



El nuevo eje de la Seguridad Alimentaria¹

Gustavo Gordillo de Anda y Francisco Jiménez²

1. El concepto de seguridad alimentaria

Los nuevos ejes del concepto de seguridad alimentaria se vinculan directamente a la controversia generada entre el énfasis puesto a la oferta de alimentos o bien, a su demanda. Se observan cambios importantes en cómo los alimentos son producidos, distribuidos y consumidos, motivados principalmente por el fortalecimiento de la demanda realizada con una economía crecientemente industrializada y globalizada, con sus peligros y ventajas (Maxwell et al., 2003).

Las nuevas preocupaciones se refieren a las características de los sistemas alimentarios, los efectos en la población humana y los nuevos actores y políticas que acompañan estos procesos. La concentración de la población urbana, el aumento de los ingresos y el aporte calórico de las dietas alimentarias, la disminución de precios de los alimentos

¹ Artículo presentado en la reunión "IAI-IHDP 2004 Global Environmental Change Institute on Globalization and Food Systems", realizado en San José, Costa Rica, en noviembre del 2004. Las informaciones y puntos de vista que contiene este artículo son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no coinciden necesariamente con los de la FAO.

² Gustavo Gordillo de Anda es Subdirector General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Representante Regional para América Latina y el Caribe. Francisco Jiménez es consultor de la FAO en el Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (GCP/RLA/138/SPA), con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

y los productos básicos, la creciente integración del entorno comercial mundial, y la mejora de los medios de transporte, han estado transformando rápidamente y en forma dramática los sistemas alimentarios y el alcance y naturaleza de los desafíos nutricionales (FAO, 2004a).

Las fallas de mercado siempre estarán presentes y los problemas de asimetrías de información marcan la pauta en este contexto. El diseño de políticas públicas adecuadas y su regulación son tareas problemáticas si observamos las tendencias al clientelismo político y a la generación de rentas institucionales.

Nuevos tópicos saltan a la luz sin tener un rol definido en este nuevo escenario en un contexto dominado por la convergencia y adaptación dietética de la población, estimuladas por la creciente concentración de la industria alimentaria y de sus sistemas de distribución, sobre todo a través de las tiendas de autoservicio.

Estos cambios tienen profundas repercusiones en la seguridad alimentaria y en los grupos más vulnerables del sector agrícola, los agricultores familiares, quienes requieren de un apoyo significativo para mejorar su competitividad y el entorno de los mercados rurales.

2. La inseguridad alimentaria presente en América Latina y el Caribe

A finales del año 2004, las tendencias de reducción de la pobreza y el hambre distan mucho de las metas fijadas en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación,³ donde representantes de 185 países y de la Comunidad Europea se comprometieron activamente a "erradicar el hambre de todos los países con el objeto inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015". El número de personas subnutridas en el mundo asciende a 852 millones para el periodo 2000-2002, las cuales incluyen 9 millones en países industrializados, 28 millones en países en transición y 815 millones en países en desarrollo (FAO, 2004a).

En América Latina y el Caribe, 52,9 millones de ciudadanos sufren cada día de hambre y desnutrición, equivalente a 1.9 millones menos de personas de las que había en el periodo 1995-1997 y a 6.6 millones menos de personas de las existentes en el periodo 1990-1992 (FAO, 2004a). Si la tasa de descenso continúa a este ritmo, se calcula que para el año 2015 sólo se habrá reducido a 45 millones el número de personas desnutridas en la región, con lo cual no se llegaría a la meta establecida para América Latina y el Caribe de reducir la cifra a 28 millones de personas con déficit nutricional.

Respecto a las subregiones, América del Sur ha registrado un descenso importante pero insuficiente en el número de personas subnutridas durante la última década, disminuyendo la proporción de personas desnutridas de 13.9 a 9.5% del total de la población. Al contrario, América Central ha mostrado un aumento en el número y proporción de personas con déficit alimentario. En la última década, el número de personas subnutridas en esta subregión aumentó 2.4 millones, mientras que la proporción pasó de 17.5 a 20.5%. A su vez, en la subregión del Caribe el número de personas desnutridas descendió escasamente de 8.2 a 7.9 millones de personas, y la proporción cambió de 27.7 a 24.1%. En México, la población subnutrida ha aumentado en los últimos años pasando de 4.6 millones para el periodo 1990-1992 a 5.2 millones para 2000-2001, pero la proporción respecto al total de la población se ha mantenido inalterable en los últimos años (5.0%) (FAO, 2004a).

La disminución de este flagelo está directamente relacionada con la pobreza existente en la región. Para 2002, existían alrededor de 222 millones de pobres, 22 millones más que en 1990, de los cuales 97.4 millones se encontraban en extrema pobreza. Del total de pobres existentes en la región, 146.7 millones provienen del sector urbano y 74.8 millones del sector rural. El 58.8% del total de la población rural en la región se halla bajo la línea de la pobreza y 36% está bajo la línea de indigencia, reafirmando la mayor incidencia de la pobreza en el sector rural. El escaso avance en la dismi-

³ Celebrada en Roma en 1996. Toma como periodo base a 1990-1992.

La concentración de la población urbana, el aumento de los ingresos y el aporte calórico de las dietas alimentarias han transformado en forma dramática los sistemas alimentarios

nución de la pobreza e indigencia, así como los altibajos en el ritmo de progreso reflejan parcialmente las dificultades en el crecimiento económico de la región. En cada periodo de crisis económica o recesión la pobreza tiende a aumentar. Consecuentemente, el crecimiento económico sostenido es una condición indispensable pero no suficiente para lograr disminuir la pobreza (FAO, 2004c).

