplegado todas sus consecuencias sobre el actual proceso de globalización de las relaciones internacionales. Desde la Fundación Alternativas les pedimos argumentos

---

79 India, China, Brasil, México, Rusia, Arabia Saudí y Sudáfrica.

y claves para entender mejor algunas de ellas. Quisimos ir más allá de las causas que aparentemente tienen más peso ya que creemos firmemente que se trata de una crisis multidimensional e invitamos a este espacio a otros temas alternativos que condicionan y suponen prioridades en todo lo estructural que esta crisis conlleva. Por último, les pedimos el desafío de concluir los artículos con las recomendaciones para dar respuesta inmediata a la crisis y cómo superarla a medio y largo plazo, evitando en el futuro situaciones tan vulnerables como las acontecidas. Les pedimos su experiencia y olfato profesional para influir sobre la toma de decisiones políticas enfocadas a superar la crisis e iniciar de nuevo la marcha por la senda del desarrollo para todos los habitantes del mundo que tienen derecho a alimentarse cada día.

Creemos que todos ellos y todas ellas han cubierto con creces nuestras expectativas. Sin embargo, al omitir en este monográfico el término de soberanía alimentaria y no vincularlo directamente al Objetivo del Milenio de reducir a la mitad el hambre en el mundo para el 2015, dejaba algunas reflexiones fuera del debate. Más aún, si en algo precisamente no ha habido avances, ha sido en la reducción del número de personas que padecen hambre y malnutrición; actualmente son unas 854 millones de personas con expectativa de incrementarse hasta 1.200 millones en el 2025<sup>80</sup>.

La soberanía alimentaria, definida por Vía Campesina –movimiento mundial de campesinos–, es el derecho a controlar localmente los sistemas alimentarios frente a los regímenes internacionales de comercio y agonegocios. Este movimiento reclama una gobernanza más equitativa, justo ahora que las instituciones más importantes de la alimentación y la agricultura mundial están en crisis, según las revisiones y evaluaciones por las que atraviesan. Con lo débiles que están las instituciones multilaterales, los países de la OCDE se refugiarán en los acuerdos bilaterales y acudirán a los filántropos corporativos fortaleciendo aún más a los nuevos capitalistas

80 The Challenge of Hunger 2007, por Prof. Joachim von Braun, Director General of the International Food Policy Research Institute (IFPRI), Tom Arnold, Chief Executive of Concern Worldwide, and Dr. Hans-Joachim Preuß, Secretary General of Deutsche Welthungerhilfe, Bonn, oct. 2007.

filantrópicos que influyen cada vez más en la agricultura y el desarrollo rural del planeta<sup>81</sup>.

A principios de los ochenta, tal y como avanzábamos en el memorando número 82 sobre este tema<sup>82</sup>, tanto los países de la OCDE como los gobiernos del Sur global perdieron interés en la alimentación y la agricultura. Según el Banco Mundial<sup>83</sup>: “La porción de asistencia oficial al desarrollo de la agricultura se redujo drásticamente en las últimas dos décadas, de 18,1 por ciento en 1979 a 3,5 por ciento en 2004. También declinó mucho en términos absolutos, de 8.300 millones de dólares en 1984 a 3.400 millones en 2004. Los préstamos del Banco Mundial a la agricultura cayeron estrepitosamente, de 3.500 millones de dólares en 1995 a menos de mil millones en 2001”.

Con excepciones esporádicas las agendas de las distintas organizaciones dedicadas a la alimentación y agricultura (PMA, BM, FIDA, CGIAR, FAO y la Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural, de entre las más importantes) no mantienen los vínculos suficientes como para que se puedan establecer los compromisos por parte de los diferentes gobiernos. En muchos casos es muy probable que las diferentes áreas de los gobiernos no se hayan reunido nunca para considerar instituciones multilaterales en su totalidad. Y esto que aparentemente se detecta como un problema común de coordinación resulta mucho más grave si, sin disculpar al Secretario de la ONU, consideramos que los gobiernos son los que hacen las políticas, los que aprueban los programas y los que mantienen un sistema multilateral que se está deteriorando desde hace décadas<sup>84</sup>.

