

El hambre, la crisis financiera y la crisis mundial de alimentos

Katty Cascante Hernández

Responsable del Área de Cooperación al Desarrollo de la Fundación Alternativas



“.....el presupuesto regular de la FAO para diez años es el equivalente a un día de gasto mundial armamentístico”.

José Esquinas

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 ya ha afectado y afecta a miles de millones de personas en el núcleo central de la existencia humana: su derecho a la vida, su derecho a no morir por falta de alimentos.

¹ José Esquinas, de la Cátedra de Estudios del Hambre de la Universidad de Córdoba (CEHAP). <http://www.uco.es/catedrasyaulas/cehap/objetivos.html>

Las Naciones Unidas son imprescindibles para garantizar la gobernanza equitativa, pero no representan a los pueblos sino a sus gobiernos y éstos a veces, presentan un déficit democrático que acentúa la desigualdad

La onda expansiva de la explosión de la burbuja financiera, ha barrido de la Agenda Internacional, las causas de la subida de precios de los alimentos que provocaron en muy poco tiempo graves restricciones de acceso a los más empobrecidos, los perdedores. La coyuntura financiera ha desviado el interés sobre las causas estructurales del hambre y ha centrado todas las voluntades políticas y económicas en superar los problemas de liquidez de una economía internacional donde solo participan y deciden los más poderosos y solventes, los ganadores.

Parece que el fracaso de la gobernanza es masivo y explica muchas de las causas de la crisis en la alimentación y la agricultura actual. Con excepciones, las agendas de las distintas organizaciones dedicadas a la alimentación y agricultura — como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Banco Mundial (BM), Fondo de Apoyo a los Pueblos Indígenas (FIDA), Grupo Consultivo Internacional de Investigación Agraria (CGIAR), Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (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 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 (Comuniqué, 2008).

Tal y como están muchas de estas organizaciones internacionales (inmersas en procesos de reformas interminables, por ejemplo es caso de la FAO), resulta difícil convencerse de que sean capaces de enfrentarse a los retos que implica garantizar la soberanía alimentaria. Las Naciones Unidas (NNUU) son imprescindibles para garantizar esa gobernanza equitativa, pero no representan a los pueblos sino a sus gobiernos y éstos a veces, representan un déficit democrático que acentúa la desigualdad.

Asimismo, en muchos países en desarrollo el gasto en alimentación supone más del 50% del ingreso familiar. La subida de los precios de los alimentos ha incidido directamente sobre la desnutrición de su población en general y de los niños y niñas menores de cinco años y mujeres embarazadas, en particular. Sin la adecuada alimentación estos niños, adultos en el futuro, no podrán desarrollar plenamente sus capacidades y tendrán menos oportunidades de progresar. En estos países habrá más pobreza y será causa directa de la dieta limitada. Esta situación ya ha transformado en cifras el avance sobre

las metas internacionales de lucha contra la pobreza y el hambre. Las últimas estimaciones han colocado el cumplimiento del primer Objetivo del Milenio², reducir a la mitad el hambre en el mundo, en el 2.150.

Si tenemos en cuenta que 5.500 millones de personas viven en países en desarrollo y que 2,500 millones están directamente 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) fácilmente podemos adivinar la repercusión que ha supuesto esta crisis para su supervivencia.

Este artículo aborda el hambre, en el contexto de la crisis internacional, desmenuzando las causas y consecuencias de la vergonzosa cifra de más de 1.000 millones de hambrientos en un mundo con suficientes alimentos, pero sin capacidad de alimentar a todos sus habitantes.

¿Por qué suben los precios de los alimentos?: Las causas de la crisis mundial de alimentos

Las causas de la crisis mundial de alimentos se relacionan con una coyuntura, que si bien tiene en algunos casos, antecedentes en otras causas más estructurales, han acentuado con severidad el incremento del número de personas que pasan hambre en el mundo. La crisis económica y financiera se entrelaza con una crisis alimentaria donde el hambre vuelve a posicionarse como el principal motor de la pobreza, convirtiéndola en uno de los círculos viciosos más perniciosos y complejos.

El escaso margen entre la oferta y la demanda de los alimentos es consecuencia de varios factores, entre ellos la especulación sobre las materias primas.