La desigualdad en la distribución de los ingresos es el factor que más agrava los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza en América Latina y el Caribe, posicionando a la región como la menos equitativa del mundo. El 10% de los hogares más ricos reciben en la mayoría de los países más de 30% de los ingresos, en tanto la fracción de ingresos recibida por 40% de los hogares más pobres se ubica, en casi todos los países, entre 9 y 15% (CEPAL, 2003b).

Un mejoramiento en la distribución del ingreso tiende a potenciar el efecto del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza. En particular, cabe señalar que una disminución de 5% del índice de Gini disminuiría el tiempo requerido para reducir la extrema pobreza a la mitad, de entre dos y cinco años. No obstante, los últimos estudios revelan un estancamiento y deterioro en el índice de Gini, entre 1997 y 2002, lo cual sugiere una enorme rigidez en la distribución del ingreso en la región.

3. Las nuevas tendencias en la agricultura en el mundo

Es necesario visualizar las transformaciones económicas y geopolíticas de las últimas décadas a la luz de los hechos contundentes de la realidad alimentaria mundial para entender con mayor claridad los retos que enfrenta la región.

La producción de alimentos se ha incrementado dramáticamente en los últimos 35 años a pesar de un incremento de 70% en la población mundial. La oferta per cápita se ha incrementado en casi 20%. En los países en desarrollo, la población casi se ha duplicado mientras la oferta per cápita creció en casi 30%.

Para poner estos datos en perspectiva es necesario referirse a las tendencias de crecimiento de la población, de la economía y de los alimentos.

Según estimaciones realizadas por las Naciones Unidas (UN, 2000) sobre crecimiento de la población, indican que existe la perspectiva de una drástica reducción del crecimiento demográfico mundial. La población mundial que alcanzó 5.75 mil millones en el año base (promedio de tres años 1995/96/97), y 6.05 mil millones en el año 2000, crecerá a 7.20 mil millones en 2015 y 8.30 mil millones en 2030, avanzando hacia 9.30 mil millones para el año 2050. Es importante tener en cuenta dos consideraciones: primero, que a pesar de la caída de las tasas de crecimiento, los incrementos en términos absolutos serán de importancia y segundo, que dichos incrementos ocurrirán principalmente en los países en desarrollo. Desde el punto de vista de la estructura de la población, las proyecciones muestran para América Latina y el Caribe un avance hacia la madurez de nuestras poblaciones, con un mayor envejecimiento en la población urbana (FAO, 2000).

Según estimaciones del Banco Mundial (2002), las proyecciones de crecimiento de largo plazo en los países en desarrollo son inciertas. De acuerdo con la misma fuente, los dos factores que afectan el crecimiento de los países en desarrollo serían: en primer lugar, el ambiente externo que se proyecta como menos favorable que en el periodo previo a la crisis y algo más frágil, es decir, puede empeorar nuevamente y, en segundo lugar, la crisis que ha acentuado la debilidad estructural de los países en desarrollo, especialmente respecto al sector financiero y a la balanza de pagos de los gobiernos. Principalmente debido a estas dos razones, las proyecciones de largo plazo (2006-2015) de crecimiento de dichos países se redujeron con relación a proyecciones pre-crisis, de 5.2 a 3.5%.

Considerando que las proyecciones de crecimiento de las economías son mayores en los países industrializados, y en alguna medida en las economías en transición, el empuje sobre la demanda agrícola será mucho más débil a diferencia de lo

que habría ocurrido si el mayor crecimiento económico ocurriera en los países en desarrollo donde los espacios para incrementos en el consumo son mayores. La FAO (2000) indica que aunque el consumo *per cápita* de alimentos crecerá significativamente, el promedio mundial de consumo de energía se acercará a 3,000 kcal/día en 2015 y excederá dicha cantidad hacia el año 2030, aún existirán varios países en los cuales el consumo per cápita no se incrementará hasta niveles compatibles con significativas reducciones en el número de subnutridos desde los altos niveles actualmente prevalecientes en dichos países. Actualmente el consumo medio de alimentos per cápita en el mundo ha aumentado casi una quinta parte, pasando de 2.360 kcal/día a mediados de los años sesenta a 2.800 kcal/día en la actualidad.

Por otra parte los sistemas agrícolas están cambiando. En primer lugar, el abandono de los viejos modelos ha llevado a cambios sustantivos en el sector agropecuario y forestal y en su relación con otros sectores de la economía y la sociedad. En segundo lugar, estos cambios subrayan de diversas maneras la importancia que tienen las instituciones, es decir las reglas del juego, en el desempeño político y económico. En tercer lugar, estos cambios expresan una nueva frontera entre lo público y lo privado y consecuentemente una nueva función para las intervenciones. Estos cambios pueden sintetizarse en seis grandes tendencias:

1. La tendencia más profunda hacia una agricultura extendida que trasciende la simple producción primaria vinculada a otros agentes económicos y se integra de manera horizontal y vertical. Por ello la agricultura tiende a ser altamente dependiente de la producción de servicios como la comercialización, las finanzas rurales, la asistencia técnica, el control de calidad, etcétera.
2. En respuesta a incrementos en los ingresos de los segmentos más pudientes tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y a la marcada urbanización, la dieta alimentaria se ha vuelto más diversificada y orientada por el control de calidad. Con ello se genera una tendencia hacia

una agricultura contractual que podría permitir el establecimiento de reglas más transparentes en los contratos privados con el propósito de hacer una agricultura más flexible ante los cambios en mercados interconectados como los de tierra-mano de obra o tierra-crédito, pero que al mismo tiempo tiende a una concentración de la tierra y de los recursos productivos en el medio rural.