Parece que el fracaso de la gobernanza es masivo y de largo plazo y que explica muchas de las causas de la crisis en la alimentación y la agricultura actual. Tal y como están muchas de estas organizaciones internacionales,

81 Gates y Rockefeller con su iniciativa de una Revolución Verde para África (AGRA por sus siglas en inglés). Ésta se combina con otras iniciativas del G8, de Clinton, y las Villas del Milenio de Jeffrey Sachs para introducir una nueva era de capitalismo filantrópico que encabeza diversas políticas intergubernamentales sobre agricultura y, especialmente, sobre tecnologías agrícolas.

82 Memorando Opex nº 82/2008: Reacción de España ante la crisis alimentaria mundial, Katty Cascante y Ángeles Sánchez, <http://www.falternativas.org/index.php//opex/documentos-opex/memorandos/memorando-opex-n1-82-2008-reaccion-de-espana-ante-la-crisis-alimentaria-mundial>.

83 Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial, publicado en octubre de 2007.

84 El cartel de la soberanía alimentaria, Comunicqué, nº 97. ETC Group, enero de 2008.

resulta difícil convencerse de que sean capaces de enfrentarse a los retos que vienen. Como se decía en párrafos anteriores, ya está cuantificado el fracaso del incumplimiento del primer objetivo del Milenio planteado por la ONU, con un incremento de casi 400 millones de personas hambrientas en el mundo, dentro de 17 años.

Quizás en el Nuevo Foro de Alto Nivel anunciado para el invierno de 2009 en Madrid, además de la ampliación del ejercicio del derecho a la alimentación, anunciado por el presidente Rodríguez Zapatero, podría tener cabida una iniciativa como Vía Campesina, donde se pudiera establecer un compromiso de soberanía alimentaria, secundado por una voluntad política real que permitiera actuar con decisión a todos los gobiernos y secretariados de las agencias multilaterales de la alimentación y la agricultura, guiados por el Secretario General de la ONU.



# 11

## Bibliografía

Ackroyd, S. y Smith L. (2007), Review of Public Spending to Agriculture. Citado en FAO, Financing of Agriculture: Issues, Constraints and Perspectives, documento C 2007/INF/18 preparado para la Sesión n° 34 de la Conferencia de FAO en Roma.

Alderman H.& Hoddinott J. (2007), Growth-promoting social safety net, 2020 Focus Brief on the World's Poor and Hungry People, IFPRI, Octubre.

Banco Mundial (2008), Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008: Agricultura para el Desarrollo.

Banco Mundial (2008), World Development Report 2008.

Blanco Fernández de Valderrama, Cristina, (2002), La gestión de los flujos migratorios. Algunas cuestiones previas en torno al caso español. Procesos migratorios, economía y personas. Colección Mediterraneo Económico, n° 1. pp. 225 a 47.

Brown, Oli (2008), Migraciones y cambio Climático. Informe para la Organización Internacional de las Migraciones n° 31, Ginebra.

Bueno Oliveros, J.A. (2007), Las alternativas al petróleo como combustible para vehículos automóviles. Documento de trabajo 106/2007. Madrid, Laboratorio de Alternativas de la Fundación Alternativas.

Cabral, L. Accra (2008), The bumpy road to aid effectiveness in agriculture. Natural Resources Perspective, ODI.

Cabral, L. Funding agriculture (2007), Not “how much?” but “what for?”, Opinion 86, ODI. 2007.

Chen, S. y Ravallion, M. (2008), The developing world is poorer than we thought, but no less successful in the fight against poverty. Policy Research working paper 4703. Banco Mundial, Washington DC.

Cotula, L.; Dyer, N., and Vermeulen, S. (2007), Fuelling Exclusion? The Biofuels Boom and Poor People’s Access to Land. IIED.

Council Of Europe (2007), The Human Rights of Irregular Immigrants. CommDH/IssuePaper (2007)1.

Dros, J. M. (2004), Managing the Soy Boom: Two Scenarios of Soy Production Expansion in South America. AIDEnvironment y WWF.