La especulación sobre las materias primas

La subida vertiginosa y fluctuación de los precios de los alimentos que se produjo en apenas dieciocho meses (2007-2008) tuvo una causa directa: la especulación sobre las materias primas o *commodities* en los mercados de futuro. La caída del mercado de hipotecas de baja calidad crediticia o *subprime* en los Estados Unidos en agosto

² La *Declaración del Milenio* fue aprobada por 189 países y firmada por 147 jefes de estado y de gobierno en la *Cumbre del Milenio* de las Naciones Unidas celebrada en septiembre de 2000. Los Objetivos de desarrollo del Milenio (ODM), son ocho objetivos que se intenta alcanzar para 2015, se basan directamente en las actividades y metas incluidas en la Declaración del Milenio

La crisis económica y financiera se entrelaza con una crisis alimentaria donde el hambre vuelve a posicionarse como el principal motor de la pobreza

de 2007 afectó al sector inmobiliario tan profundamente que la gran burbuja explotó, produciendo la actual crisis financiera.

La necesidad de encontrar mercados alternativos donde invertir llevó a la especulación de los precios de las materias primas y en concreto, a la compra masiva de cosechas futuras de los cultivos de grano (cereales). Para reducir los riesgos sobre la fluctuación de los precios provocada por las incertidumbres de la estacionalidad y factores climáticos que tanto afectan a las materias primas, se invirtió en mercados a futuro (IFPRI Forum, 2008). Este hecho, encareció precisamente los alimentos más indispensables de la canasta básica de los países más empobrecidos.

Este gran interés sobre los alimentos produjo dos alertas diferentes. En los países exportadores se retrajo la oferta y en los importadores se encarecieron los precios sin opción a contener la demanda ya que son productos básicos de una dieta muy limitada. Martin Wolf, analista de *Financial Times*, centró el problema en la insuficiencia de oferta cerealista, donde la producción de maíz, arroz y granos de soja se estancó en 2006 y 2007, debido a la situación de sequía y al elevado precio del crudo. Con un débil crecimiento de la oferta y fuerte incremento de la demanda, los inventarios de cereales (especulativos) cayeron a los niveles mínimos de principios de los años ochenta.

A continuación señalaremos las causas de la subida de los precios de los alimentos que han provocado la actual crisis alimentaria exponiendo en primer lugar, aquellas que afectan desde la demanda y que serán determinantes en el futuro.

La búsqueda de una alternativa al sistema energético

En un contexto donde los altos precios del petróleo tensionaron la oferta energética, las energías alternativas se convierten en un foco de interés generalizado. La propuesta que ofrecen los biocarburantes, también denominados energía verde, se sitúa en un lugar privilegiado en esta crisis de subida de los precios de los alimentos, al competir claramente por los recursos.

Los biocombustibles, según se cultiven, procesen y comercialicen, tienen distintas implicaciones. El impacto de los biocombustibles depende mucho de si son de primera generación, es decir, aquellos que se producen a partir de cultivos alimentarios³ o de segunda

³ 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, no se consume.

generación, cuya producción es a partir de la materia orgánica procedente de desechos. Claramente, los más extendidos pertenecen al primer grupo. Tanto el biodiesel que procede de colza, soja, palma de aceite, girasol, coco, ricino y jatropha como el etanol cuyo origen está en la caña de azúcar, maíz, sorgo, mandioca y remolacha, son el centro de la oferta energética.

Un oferta productiva de gran presión sobre el precio de los alimentos, motivada tanto por los Estados Unidos como por la Comisión Europea (FAPRI, 2008). Estados Unidos ha fijado como objetivo para el 2012 la producción de 100.000 millones de litros de etanol y la UE ha fijado como meta en el 2010, que un 5,75% del combustible de transporte sea de origen vegetal. Sólo en Estados Unidos 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 y reduce aún más la oferta global de los mismos. Como efecto colateral, también aumenta el precio de los cultivos alimentarios que compiten por el suelo y cuya superficie se reduce.

Si bien el aumento de los cultivos para la producción de biocarburantes no conlleva necesariamente, desplazamientos masivos de cultivos alimentarios, la mitad del incremento del área cultivada mundial de los últimos cuatro años sí corresponde a biocombustibles (Trostle, 2008). También se ha producido un aumento de las áreas cultivables a costa de zonas forestales y aunque todavía no podemos contabilizar el coste de oportunidad que esta practica supone, a nadie se le escapa que la dimisión de la Ministra de Medioambiente brasileña, Marina Silva (mayo 2008) viniera de la mano de las constantes hectáreas robadas por la caña de azúcar y granos transgénicos a la selva amazónica.

A esto hay que sumarle que tanto los recursos necesarios para la producción agrícola (agua, tierra, maquinaria, fertilizantes) como los efectos de su comercialización, condicionan claramente la oferta de productos alimenticios. El aumento de la demanda de los biocarburantes, supone un incremento de la inestabilidad de los precios y por tanto un impacto sobre la seguridad alimentaria.