3. Lo anterior hace que el conocimiento y el capital humano se conviertan en variables estratégicas para el desarrollo agrícola y rural. Se trata de una agricultura que reconoce la globalización y su creciente influencia, tanto positiva como negativa, en los sistemas agrícolas nacionales. Este reconocimiento es esencial en lo que respecta al mayor vínculo entre agricultura y financiamiento externo, las exigencias de la competitividad internacional, y la importancia de una tecnología basada en el manejo y la administración de la información, para un efectivo diseño de políticas públicas.
4. A su vez, la diversificación del lado de la demanda permite apreciar tanto el papel de las culturas autóctonas como de la feminización de las actividades productivas en el medio rural. De ahí que esta nueva agricultura requiera ser acompañada por el Estado a través de políticas diferenciadas que intenten responder a las necesidades y posibilidades de los diversos tipos de productores, regiones y productos. Como complemento de lo anterior se tiende a enfatizar el papel insustituible de una agricultura asociativa, no sólo en la reconstrucción de la cohesión social sino también en la reducción de los costos de transacción.
5. La propia sostenibilidad de estas nuevas tendencias exige un manejo adecuado de los recursos naturales expresado tanto en instrumentos de política como en matrices tecnológicas validadas y en una estructura de incentivos que reconozca la heterogeneidad productiva y social del medio rural y, consecuentemente, la diversificación

La desigualdad en la distribución de los ingresos es el factor que más agrava los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza en América Latina y el Caribe, posicionando a la región como la menos equitativa del mundo

de las fuentes de ingreso de la unidad familiar (familia extendida) y el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales.

- Esta exigencia para practicar una agricultura sostenible está en el origen del tránsito de políticas estrictamente sectoriales a políticas crecientemente territorializadas en una visión que favorece la recreación del desarrollo regional resultado de la revalorización del espacio rural como componente fundamental de la economía nacional y de la sociedad por sus múltiples efectos multiplicadores.

Algunas repercusiones de estas nuevas tendencias

Esta serie de cambios está transformando rápidamente los sistemas alimentarios y el alcance y naturaleza de los desafíos nutricionales. La urbanización y el aumento de los ingresos, junto a otros factores significativos, han contribuido a notables cambios en los alimentos que forman parte de las dietas y el aporte calórico que realiza la alimentación en la población.

Se observan dos distintas tendencias en los hábitos alimenticios de los consumidores, que son impulsados por los profundos cambios demográficos y económicos, que se presentan principalmente en los países en desarrollo: la convergencia y la adaptación dietética.

La primera explica la creciente similitud de las dietas de todo el mundo, y se caracteriza por una mayor dependencia respecto a un menor número de cereales básicos (trigo y arroz), así como por un mayor consumo de carne, productos lácteos, aceites comestibles, sal y azúcar, y un menor aporte de fibras dietéticas (FAO, 2004a).

La adaptación dietética se refiere a los cambios alimenticios experimentados por la población debido a las características de la vida urbana, en cuanto al apremio del tiempo y el acelerado ritmo que caracterizan a este tipo de vida. En la mayoría de los casos, la vida urbana implica y ofrece trabajar a ambos progenitores del hogar en largas jornadas laborales y en sitios apartados. Esta situación motiva que la población consuma más alimentos fuera de casa y que adquiera un mayor

número de alimentos elaborados y de marca (FAO, 2004a).

Estos cambios de hábitos de consumo en los países en desarrollo, y más particularmente en las zonas urbanas, han llegado a una situación aparentemente paradójica en la cual coexisten problemas de desnutrición con problemas de obesidad, que a su vez estarían relacionados con situaciones de pobreza.

Estas tendencias se han estimulado aún más con la creciente concentración de la elaboración y del comercio al por menor de los alimentos. En América Latina se ha presentado en los últimos años un crecimiento explosivo de las inversiones por parte de las corporaciones alimentarias multinacionales, y de la proporción de alimentos vendidos a través de supermercados. En el decenio que va de 1988 a 1997, la inversión extranjera directa en la industria alimentaria aumentó de US\$222 millones a US\$3,300 millones en la región, superando con creces el nivel de inversiones en agricultura. Respecto a la proporción de ventas, en América Latina los supermercados aumentaron en diez años su cuota de ventas de alimen-



Figura N°1

Profundos cambios están transformando rápidamente los sistemas agroalimentarios y el alcance y naturaleza de los desafíos nutricionales en los países de desarrollo.

Aunque el ritmo de estos cambios varía considerablemente de una región a otra, pueden observarse algunas tendencias comunes: concentración de la población en zonas urbanas; aumento en ingresos y aporte calórico por medio de las dietas; disminución de precios de alimentos y productos básicos; integración del entorno comercial mundial; mejora de los medios de transporte; etc.

tos en un porcentaje casi tan alto como el que Estados Unidos alcanzó en 50 años (FAO, 2004a).

Los cambios en los mercados alimentarios tienen fuertes repercusiones en la seguridad alimentaria de millones de personas que se encuentran en situación vulnerable, es decir, pequeños agricultores y trabajadores sin tierra de las zonas rurales, que componen el mayor porcentaje de la población subnutrida en el mundo. La globalización de las industrias de la alimentación y la expansión de los supermercados presentan tanto una oportunidad de acceder a nuevos y atractivos mercados, como también un importante riesgo de aumentar la marginación y extremar la pobreza de la pequeña agricultura (FAO, 2004a).

Se requiere de una mayor integración de los agricultores a través de un asociacionismo fuerte en la comercialización y transformación, dado que los factores de la competitividad estarán dados por la calidad de la producción. En este sentido, se requiere de una producción totalmente orientada a la demanda de mercado (Pingali, 2004).