EIA (2008), Short-term Energy Outlook. Energy Information Administration.

Fan, S. (2007), Public Expenditures, Growth and Poverty in Developing Countries: Issues, Methods and Findings. Baltimore, MD: John Hopkins University Press.

FAO (2008), Cambio climático, energía y alimentos. Conferencia para los nuevos retos.

FAO (2007), Cambio climático y seguridad alimentaria: un documento marco, Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

- FAO (2006), *The State of Food Insecurity in the World 2006*.
- FAO (2003), *World Agriculture: Towards 2015/2030. Summary Report*.
- FAO (2008), *WTO Provisions in the context of responding to soaring food prices. FAO Commodity and Trade Policy Research Working Paper n° 25*.
- FAO-OCDE (2008), *Agricultural Outlook 2008-2017, OCDE/FAO*.
- FAPRI (2008), *US and World Agricultural Outlook. Food and Agricultural Policy Research Institute, Iowa State University*.
- Fischer, G.; Van Velthuisen, H. and Nachtergaele, F. (2000), *Global Agro-ecological Zones Assessment: Methodology and Results. International Institute for Systems Analysis (IIASA) y FAO*.
- Foster, M., Brown, A and Naschold, F. (2000), *What's different about agricultural SWaps?. Centre for Aid and Public Expenditure (CAPE), ODI*.
- García Lorca, Andrés (2007), *Cambios tecnológicos y flujos migratorios. El caso de la agricultura intensiva en Almería (España)*.
- González Regidor, J. (2008), *Desarrollo rural sostenible: un nuevo desafío. Ediciones Mundi-Prensa Libros*.
- High Level Task Force for the Global Food Crisis, *Comprehensive Framework for Action, Naciones Unidas, 2008*.
- HLFAE Accra, *Accra Agenda For Action, 3rd High Level Forum on Aid Effectiveness. Accra. 2-4 September 2008*.
- IFPRI Forum (2008), *Speculation and World Food Markets. International Food Policy Research Institute*.

Intermón-Oxfam (2008), En primera línea contra la pobreza: 50 propuestas hacia la Presidencia española de la UE, septiembre 2008.

International Food Policy Research Institute (2008), High Food Prices: The What, Who, and How of Proposed Policy Actions. IFPRI.

International Food Policy Research Institute (2007), The World Food Situation. New Driving Forces and Required Actions. IFPRI.

International Land Coalition ILC (2008), Access to Land and the Food Crisis. Feedback and Reflections by the ILC Secretariat on the FAO High Level Conference on World Food Security. ILC.

International Monetary Fund, Food and Fuel Prices-Recent Developments. Macroeconomics Impact, and Policy Responses. Fiscal Affairs, Policy Development and Review, and Research Departments, IMF, 30 jun. 2008.

Izcara Palacios, Simón P. y Andrade Rubio, Karla L. (2004), Inmigración y trabajo irregular en la agricultura: trabajadores tamaulipecos en EE UU y jornaleros magrebíes en Andalucía. Mundo Agr. vol.4, n.8.

Menéndez-Pérez, E. (2004), Propuestas de investigación y desarrollo tecnológico en energías renovables. Documento de trabajo 49/2004. Laboratorio de Alternativas de la Fundación Alternativas.

Mitchell, J. (2008), A note on rising food prices. Policy Research Working Paper n° 4682. World Bank.

OCDE CAD (2006), Promoting Pro-Poor Growth. Agriculture, OCDE.

OCDE (2006), Credit Reporting System. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.

OCDE (2007), Biocombustibles: ¿es el remedio peor que la enfermedad? Organización la para Cooperación y el Desarrollo Económico.