El aumento en los precios de los alimentos es un factor determinante para el acceso a los mismos, pero también los es la volatilidad. El aumento de la demanda de biocombustibles y la especulación financiera en los mercados a futuro han provocado una alta volatilidad en los precios, afectando de manera diferente las condiciones de acceso de las personas y los países. Como veremos más adelante con mayor detalle, el efecto inflacionario producido por el alza en los precios de los alimentos ha sido devastador y ha provocado mayores consecuencias sobre su población más vulnerable.

Crecimiento demográfico y mejora de la dieta alimentaria

El crecimiento demográfico y el cambio de dieta alimentaria son también factores que tensionan la estrecha línea entre la oferta y demanda de los alimentos. La población mundial ha pasado de 2.500 millones de personas en 1950 a 6.799 millones en el año 2010 (Centro de Programa Internacionales, Oficina del Cesno de Estados Unidos, enero 2010). Pese a que se estima un crecimiento menos acelerado en los próximos 40 años no hay que restar importancia a que las previsiones de crecimiento de la población a nivel mundial para 2050 se sitúan en torno a los 9.000 millones de personas⁴, estimando una cifra de cerca de 2.500 millones de personas más que alimentar (División de Población de Naciones Unidas)⁵.

Las causas que desde la oferta alimentaria han condicionado la crisis se relacionan con los desastres medioambientales y el cambio climático, con una menor inversión agrícola, políticas comerciales inequitativas y con la vulnerabilidad

Asimismo tenemos una densidad poblacional muy desigual. Aproximadamente, 4.540 millones, vive en tan solo 16 países, representando alrededor de las dos terceras partes (66.7%) de la población mundial. Asia cuenta con el 60% de la población mundial con casi 3.800 millones de personas. China con 1.335 millones e India con 1.176 millones, suponen unidas prácticamente el 40% de la población total. Les sigue África con 840 millones (12%), Europa, con 710 millones (11%), Norte América, con cerca de 514 millones (8%), América del Sur con 371 millones (5.3%), y finalmente Australia con 21 millones de personas y que tan solo supone el 0.3% (Departamento de Población de la Oficina del Censos de Estados Unidos, febrero 2009).

Por un lado, Naciones Unidas y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ya han alertado que la producción alimentaria no está creciendo lo suficientemente rápido en países en desarrollo como para cubrir una demanda que asciende a 80 millones de personas por año. El incremento del consumo de carne en una dieta mejorada, precisa al igual que para la producción de los biocarburantes, tierra y recursos que desplazan las prioridades de los alimentos para las personas hacia el ganado. Por otro lado, en la actualidad se genera un 17% más de calorías por persona que hace 30 años, a pesar de que la población se haya incrementado más del 70%. Por lo tanto, más que tratarse de un problema de disponibilidad de alimentos, tenemos una distribución inequitativa de los mismos.

Desde la perspectiva de las presiones energéticas (por la utilización de los alimentos como materia prima) o desde cambios en los patrones de consumo, se produce una fuerte presión de demanda sobre los alimentos, que no ha encontrado aún la respuesta en el incremento de la oferta y que además, causa desajustes estructurales en los precios.

⁴ 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.

⁵ Desde los años noventa, los nacimientos anuales son de 163 millones de personas, mientras la mortalidad anual se sitúa en torno a los 57 millones.

Las causas que desde la oferta alimentaria han condicionado la crisis se relacionan con los desastres medioambientales y el cambio climático, con una menor inversión agrícola, política comerciales inequitativas y con la vulnerabilidad.

Desastres medioambientales y cambio climático

Si añadimos a la ya precarias situación del agricultor minifundista de los países en desarrollo, las malas cosechas condicionadas por los desastres medioambientales como la sequía, huracanes, inundaciones y terremotos, nos encontramos frente a un colectivo cada vez mas vapuleado. La escasez de recursos como el agua y la tierra de cultivo unido a las dificultades para responder a las eventualidades climáticas (seguros, posibilidad de regadíos, fertilizantes, etc..), agudiza y empeora esta situación.

Según la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 2007, 197 millones de personas sufrieron los efectos de fenómenos meteorológicos extremos, en particular, inundaciones (FAO, 2008), la mayoría de ellos en los países más empobrecidos donde la dependencia de las actividades agrícolas, pesqueras y forestales es mucho mayor. En los países altamente dependientes de la producción agrícola donde además soportan un mayor aumento de las temperaturas, el riesgo de pasar hambre empeora y por tanto la seguridad alimentaria. En el caso del África Subsahariana ya presenta un déficit en la producción de alimentos (FAO, 2008).