Este asociacionismo sería la respuesta a los principales problemas que enfrenta la pequeña agricultura. Estos problemas se resumen en: mercados poco desarrollados, poca integración industrial, insuficiente infraestructura productiva y de servicios, baja productividad, insuficiente flujo de recursos financieros, débil institucionalidad, alta dispersión de productores, baja calificación y destreza de recursos humanos, y vulnerabilidad.

4. Los nuevos retos para la seguridad alimentaria de América Latina

En todo el mundo en desarrollo, la agricultura representa alrededor del 9% del PIB y más de la mitad del empleo total. En aquellos países donde el hambre está más extendida, vale decir con una población subnutrida superior a 34%, la agricultura llega a representar 30% del PIB, mientras que alrededor de 70% de la población depende de la producción agrícola para su subsistencia (FAO, 2003).

La agricultura en la región también mantiene una importancia estratégica mucho mayor que su participación observada en el producto económico global de sólo 7.3% y es el sector más involucrado en la superación de los desafíos sociales y económicos más postergados en la región.

Cuatro son los cambios más importantes que ha experimentado el campo en América Latina durante los últimos años, que a vez se constituyen en cuatro retos:

El *primer* cambio trascendental es el paso de una economía cerrada a una economía abierta. Representa el primer desafío importante para la sociedad rural actual. Por tanto, *¿cuál es la mejor inserción del sector agrícola en un nuevo modelo de desarrollo, capaz de garantizar un crecimiento equilibrado para el sector?*

El segundo cambio se relaciona con la matriz tecnológica. La visión de un campo homogéneo fue un error conceptual muy grave reflejado en las políticas que, al no tomar en cuenta las diferentes estrategias a nivel de hogares, agudizó la heterogeneidad sin que se tenga una contraparte definida en términos productivos. Al favorecer paquetes tecnológicos dirigidos a los sistemas de riego a gran escala y a las explotaciones comerciales, se creó un tipo de "agricultura minera" cara, dependiente de los subsidios del gobierno e irresponsable en su tratamiento del medio ambiente. Dentro de este modelo, la investigación, desarrollo tecnológico, asistencia técnica y extensionismo dirigido a los sistemas productivos campesinos fueron abandonados a su propia suerte. El agotamiento de este tipo de desarrollo y la nueva revolución tecnológica dio cauce a las serias dudas que habían surgido sobre el patrón tecnológico que se había seguido en el campo. Este otro gran cambio también representa otro desafío: *¿cómo desplegar nuevas matrices tecnológicas que concuerden con la heterogeneidad de la producción, que sean favorables para la producción campesina y que garanticen un desarrollo sustentable? Del mismo modo, ¿cómo reconstruir la base tecnológica derivada de la revolución verde de los años sesenta sin afectar, sino al contrario, estimulando, la productividad a la que se ha llegado en las áreas de mayor potencial?*

Los cambios de hábitos de consumo en los países en desarrollo han llegado a una situación aparentemente paradójica, en la cual coexisten problemas de desnutrición con problemas de obesidad



El tercer cambio se refiere a la estructura social que ha sido radicalmente transformada. En la actualidad, los países latinoamericanos son más urbanos que rurales. Sin embargo, es importante describir este cambio. No se logró la esperada utopía industrial. La industria no absorbió los excedentes de fuerza de trabajo provenientes del sector rural; se amplió el sector servicios sin que esto condujera a un sector moderno y altamente productivo, con salarios elevados; por el contrario, creó un sector informal de poblaciones golpeadas por la pobreza; la migración campo-ciudad se convirtió en una estrategia de supervivencia para las comunidades rurales. Todo esto alteró la estructura social del campo. ¿Qué significa ser hoy un agricultor? El concepto de agricultor encubre muchas realidades: el pequeño propietario agricultor, el empresario agrícola o ganadero, el vecindado, la mujer agricultora, el trabajador a tiempo parcial, el emigrante, el agricultor transnacional, el habitante de ciudades campesinas. Esta tercera gran transformación implica un tercer desafío para el mundo rural que es reflexionar en la manera de *construir una nueva estructura organizacional que dé cabida a la pluralidad social del campo, sin generar una oligarquía de asociaciones ni una fragmentación social.*

El cuarto y último cambio se relacionan con el sector público. No es tanto una cuestión del tamaño del gobierno, sino más bien una cuestión de límites entre la intervención y las actividades públicas y privadas, entre la interacción del Estado y la sociedad civil. En el campo, se establecieron burocracias que no estaban sujetas a la rendición de cuentas entre la comunidad rural y el Estado, y cuyo poder provenía de la mediación que ejercían entre la comunidad y el gobierno. Se desarrollaron entonces los mercados negros para evitar la mediación y el clientelismo. Pero la burocracia se desarrolló en agencias y empresas estatales. El nuevo "aliento" comunitario que se está dando en muchas regiones, demanda reglas claras de participación. Este cuarto cambio implica otro reto para la sociedad rural: *¿cómo avanzar en el proceso de democratización del campo, creando instituciones novedosas que vinculen a la comunidad, el mercado, las asociaciones y el Estado? y ¿cómo vincular ese proceso de democratización*

con el de descentralización del Estado y de empoderamiento de los actores rurales?

Derribando barreras

El tema de la seguridad alimentaria se presenta como una de las discusiones más candentes en el área de comercio agrícola, motivado principalmente por la creciente globalización de las economías. El debate más bien se centra en el impacto de la apertura comercial sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo y aquellos catalogados como menos adelantados.