- OCDE-FAO (2008), Informe anual de Perspectivas Agrícolas.
- OECD (2008), OECD-FAO Agricultural Outlook 2008-2017.
- OECD (2008), Agricultural Policies in OECD Countries: At a Glance 2008.
- OECD (2008), International Migration Outlook. Annual Report 2008.
- OECD (2007), Policy Coherence for Development. Migration and Developing Countries.
- Pajares, Miguel (2008), Inmigración y mercado de trabajo. Informe 2008. MTI.
- Pascoe, A. y Vivero, J.L. (2008), El desperdicio de alimentos en época de crisis. Nota Informativa Mensual nº 1. Observatorio del Hambre. FAO. <http://www.rlc.fao.org/iniciativa/pdf/nim1.pdf>
- Russi, D. (2008), Social Multi-Criteria Evaluation and Renewable Energy Policies. Tesis doctoral presentada en marzo 2008, Departamento de Economía e Historia Económica, Universidad Autónoma de Barcelona.
- Schlesinger, S. (2006), O gras que cresceu demais. A soja e seus impactos sobre a sociedade e o meio ambiente. FASE.
- Schmidhuber, J. (2006), Impact of an increased biomass use on agricultural markets, prices and food security: a longer-term perspective. Presentation at the International symposium of Notre Europe.
- Shepherd A. *et al.* (2004), Policy Paper on Social Protection, ODI.
- Soros, G. (2004), The bubble of American supremacy. Londres, Weidenfeld y Nicolson.

Sotillo Lorenzo, J. A. (2007), Crónica de Lisboa. La cumbre Unión Europea-África: Encuentros y desencuentros euroafricanos.

Swiss National Centre of Competence in Research (2008), World Food Crisis: Are Trade Rules a Problem or a Way Forward? Discussion Paper for the WTO Public Forum Trading into the Future, Session 16.

The International Bank for Reconstruction and development/The World Bank (2007), Global Economic Prospects 2007: Managing de Next Wave of Globalization.

Trostle, R. (2008), Global agricultural supply and demand: factors contributing to the recent increases in food commodity prices. WRS-0801. Economic Research Services, USDA.

United Nations Development Programme (2008), Fighting Climate Change: Human Solidarity in a Divided World. Human Development Report 2007/2008. UNDP.

United Nations (2008), Agriculture. Report of the Secretary General. Commission on Sustainable Development. E/CN.17/2008/3.

United Nations (2008), Comprehensive Framework for Action, High-Level Task Force on the Global Food Crisis.

Vivero, J.L. y Pascoe. A. (2008), Postales desde el filo de la crisis alimentaria. En: Le Monde Diplomatique, ¿Crisis alimentaria mundial? Alimentos y comida chatarra. pp. 7-17.

# 12

## Índice de Cuadros, Gráficos y Tablas

### **Cuadros**

- Cuadro 1. Tipos de instrumentos que distorsionan el comercio
- Cuadro 2. La agricultura, un pilar básico del desarrollo
- Cuadro 3. Programa de cantinas escolares en Cabo Verde
- Cuadro 4. Algunas fortalezas de los programas de transferencia monetaria

### **Gráficos**

- Gráfico 1. Países dependientes de la importación de alimentos y pobreza
- Gráfico 2. Gravámenes a los productos
- Gráfico 3. Evolución de la AOD destinada a la agricultura, 1991-2006 (España)
- Gráfico 4. Tierra de cultivo utilizada y tierra total disponible, por región
- Gráfico 5. Restricciones al cultivo debido a condiciones climáticas, de suelo o de pendiente

### **Tablas**

- Tabla 1. Efectos del cambio climático importantes para la seguridad alimentaria
- Tabla 2. Variación porcentual de producción agrícola



## Listado de autores y autoras

### **Kattya Cascante Hernández**

Licenciada en Ciencias Políticas y Sociología, especialidad en Relaciones Internacionales, por la UCM y la Universidad de Newcastle Upon Tyne (Reino Unido); máster universitario en Cooperación Internacional y Evaluación de proyectos. Ha trabajado en América Latina, Centroamérica y África Subsahariana identificando, ejecutando, gestionando y evaluando programas de desarrollo de distintas ONGD y UE. Actualmente coordina el área de Cooperación al Desarrollo del OPEX de la Fundación Alternativas.