Algunas estimaciones sitúan la producción agrícola global cercana a un 16% para el año 2080, afectando fundamentalmente a las regiones tropicales como la India que podría tener un descenso de hasta el 40% (OCDE y FAO, 2008). Por otro lado, también existe alarma sobre la desertificación de tierras de cultivo o la disminución de los rendimientos de trigo y del maíz que podrían disminuir entre un 20-40% 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 permitirían mayor productividad agrícola.

Menor inversión agrícola

La inversión en agricultura ha descendido desde los años ochenta debido a su bajo rendimiento económico con respecto a otros productos. La caída de los precios internacionales de los productos básicos hizo que la agricultura fuera menos rentable en los países en

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

desarrollo. Según la OCDE-FAO, en los países con ingresos bajos los gastos asignados a los alimentos suponen más del 50 % de los ingresos percibidos. Por otra parte, el desmantelamiento del papel de los Estados en la agricultura promovido desde los Programas de Ajuste Estructural del Fondo Monetario Internacional en los años ochenta y la política comercial, principalmente impulsada por la UE y Estados Unidos, han supuesto fuertes incentivos para que los países en desarrollo fueran reduciendo su actividad agrícola. Sin posibilidades de competir en los mercados internacionales, se fue dando una paulatina retirada que ha tenido como cómplice al propio Estado de los países en desarrollo.

El *Informe de Desarrollo* del Banco Mundial de 2008, indica que el gasto público en los países cuyas economías se basan en la agricultura⁶ no alcanza el 4% del total. Esta es una cifra muy baja si la comparamos con el 10% que en los años ochenta, llegaron a invertir en agricultura los países que lograron alcanzar importantes niveles de desarrollo (Banco Mundial WDR, 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,...). Este cambio de orientación tiene mayor rédito político pero sin duda, un menor impacto sobre la pobreza.

La Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) dedicó a la agricultura un 3,5% en 2004 frente al 18% que destinó en 1979, 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 aproximadamente 8.000 millones de dólares en 1984 se pasó a 3.400, en el 2004 (Banco Mundial WDR, 2008)⁷. El mayor descenso se dio por parte del Banco Mundial, que concentró su apoyo en los ochenta a los países asiáticos, especialmente a India con la Revolución Verde, posteriormente reducida en toda Asia. La AOD a la agricultura en África, incrementada en los años ochenta, actualmente se encuentra al mismo nivel de 1975, con un aporte de 1.200 millones de dólares a todo el continente (BM, WDR 2008). Esta reducción del apoyo a la agricultura de la AOD coincide en el momento de mayor incremento de la pobreza rural en esta región del mundo. (De Loma Ossorio, 2008).

El escaso interés por la agricultura en los países que más dependen de ella resulta inexplicable.

⁶ Datos ofrecidos por la División de Población de Naciones Unidas. <http://www.un.org/spanish/esa/population/unpop.htm>

⁷ Los 14 países más dependientes de agricultura, de los que 12 son del África Subsahariana.

Políticas comerciales inequitativas

Más allá de la producción, la agricultura de los países más empobrecidos se ha encontrado con la barrera de la comercialización. La pérdida de apoyo al sector de estos últimos treinta años ha tenido muchas implicaciones pero definitivamente, ha supuesto la desvinculación de los países en desarrollo a los mercados alimentarios.

Sobre la existencia de impuestos a la exportación en algunos países productores, como son Argentina, China, India, Rusia, Ucrania y Vietnam, que han contribuido en poco tiempo 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 Estados Unidos. En este contexto, las cifras indican que tanto la política comercial de la UE como la de Estados Unidos han contribuido a esta crisis al haber reducido los incentivos a los productores de los países en desarrollo para competir en los mercados internacionales. Por un lado, los aranceles y las cuotas a la importación protegen a los productores locales de la competencia, induciendo a que la producción local sea más grande de lo que sería a precios de mercado a expensas de los productores y exportadores internacionales. El arancel promedio aplicado por la UE es de un 16 % en agricultura y alimentos procesados, mientras que en otros sectores como el textil asciende a un 7,5 % y en productos manufacturados es de solo 1,3 %. Por otro lado, y en apenas siete años (2000-07) la concesión de aproximadamente 10.000 millones de dólares en subsidios al biofuel (7.000 de Estados Unidos y 3.200 de la UE) hizo que se triplicara su producción al cubrir los costos de los exportadores, como los gastos de mercadeo, los costos de transporte doméstico especial y los pagos a los exportadores domésticos (Swiss National Centre of Competence in Research, 2008). Según algunos estudios (Anderson *et al.*, 2006), los países en desarrollo imponen menos gravámenes a los productos agrícolas exportables que los países desarrollados.