La agricultura sigue constituyendo una actividad económica vital en el sentido de dar a las personas la posibilidad de alimentarse a sí mismas, produciendo sus propios alimentos, o de ofrecer una fuente de empleo e ingresos para acceder al suministro alimentario. La cuestión fundamental es la manera en que los países en desarrollo, en particular los países importadores netos de alimentos y su población expuesta a la inseguridad alimentaria y vulnerable, se benefician del nuevo marco del comercio agroalimentario, y qué políticas y programas se precisan para aprovechar las oportunidades comerciales generadas por las reformas del comercio.

Como resultado de los cambios que se provocan en las pautas comerciales producto de las relaciones de intercambio y los precios, las reformas del comercio en general afectan a los ingresos nacionales, a la riqueza y a su distribución, y repercuten por ello directamente en las posibilidades de acceder a los alimentos. De igual modo, las reformas influyen en el suministro alimentario y la disponibilidad de productos básicos a nivel mundial, nacional y doméstico, así como en su estabilidad.

En cualquier escenario posible, la superación del hambre no pasa solamente por aumentar la producción agrícola en los países en desarrollo, sino también por generar posibilidades de empleo y de ingresos para la población. En este sentido, la agricultura constituye una parte fundamental de la actividad comercial de los países en desarrollo, especialmente de aquellos catalogados como inseguros en aspectos alimentarios. Para el conjunto de los

**Figura N° 2**

El comercio agrícola bajo unas políticas comerciales apropiadas presenta indiscutibles ventajas para los países en desarrollo, tales como el crecimiento sostenible y la seguridad alimentaria

países en desarrollo, los productos agrícolas representan alrededor de 8%, tanto de las exportaciones como del comercio de mercancías total. En países en que el hambre se encuentra más diseminada, esa proporción logra aumentar hasta en más de 20% (FAO, 2003).

América Latina y el Caribe es la más orientada al comercio agrícola de todas las regiones de países en desarrollo. En los últimos años, el total de exportaciones agrícolas de la región ha sido cercano a los US\$ 60 mil millones anuales (US\$ 62.3 mil millones para 2001), comparado con los US\$ 35 mil millones del periodo 1980-1993, lo cual demuestra el dinamismo exportador característico de la región (FAO, 2004c). Esta tendencia, particularmente marcada desde mediados de los años noventa, periodo de liberalización del comercio y revitalización de los acuerdos comerciales internacionales, destaca la creciente independencia e integración de la agricultura de la región con los mercados mundiales.

Sin embargo, un gran porcentaje de países de la región depende de las exportaciones de un pequeño

número de productos básicos agrícolas para gran parte de sus ingresos de exportación. La enorme dependencia de uno o algunos productos básicos, comercializados generalmente como materias primas, vuelve a estos países extremadamente vulnerables a las cambiantes condiciones del mercado. En los últimos 20 años los precios reales de estos productos básicos han presentado una volatilidad excesiva y en general han mostrado una caída de forma significativa. Los efectos de las reducciones y fluctuaciones de los ingresos de exportación se han dejado sentir en los ingresos, la inversión, el empleo y el crecimiento del sector agropecuario en estos países (FAO, 2003).

Dentro de los principales objetivos que mantienen los países en desarrollo, en la nueva etapa de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se incluye la apertura de mercados para productos agrícolas de alto valor agregado y requerimiento de mano de obra en los países desarrollados. Este proceso mantiene una importante significación en el aumento de volumen y valor de las exportaciones de países en desarrollo, y por consiguiente en

el crecimiento económico de estos. Sin embargo, este impulso pareciera estar bloqueado por los altos niveles arancelarios que mantienen muchos países desarrollados sobre productos agrícolas más elaborados, lo cual dificulta el tránsito desde la simple exportación de *commodities* a la exportación de productos con mayor valor agregado (CEPAL, 2003a).

Otro de los principales objetivos que mantienen los países en desarrollo en estas negociaciones, es la modificación de las políticas domésticas que distorsionan el comercio en los países industrializados. Sin ir más allá, se requiere la reducción o preferentemente la eliminación de los subsidios y garantías de precios que aplican estos países a sus productores agrícolas.

Aunque se ha avanzado en la reducción de la protección en los países desarrollados y en una mayor orientación hacia el funcionamiento eficiente de los mercados internacionales, los avances en general han sido insuficientes. Actualmente, los apoyos a los agricultores son menores que en los años ochenta, sobre todo, en términos de porcentaje del

PIB y ha habido una reorientación de los mecanismos de subsidio hacia la utilización de políticas menos distorsionantes. Sin embargo, los niveles de ayuda global a la agricultura siguen sin reducirse. Para el periodo 2000-2002 estos niveles alcanzaron en promedio 315 mil millones de dólares anuales, comparado con los 302 mil millones para el periodo 1986-1988. Sobre estas cifras, los apoyos al productor continúan significando entre 230 mil y 240 mil millones de dólares anuales. Asimismo, la mayor parte del apoyo al productor (76%) sigue estando vinculada a los niveles de producción, apoyos vía precios, pagos por producto o subsidios a los insumos (FAO, 2004c).

El énfasis de lograr mayor disponibilidad y acceso a los alimentos se apoya en la capacidad humana para producir y generar ingresos con sentido de rentabilidad económica y eficiencia en el manejo sustentable de los recursos naturales

Respecto a la participación sobre los subsidios a la agricultura, la Unión Europea (32%) y Japón (19%) mantienen aproximadamente los mismos niveles que tenían en los años ochenta, tanto en la ayuda total como en los apoyos al productor. Australia (0.44%), Nueva Zelanda (0.05%) y Canadá (1.78%), entre otros, disminuyen su participación, mientras que Estados Unidos (30%) y Corea (7%) aumentan (FAO, 2004c).