### **Gemma Durán Romero**

Doctora en Economía por la UAM y Master en Internacional Business and Economic Integration por la Universidad de Reading (Gran Bretaña). Ha cursado también estudios de Ciencias Ambientales en el Colegio Real Complutense (Universidad de Harvard). Actualmente es profesora titular del Departamento de Estructura Económica y Economía del Desarrollo de la UAM; sus líneas de investigación se encuentran en los campos de la economía y el medio ambiente, del desarrollo sostenible y de la economía mundial.

### **Patricia Garrido Llamas**

Investigadora del Grupo de Estudios Africanos de la UAM. Licenciada en Derecho y Ciencias Económicas y Empresariales por ICADE, ha traba-

jado durante 12 años en mercados de derivados financieros de Londres, Nueva York, Milán y Madrid. Actualmente desarrolla su actividad profesional en el campo de la cooperación al desarrollo.

### **Carmen Lahoz**

Licenciada en Ciencias Biológicas (UAM) con master en Desarrollo Social Rural (Reading University-UK) y diploma en Cooperación al Desarrollo ICI/CEDEAL). Ha trabajado con diversas organizaciones multilaterales: PNUD (emergencia), OCHA (reconstrucción), CE (seguridad alimentaria) y FAO (seguridad alimentaria). En la actualidad es asesora técnica del Instituto de Estudios del Hambre (IEH).

### **Enrique de Loma Ossorio**

Asesor técnico del Instituto de Estudios del Hambre (IEH) en España. Ingeniero Agrónomo por la Universidad de Córdoba con experiencia profesional en el sector agroalimentario en España y en seguridad alimentaria/lucha contra el hambre en América Latina y varios países africanos. Coordinador de programas alimentarios en organismos internacionales como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y la FAO.

### **Jesús Quintana**

Formación amplia y multidisciplinar (dos títulos universitarios complementados con master cursado en Reino Unido y diversos cursos especializados). Experiencia laboral en agencias internacionales (ACNUR, AECID, BafD, FIDA, JICA, USAID, etc.) y con ONGD (CEAR, IPADE, etc). Actualmente, Oficial de Programas de la Unidad de Medio Ambiente Global y Cambio Climático, Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) (agencia especializada de NN UU, Roma).

### **Carmen Porras Gómez**

Antropóloga Social y Cultural, trabaja actualmente como consultora en la Oficina Regional de FAO para América Latina y el Caribe. Su trabajo se

ha desarrollado en el campo de la seguridad alimentaria y el VIH/SIDA tanto en organizaciones de Naciones Unidas -UNICEF, ONUSIDA y FAO- como en ONG –Prodesca, Acción contra el Hambre y Cruz Roja-, y en países tan diversos como El Salvador, Etiopía, Namibia, Georgia, Guatemala, Senegal y Chile. Es miembro de la Cátedra de Estudios de Hambre y Pobreza de la Universidad de Córdoba.

### **Juan Rivero Rodríguez**

Licenciado en Psicología (UNED), Master en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos y miembro del Grupo de Estudios Africanos de la Universidad Autónoma de Madrid. Ha trabajado en temas migratorios en África y en España en programas locales de acogida, refugio, cooperación y desarrollo rural. Su trabajo de investigación es en los campos de migraciones africanas y desarrollo, la perspectiva del migrante, relaciones e impacto de la cooperación con el hecho migratorio, etc.

### **Raúl Sánchez Fernández-Bernal**

Doctor en Economía Internacional y Desarrollo por la UCM y experto del Área de América Latina y de Cooperación de OPEX en la Fundación Alternativas. Especializado en temas de comercio internacional, instituciones multilaterales e inversión extranjera directa. Ha trabajado como funcionario internacional en el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington. En la actualidad es subdirector de la Dirección de Inversiones de COFIDES y profesor en el postgrado de la UCM, Carlos III y la UNED.

### **Ángeles Sánchez Díez**

Doctora en Economía por la UAM. Es profesora contratada doctora en la UAM y coordinadora del Área de América Latina de OPEX en la Fundación Alternativas. Especializada en temas de desarrollo latinoamericano, integración económica e inversión extranjera directa. Ha trabajado como consultora en la CEPAL, Naciones Unidas y ha realizado estancias de investigación en la Organización de Estados Americanos y universidades de Brasil, México y Argentina.