Resulta también muy revelador que la AOD dirigida al sector agrícola sea aproximadamente de 3.500 millones de dólares frente a los 205.000 millones de Dólares anuales que destinan a través de subvenciones a sus agricultores los países desarrollados. Y esta situación está lejos de mejorar si tenemos en cuenta que la actual crisis financiera genera suficientes reticencias por parte de los países desarrollados para poner en marcha políticas comerciales que generen la apertura de sus mercados y/o la reducción de los subsidios. Todo parece indicar que el proteccionismo será la postura de numerosos países. Ante el impacto en el empleo que tiene esta crisis económica internacional, se presenta complicado, por un lado, no proteger el empleo en el sector agrícola 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 la AOD del sector agrícola de otros países (Sánchez Bernal, 2008).

Tras la Ronda Uruguay y embarcados en la Ronda para el desarrollo de Doha⁸ desde 2001, el Acuerdo de Agricultura sigue en dique seco. La líricas pretensiones de establecer “un sistema de intercambio comercial internacional justo y orientado al mercado” a través de “reducción progresiva sustancial de la protección y apoyo a la agricultura”, (Doha, 2001) no se acompañan de la voluntad política necesaria. Las decisiones económicas, ahora menos que nunca, suponen un avance en la mejora del acceso a mercados, un recorte de los subsidios para los productores locales o una reducción sustancial a los subsidios a la exportación. La desconfianza en que se reduzcan las distorsiones comerciales de los productos agrícolas en los países de ingresos altos parece más que justificada.

El comercio internacional ha potenciado y sigue manteniendo un sistema absurdo donde resulta más accesible el consumo de alimentos importados que los de producción propia

Desde la Comisión Europea, en palabras de su actual Presidente Joao Barroso, se espera “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”. Sin embargo, la seguridad alimentaria se enfrenta a procesos inacabados dentro de la UE 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 de la AOD europea (Intermon-Oxfam, 2008).

Tanto la UE como Estados Unidos presentan posturas comunes y contradictorias en el marco del comercio internacional agrícola, los subsidios y los mecanismos de salvaguardia.

El comercio internacional ha potenciado y sigue manteniendo un sistema absurdo donde resulta más accesible el consumo de alimentos importados que los de producción propia. Como consecuencia, en la selva amazónica resulta más asequible comer pasta y en el África Subsahariana arroz, ambos productos muy alejados de los cultivos y dietas tradicionales de estas dos regiones. Esta manera de manipular la soberanía alimentaria de los países ha derivado en una precariedad sin precedentes. Hoy en día Egipto, históricamente reconocido por sus copiosas cosechas, importa más del 40% de sus alimentos. Algo parecido ocurre en México donde la tortilla, presente en la dieta diaria, se supedita a la volatilidad del mercado norteamericano, origen de su ingrediente principal, el maíz. La producción de alimentos, cuyo fin es alimentar a la personas, se orienta hacia la rentabilidad de los mercados y evidencia la vulnerabilidad de la

⁸ 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.

población de aquellos Estados que menos han invertido en los sistemas de protección social. Es por eso que nos encontramos con muchas más personas hambrientas y no solo en los países más empobrecidos.

Vulnerabilidad

El desarrollo del sector agrícola, además de contribuir a la reducción de la pobreza en las 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. 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 (Lahoz, 2008).

Según un estudio de ODI (2007) sobre las relaciones entre la protección social y los sectores productivos, especialmente la agricultura. Indica que la protección social contribuye al desarrollo del sector agrícola. Reducir la percepción generalizada del alto riesgo del sector agrícola, genera confianza y permite a los 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, se 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. La actual crisis, ha demostrado que ni la agricultura ni la protección social estaban en las agendas políticas de los países en desarrollo, ni en la de los países donantes.

¿Quién se ha empobrecido? Las consecuencias de una crisis internacional

Tenemos más pobreza en el ámbito Internacional, nacional y local.

a) En el ámbito internacional

En el contexto internacional, los grandes países productores agrícolas se han visto beneficiados por la existencia de precios altos.