A la opción de estos países de entregar subsidios a sus productores y por consiguiente generar condiciones de privilegio en la competencia con agricultores del resto del mundo, se suma la disminución de la asistencia oficial y préstamos para el desarrollo, lo cual hace cada vez más difícil el escenario para los países vulnerables, que ven al comercio agrícola como el instrumento más próximo para lograr la seguridad alimentaria. América Latina es una región considerada no prioritaria para la asistencia oficial de los países desarrollados, por tanto, el financiamiento para erradicar la pobreza rural y la desigualdad social sólo puede provenir del comercio internacional y de la inversión privada nacional y extranjera en la región, tomando como límite la propia situación fiscal (Gordillo, G. 2002).

La realidad es que el mantenimiento de políticas proteccionistas por parte de los países más desarrollados, ejerce un efecto negativo mucho mayor que la depresión de precios de productos agrícolas sensibles y el deterioro en las condiciones de seguridad alimentaria para

los países en desarrollo. La adopción de estas medidas desincentiva a la inversión en el sector agrícola de países en desarrollo, fomenta la migración rural y exacerba la deuda externa de los países más pobres. Esto último motivado principalmente por los reducidos ingresos que obtienen estos países, al transar sus productos de exportación a precios internacionales deprimidos.

Es más frecuente encontrar críticas sobre las políticas proteccionistas que mantienen los países industrializados al asociar su efecto negativo en el desarrollo de la pequeña agricultura de los países más pobres. Sin embargo, resolver estos problemas en el marco de la OMC no implica que el comercio agrícola generará automáticamente beneficios que reduzcan la pobreza y la inseguridad alimentaria en los países vulnerables. Es preciso que las negociaciones comerciales se vean acompañadas por políticas públicas en los países en desarrollo, que mejoren la competitividad de los agricultores familiares para comercializar sus productos en mercados internacionales. En este sentido, se observan desventajas sustanciales en cuanto a infraestructura de comercialización para aprovechar las oportunidades de exportación, además de dificultades en el acceso a tierra, capital e información (IFPRI, 2004).

Las políticas proteccionistas de los países desarrollados generarían una falta de interés por desarrollar infraestructura rural en los países más pobres, pero por otra parte los propios sesgos anti-rurales de las elites políticas limitan la existencia de políticas públicas favorables que fortalezcan la capacidad competitiva de la agricultura familiar. A lo anterior se suma una debilidad institucional para el desarrollo rural y la competitividad de las actividades agrícolas. Se genera de esta manera un círculo vicioso en donde los países más pobres requieren y dependen peligrosamente de la asistencia alimentaria y de las importaciones de alimentos, dada la incapacidad de producir la mayoría de los bienes de consumo y capital necesarios para la expansión de sus economías.

Diversas son las iniciativas que permitirían que el comercio agrícola siguiera un patrón más equitativo,

a fin de contener la pobreza y la hambruna en los países vulnerables. Desde la evaluación honesta respecto a lo ocurrido dentro del marco del Acuerdo sobre la Agricultura, hasta la subordinación de las negociaciones bilaterales que sostienen los países industrializados con economías subdesarrolladas, para concentrarse plenamente en lograr avances en las negociaciones multilaterales impulsadas por la OMC (IFPRI, 2004).

Las nuevas propuestas de acuerdos de libre comercio regionales y subregionales deben ser vistas como herramientas para el desarrollo, en especial para el sector agrícola, más que como objetivos medidos solamente en términos de inversión extranjera y flujos de comercio (Zarsky y Gallagher, 2004). En este sentido, los nuevos acuerdos deben ser reformulados como elementos claves para estar conectados al mundo y negociar nuevos productos de nicho, como también para asegurar el ingreso de los países en desarrollo al circuito de la innovación, investigación y desarrollo. En este último punto, los esfuerzos públicos y privados deben considerar el impulso al desarrollo de la biotecnología aplicada a la agricultura en la obtención de alimentos y a la conservación y uso sostenible de los recursos de biodiversidad. Para ello es prioritario dar mayor atención al desarrollo de las buenas prácticas agrícolas y al papel fundamental que cumple la pequeña producción en la nueva agricultura.

Accediendo y aplicando conocimientos

La agricultura deberá responder a las nuevas necesidades alimentarias del siglo XXI, donde la población en constante crecimiento, con mayores ingresos y cada vez más urbanizada, está cambiando sus patrones de demanda de alimentos. La respuesta deberá ser más allá del foco tradicional de lograr altos rendimientos. Deberá involucrarse en la protección de los recursos naturales, necesitará responder a los consumidores que cada vez están más preocupados por la seguridad y calidad de los alimentos, además de la búsqueda de una mejor calidad de vida en los sectores rurales (Gordillo, 2004b).

La biotecnología brinda la oportunidad de aumentar la disponibilidad

y variedad de alimentos, incrementando la productividad agrícola global y reduciendo al mismo tiempo las variaciones estacionales en el suministro alimentario. Mediante la introducción de cultivos resistentes a las plagas y tolerantes a las condiciones adversas, la biotecnología podría contribuir a la disminución del riesgo de malas cosechas en condiciones biológicas y climáticas desfavorables y a la reducción de los daños que causan al medio ambiente los productos químicos tóxicos utilizados en la agricultura. Tras una primera generación de cultivos obtenidos mediante ingeniería genética, cuya finalidad principal sería reducir las limitaciones y costos de producción, la continuaría una segunda generación orientada a mejorar la biodisponibilidad de nutrientes y la calidad nutricional de los productos.