### **José Luis Vivero Pol**

Ingeniero Agrónomo, trabaja actualmente como Oficial de Seguridad Alimentaria en la Oficina Regional de FAO para América Latina y Caribe. Diseñó la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre y es miembro de la Cátedra de Estudios de Hambre y Pobreza de la Universidad de Córdoba. Tiene más de 10 años de experiencia en programas de lucha contra el hambre, habiendo trabajado para la Unión Europea, FAO, Acción contra el Hambre y Cruz Roja Española en Georgia, Kenia, Etiopía, Guatemala, Roma y Santiago. Ha publicado artículos en revistas internacionales, capítulos en libros y material de divulgación sobre hambre, seguridad alimentaria, recursos fitogenéticos y biodiversidad.

## Listado de acrónimos

<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.	<b>GEI</b>	Gases de Efecto Invernadero.
<b>ACP</b>	África, Caribe y Pacífico.	<b>HLTF</b>	Hight Level Task Force.
<b>AGRA</b>	Alianza para una Revolución Verde en África.	<b>IFPRI</b>	International Food Policy Research Institute.
<b>AOD</b>	Ayuda Oficial al Desarrollo.	<b>ILC</b>	Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra.
<b>BAFD</b>	Banco Africano de Desarrollo.	<b>LEADER</b>	Red Española de Desarrollo Rural.
<b>BASD</b>	Banco Asiático de Desarrollo.	<b>MDL</b>	Mecanismo de Desarrollo Limpio.
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo.	<b>PAC</b>	Política Agrícola Común de la Unión Europea.
<b>BM</b>	Banco Mundial.	<b>PIB</b>	Producto interior bruto.
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo.	<b>PIDESC</b>	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
<b>CAADP</b>	Programa Integral de Desarrollo de la Agricultura de África.	<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos.
<b>CE</b>	Comisión Europea.	<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.	<b>PNUMA, UNEP</b>	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
<b>CFA</b>	Comprehensive Framework for Action.	<b>OCDE, OECD</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
<b>CFIC</b>	Canadian Food Industry Council.	<b>OCM</b>	Organización Común de Mercados Agrícolas.
<b>CGIAR</b>	Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agraria.	<b>ODI</b>	Overseas Development Institute.
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja.	<b>OGM</b>	Organismos Genéticamente Modificados.
<b>CNMV</b>	Comisión Internacional del Mercado de Valores.	<b>OOII</b>	Organismos Internacionales.
<b>COFIDES</b>	Compañía Española de Financiación del Desarrollo.	<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones.
<b>DFID</b>	Department for International Development.	<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo.
<b>FAO</b>	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.	<b>OMC</b>	Organización Mundial del Comercio.
<b>FAPRI</b>	Food and Agricultural Policy Research Institute.	<b>OMS</b>	Organización Mundial de la Salud.
<b>FEGA</b>	Fondo Español de Garantía Agraria.	<b>ONG</b>	Organización no gubernamental.
<b>FIDA</b>	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola.	<b>ONGD</b>	Organizaciones no gubernamentales de desarrollo.
<b>FIPA</b>	Federación Internacional de Productos Agropecuarios.	<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas.
<b>FMI, IMF</b>	Fondo Monetario Internacional.	<b>OPEP</b>	Organización de Países Exportadores de Petróleo.
<b>GDPRD</b>	Plataforma Global de Donantes para el Desarrollo Rural.	<b>REAF</b>	Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar.
		<b>UNICEF</b>	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
		<b>UNTAD</b>	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.
		<b>WFF</b>	Foro Mundial de la Pesca.

## **Libros publicados en la colección Exlibris Política Exterior:**

### **N.º 1 Medio Ambiente y Energía en Asia-Pacífico**

Mario Esteban (ed.)

### **N.º 2 La crisis mundial de alimentos**

Katty Cascante Hernández y Ángeles Sánchez Díez (ed.)