En cambio, los países que son importadores netos de alimentos se han visto fuertemente perjudicados. Según las estimaciones de la FAO y la OCDE (2008b), 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 (reduciendo aranceles e impuestos al petróleo), 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 manteniendo una posición privilegiada para productos como el trigo, los cereales secundarios, la carne de cerdo y los productos lácteos.

La actual crisis ha demostrado que ni la agricultura ni la protección social estaban en las agendas políticas de los países en desarrollo, ni en la de los países donantes

El impacto positivo de los precios de los alimentos es especialmente relevante para aquellos productores con acceso al mercado internacional y con capacidad exportadora, independientemente de su localización geográfica. Los propietarios de grandes extensiones de tierras, se han beneficiado de la subida de precios, en detrimento de los pequeños propietarios. El cultivo minifundista del pequeño agricultor del África Subsahariana carece de acceso a la tecnología de alto nivel, capacitación y recursos con que afrontar los costes de transacción.

Por otra parte, la existencia de una parte importante de la población que es importadora neta de alimentos se está viendo especialmente afectada. Japón, es el principal importador de maíz, seguido por la Unión Europea y Corea del Sur, países que no padecen escasez de alimentos. Los países más pobres del sur asiático, importan muy poco arroz, a pesar de ser básico en su dieta. La India, sigue manteniendo un 70% de recargo impositivo al arroz importado. Los países más afectados por el incremento de precios del mercado internacional son los del norte de África, cuya importación de maíz asciende a un 50% y donde el consumo de calorías (3.000 al día) se equipara a la de los países más ricos. Los países con distinta incidencia de desnutrición revelan que las personas que pasan más hambre en el mundo se encuentran en los países del sur de Asia y de África Subsahariana, que a su vez son los países que menos dependen de las importaciones del mercado internacional. El hambre en estos países persiste incluso cuando los precios son bajos, ya que tiene una vinculación directa con la baja productividad agrícola local.

A su vez, varios países han aplicado restricciones a la exportación o impuestos especiales concentrados en materias primas claves

como 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 (United Nations, 2008a).

En definitiva, los altos precios de los alimentos han beneficiado a los países que son exportadores netos y que, además, tienen reservas de petróleo como Brasil, Argentina y Kazajistán. También han beneficiado a aquellos países que exportan una 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, bien porque desmantelaron su agricultura de granos básicos en pos de una agricultura de exportación de cultivos de alto valor para el mercado internacional. Este es el caso de Centroamérica y México.

b) Ámbito nacional

En el plano nacional el impacto del alza de precios de los alimentos repercutió 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 viven con menos de dos dólares diarios por persona, o que no ganan suficiente para cubrir una canasta básica mínima, encontraron su comida más cara. Las estrategias para afrontar esta situación ha implicado necesariamente una reducción del número de comidas y un empobrecimiento de la variedad y calidad de la dieta, sustituyendo las carnes y verduras frescas por grasas vegetales, comida basura y gaseosas, lo que repercute en un aumento de la desnutrición y/o de la obesidad. De hecho, sólo en América Latina, se ha previsto un aumento de los pobres entre 10 y 25 millones, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Interamericano de Desarrollo (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 está aumentando en todos los países como consecuencia de las subidas de precios de los alimentos.

Sólo en América Latina, se ha previsto un aumento de los pobres entre 10 y 25 millones según la CEPAL

En el área rural, los agricultores de subsistencia apenas sentirán los efectos del alza de precios, 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 el precio, y esto solo significa en el mejor de los casos, un escaso margen de beneficios.

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. El pequeño agricultor es por tanto uno de los grandes perdedores de esta crisis, ya que aunque existen opciones tecnológicas para aumentar y mejorar la producción, éstas requieren de inversiones elevadas que no están al alcance ni de los países menos desarrollados ni de los grupos más pobres en éstos u otros países (IFPRI, 2008).

En resumen, la inflación alimentaria afecta negativamente a todos los hogares, pero sus consecuencias nutricionales serán especialmente severas en aquellos con menor capacidad de absorción de impactos externos por tener escasos medios de vida para hacerle frente a la crisis.

c) Ámbito local

Ante la imposibilidad de permanecer en las comunidades rurales, los habitantes más pobres, sin tierras que poder cultivar, abandonan sus hogares en busca de un futuro. Primero a las áreas urbanas de su propio país —en 2030 habrá superado a la población rural— y en situaciones límites, hacia la incertidumbre de un país “más próspero”.

El crecimiento rápido de la 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. El agotamiento de los recursos impulsa a un éxodo rural que implica la desaparición de las explotaciones tradicionales teniendo que “importar 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 (*La Libre Belgique*, 10 de abril: 4).