Quienes apoyan a la ingeniería genética la aclaman como un instrumento fundamental para lograr la seguridad alimentaria y erradicar la malnutrición en los países en desarrollo. Quienes se oponen argumentan que la ingeniería genética provocará una catástrofe ambiental, agravará la pobreza y el hambre y dará lugar a que las empresas se adueñen de la agricultura tradicional y del suministro mundial de alimentos. Mientras los primeros atacan a sus adversarios por demorar la aprobación reglamentaria de unas innovaciones que podrían salvar vidas humanas, los segundos acusan a los partidarios de la biotecnología de "engañar al mundo". La verdad es que muy pocas personas expresan un apoyo u oposición totales a la biotecnología en un entorno donde la discusión debiera estar basada principalmente en el conocimiento científico.

Se deberían reforzar y racionalizar los procedimientos reglamentarios para garantizar la protección del medio ambiente y la salud pública, así como la transparencia, predictibilidad y fundamento científico del proceso. Para fortalecer la confianza de consumidores y productores, es imprescindible que haya una reglamentación idónea.

El hambre, la pobreza y la desigualdad son problemas mucho más complejos que abarcan el ámbito tecnológico, social, político e histórico, y por tanto ni la biotec-

nología, ni la ingeniería genética son la solución definitiva para erradicar estos problemas en el mundo, sencillamente porque no existen fórmulas mágicas (Gordillo, 2004b).

Las investigaciones conducidas por FAO en el ámbito de la biotecnología muestran que la brecha existente se está ampliando entre los países desarrollados y en desarrollo, entre agricultores ricos y pobres, entre prioridades de investigación y necesidades, y sobre todo entre el desarrollo de tecnología y la transferencia real de ésta (Gordillo, 2004b).

Entre 1996 y 2003 la superficie sembrada de cultivos transgénicos con fines comerciales aumentó de 2.8 millones a 67.7 millones de hectáreas (James, 2003). Esta tasa de difusión global resulta impresionante, pero su distribución ha sido muy desigual. En este sentido, sólo seis países, diez empresas y cuatro cultivos representan 99% de la producción mundial de cultivos transgénicos (FAO, 2004b).

Los cultivos transgénicos más difundidos son la soya, el maíz, el algodón y la canola. Sin embargo, en la actua-

lidad no se producen en ningún lugar del mundo variedades transgénicas de trigo o arroz, que son los principales cereales alimentarios. Tampoco existe investigación en ninguno de los cinco cultivos más importantes para el trópico semiárido (sorgo, mijo, guisantes, garbanzos y maní), que es donde se acumula la mayor cantidad de pobreza. Esto último se atribuye a que 70% de la investigación en biotecnología es realizada por empresas multinacionales, mayoritariamente en países desarrollados o subdesarrollados avanzados, que no demuestran interés en lograr avances significativos en estos cultivos.

Existe preocupación en que la biotecnología pueda aumentar la brecha de la inequidad en el mundo, pero también puede contribuir a reducir la hambruna en países vulnerables y a conservar el medio ambiente y los recursos naturales. En el ambiente actual de opiniones polarizadas es crucial decidir cómo arbitrar entre los riesgos y las oportunidades. La información objetiva e imparcial debe dirigir el diálogo y los límites entre investigación, comercialización, relaciones públicas y

activismo deben ser claros, pero a la vez integrados (Gordillo, 2004b).

Es un hecho que la ingeniería genética aplicada a la agricultura y la alimentación no podrá obtener resultados satisfactorios si el público no está convencido de su inocuidad y utilidad. En este sentido, FAO apoya el desarrollo o el impulso de un sistema de evaluación de base científica que determine objetivamente los beneficios y riesgos de cada organismo genéticamente modificado (OGM). Para ello hay que adoptar un procedimiento prudente caso por caso para afrontar las preocupaciones legítimas por la bioseguridad de cada producto o proceso antes de su homologación (FAO, 2004b).

En el caso de los organismos transgénicos, que son la causa principal de la controversia, no hay hasta ahora evidencia de efectos negativos sobre la salud humana, lo cual no implica que en el futuro no puedan ocurrir. Además, la carencia de la evidencia de efectos nocivos no es lo mismo que tener la certeza respecto a que la modificación genética es segura (FAO, 2004b).