Por otro lado, el uso de subsidios agrarios por muchos de los países industrializados, rebaja los precios mundiales de los productos agrícolas, dañando las condiciones de vida en los países de origen de los migrantes. Si bien es cierto que este factor es más o menos determinante, dependiendo 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. Esto evidencia en que medida los países de la OCDE deben considerar los impactos de sus políticas comerciales, migratorias y de desarrollo sobre los países de ingresos medios y bajos (OCDE, 2007: 153). 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 la actualidad, se calcula que la cifra de emigrantes internacionales en el mundo asciende a 214 millones⁹. En 1990 el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), estimó en 200 millones más de desplazamientos previstos para 2050, debido a las consecuencias “de la erosión de la línea costera, de las inundaciones del litoral y de los estragos en la agricultura” (Brown, 2008).

¿Cómo se ha reaccionado ante la crisis? Las medidas adoptadas

La respuesta global a la crisis alimentaria ha sido insuficiente. Si la comparamos con las reacciones provocadas por la crisis financiera, tendríamos que adjetivarla de insignificante. El G20¹⁰, el club de los países más poderosos del mundo, reunidos en dos ocasiones durante 2009 (en abril en Londres y en septiembre en Pittsburgh), acordaron la reforma del sistema financiero global, incluidos los *hedge funds* (fondos de alto riesgo), el control de las agencias de calificación y el establecimiento de un sistema internacional contable más claro. Ante los problemas de liquidez que presentaba el sistema, decidieron inyectar un billón de dólares adicionales antes de finales de 2010. El Fondo Monetario Internacional (FMI) triplicó sus recursos y recibió 500.000 millones de dólares adicionales a los 250.000 millones ya comprometidos para este organismo. También se esta-

⁹ La Ronda de Doha es una negociación de los miembros de la Organización Mundial del Comercio y sobresale de entre otras por sus reiteradas disociaciones.
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm

¹⁰ Fuente: *Consenso Europeo sobre Política del Desarrollo* 24/11/2005, extracto del punto 36

La respuesta global a la crisis alimentaria ha sido insuficiente si la comparamos con las reacciones provocadas por la crisis financiera

blecieron otros fondos para el Banco Mundial (BM) y el Foro de Estabilidad Financiera. Políticamente supuso un compromiso explícito de erigir un nuevo sistema de regulación internacional y adoptar “cualquier acción que sea necesaria”¹¹ para recuperar la senda de crecimiento. En el capítulo de deseos, también hubo espacio para la eterna reivindicación de concluir la Ronda de Doha de liberalización del comercio mundial, pero esta vez sin impulsos concretos.

Entre las escasas referencias a la crisis de gobernanza del sistema multilateral, cabe destacar la propuesta a los organismos internacionales para que dieran una mayor participación a los países emergentes, citando en concreto el Fondo Monetario Internacional, donde los países ricos deberían ceder un 5% de su capacidad de voto a las naciones emergentes que están infrarrepresentadas .

En esta misma línea, la crisis de los alimentos, durante los dos últimos años, ha demostrado que el sistema multilateral agroalimentario no ha fortalecido la Seguridad Alimentaria de los países en desarrollo. Que pese a resultados positivos en el avance del Objetivo del Milenio de Reducir la pobreza (el hambre) a la mitad antes del 2015, y que esta crisis pronto redujo a espejismos, el sistema presenta errores estructurales que no solo han impedido la coordinación institucional, sino que ha fomentado la incoherencia. En el marco de Naciones Unidas, tanto la FAO, líder de las estrategias relacionadas con la seguridad alimentaria, así como el PMI, actor esencial en ese marco global, no han tenido capacidad de progresar en sus mandatos ni de gestionar la crisis. La creación del Grupo de Alto Nivel de NNUU (HLTF sus siglas en inglés), creado en Roma en junio de 2008, supone buena muestra del vacío de gobernanza que permite el sistema.

La hoja de ruta establecida por las Cumbres y las reuniones de Alto Nivel acaecidas desde que se desató la crisis, es marcadamente asistencial y por tanto exclusivamente oportunista: satisfacer las necesidades inmediatas de alimentación y un fondo con altos presupuestos comprometidos pero impagados hasta la fecha. La crisis económica ha impedido las subvenciones generalizadas a los alimentos, debido a su alto coste fiscal y el desvío de recursos públicos de ayuda destinados a personas con menos recursos.

La reciente reforma del Comité de Seguridad Alimentaria abre una ventana para afrontar el problema con coherencia y coordinación, sin embargo y de momento, no hay mecanismos que puedan garantizar una gobernanza multilateral que lo lidere. Entre las medidas del G20 no ha resultado prioritario integrar causa alguna que potencie la

¹¹ En el caso de América Latina se observa que los países con una mayor dotación de tierras tienen una estructura de la propiedad de la tierra donde predominan las grandes extensiones, y son en éstas (en concreto en el principal productor de productos agrarios energéticos) donde se cultivan la gran mayoría de la caña de azúcar y la soja.

solución de la crisis de los alimentos. Ni siquiera un impulso para las negociaciones de la Ronda de Doha, que como ya hemos visto llevan ocho años retraso.

¿Dónde se han centrado los silencios? Consideraciones finales

Según la última Declaración de los Movimientos Sociales/ONG/OSC, en el Foro Paralelo a la Cumbre Mundial de la Seguridad Alimentaria, celebrada en Roma, los días 15-17 de noviembre de 2009, “la Soberanía Alimentaria¹² es la solución a la tragedia del hambre en nuestro mundo”.

Sin embargo, el actual sistema agrícola no proporciona un acceso equitativo de las personas a la alimentación y soporta una demanda de cultivos no alimentarios a la vez que crece la especulación sobre la tierra. La disponibilidad de la tierra por parte de pequeños agricultores así como las dificultades en la producción y comercialización de sus productos, resultan claves a la hora de garantizar la seguridad alimentaria y atajar la pobreza rural.

Por otro lado, el aumento de la superficie cultivada, sin las debidas medidas ambientales y de protección social, provocará numerosos impactos negativos (agotamiento de acuíferos, contaminación de aire y suelo, expulsión de grupos indígenas de sus tierras tradicionales), y en definitiva, amenazas para la seguridad en la tenencia de la tierra de campesinos pobres (Dros, 2004). Todo ello, según el Grupo de Córdoba¹³, conduce “a la expulsión de las poblaciones rurales y al desarrollo de cadenas agro-alimentarias ineficientes...”. Pasos que cada vez desvían más a los Estados de la agenda política para el cumplimiento del Derecho a la Alimentación¹⁴.

La actual crisis internacional es una oportunidad para revisar el modelo de desarrollo y la arquitectura institucional del sistema global de agricultura y alimentación y el *modus operandi* de la cooperación al desarrollo en la lucha contra el hambre. La crisis alimentaria, sus consecuencias políticas y la fractura producida en el sistema global de mercado (sin mecanismos para asegurar un suministro estable para todos) han hecho cambiar la percepción sobre la agricultura, los alimentos y los hambrientos. El modelo de mercado neoliberal desregularizado y creador de desigualdades, ha fracasado en sus competencias robadas al Estado de garantizar el bienestar de los ciuda-

12 United Nations' Trends in Total Migrant Stock: The 2008 Revision, <http://esa.un.org/migration>

13 Son miembros oficiales del G20 Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía y la UE, representada por la presidencia de turno y el Banco Central Europeo.

14 Declaraciones del primer Ministro Británico, Brown al finalizar la Cumbre del G20 en Pittsburgh,

danos. Esta disfunción, estimulada por el Consenso de Washington y el libre mercado, alimentó durante muchos años tensiones que finalmente están estallando de manera violenta y rápida (Vivero, J.L., 2009)

El hambre es un problema estratégico en la política internacional además de humanitario, que afecta la estabilidad de todos los gobiernos y que con la crisis ha hecho más visibles a los hambrientos.

Referencias bibliográficas

Anderson, J., Salzer, C.L., Kumar, J.P. (2006). *Regulation of the retinal determination gene dachshund in the embryonic head and developing eye of Drosophila*.

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

Banco Mundial (2008), *World Development Report 2008*.

Brown, Oli (2008), *Migraciones y cambio Climático*. Informe para la Organización Internacional de las Migraciones nº31, Ginebra.

Comuniqué (2008) *El cartel de la soberanía alimentaria*, nº 97. ETC Group, enero.

División de Población de Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/esa/population/unpop.htm>

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

Fundación Alternativas (2008), *Memorando OPEX nº 82/2008: Reacción de España ante la crisis alimentaria mundial*, Mayo.

Fundación Alternativas (2008) Monográfico "La crisis Mundial de los alimentos: alternativas para la toma de decisiones", diciembre.

High Level Task Force for the Global Food Crisis, *Comprehensive Framework for Action*, Naciones Unidas, 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.

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.

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

OECD (2007); *Policy Coherent for Development. Migration and Developing Countries*. Paris