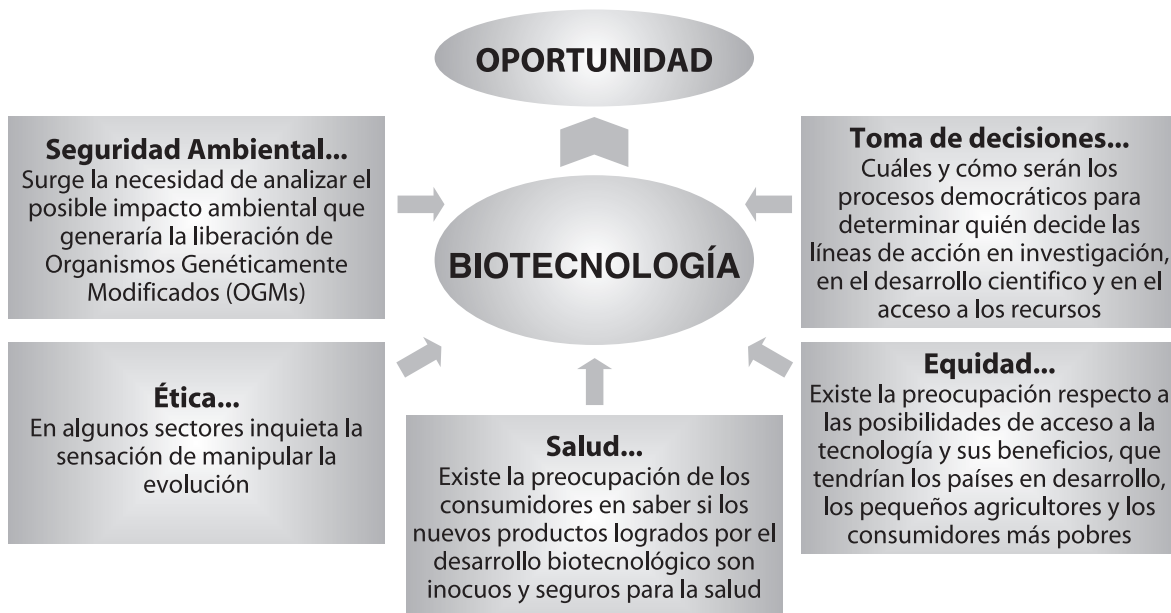


Figura N°3

La biblioteca enfoca cinco tipos de preocupaciones que pueden ser transformadas en oportunidades: Salud, Seguridad Ambiental, Ética, Equidad y toma de Decisiones

5. Programa mínimo de fomento a la agricultura familiar

La seguridad alimentaria representa la expectativa más sentida del ser humano, principalmente de aquellos sectores vulnerables con limitaciones de capital y bajo nivel educacional. El énfasis de lograr mayor disponibilidad y acceso a los alimentos se apoya en la capacidad humana para producir y generar ingresos con sentido de rentabilidad económica y eficiencia en el manejo sustentable de los recursos naturales.

En América Latina y el Caribe, el segmento más dinámico del medio rural son los agricultores familiares, quienes han tenido una participación significativa en la movilización social, en el esfuerzo productivo y en la innovación institucional que se presentó en las últimas décadas en la región. Este conglomerado también se caracteriza por la heterogeneidad y desigualdad de su dotación de recursos y activos, que junto a las fallas de mercado son algunas de las causas de la pobreza rural.

En América Latina y el Caribe, los agricultores familiares pueden clasificarse en dos grandes grupos según el nivel de sus activos. En el primer grupo están los trabajadores asalariados agrícolas o no agrícolas, que se caracterizan por tener recursos territoriales muy reducidos y utilizan la agricultura como un complemento. En el segundo se hallan los agricultores familiares, poseedores de tierras en cantidades distintas, que obtienen sus ingresos principalmente de sus cultivos y lo complementan con la venta de su fuerza de trabajo (CEPAL, 1999).

Ambos grupos de trabajadores se ven obligados a recurrir a formas de empleo rural no agrícola para complementar en gran parte los ingresos de los hogares rurales, siendo esta forma un sustituto de la tierra como fuente de ingreso. Sin embargo, estas formas de complementar los ingresos no permiten a los agricultores y sus familias superar la condición de pobreza en que se encuentran y más bien dependen cada vez más del ingreso rural no agrícola, en especial de las remesas, y de la inversión en animales

y granos como fuente de ahorro y liquidez para casos de emergencia.

Es necesario fortalecer el papel de los agricultores familiares ante los efectos de la inequidad que impide el desarrollo de este grupo. Se precisa mejorar la competitividad de este grupo en los mercados de tierras, productos, trabajo y financiamiento, para lo cual se debe poner a disposición la mayor y mejor información necesaria para insertarse en condiciones ventajosas en esos mercados (Gordillo, 2004a).

Se precisan políticas orientadas a elevar la competitividad de los agricultores rurales y sus familias para que estos puedan incrementar sus ingresos a partir de sus explotaciones. Es fundamental mejorar la productividad de los más pobres y que esta mejora signifique su inserción en una economía en crecimiento, en el marco de mercados justos. Si las familias logran mejorar sus niveles de ingreso, tendrán seguridad alimentaria.

Se establece de esta forma una estrategia de apoyo para los agricultores familiares, basada principalmente en instrumentos de política que cumplan con tres objetivos principales: i) compensar a los grupos afectados por las reformas estructurales ocurridos en la región como parte de un proceso de adaptación; ii) fomentar la pluriactividad en las unidades familiares ubicadas en las zonas más desfavorecidas y iii) mejorar su competitividad.

La propuesta de un programa mínimo para el fomento de la agricultura y el desarrollo rural tiene por objetivo mejorar la competitividad de los agricultores familiares, y combinar de forma efectiva intervenciones de política de desarrollo encaminadas a mejorar el funcionamiento de los mercados rurales.

Una política de ingresos rurales —cuya continuidad sea garantizada por la ley y periódicamente revisable— puede convertirse en el núcleo central de este programa mínimo. Las transferencias directas en efectivo —desacopladas de productos específicos y enfocados a fortalecer los ingresos rurales— podrían ser la base para diferentes intervenciones, tomando en cuenta las características de los productores y sus estrate-

gias productivas, los desequilibrios regionales y la adaptación a diversas estrategias de acceso a mercados. Asimismo, debe favorecerse la pluriactividad rural como mecanismo de aseguramiento así como las reconversiones a nivel de finca, sobre todo si están fuertemente vinculadas a generar valor vía servicios ambientales. Otros componentes necesarios de este sistema de apoyo serían:

- *Financiamiento rural:* Un sistema de financiamiento rural que movilice el ahorro, sobre todo dentro del contexto de la economía familiar campesina y establezca prioritaria la formación de capital.
- *Política de infraestructura:* Una política de infraestructura que se oriente a aumentar considerablemente tanto la pequeña infraestructura productiva (riego, acuíferos, conservación de suelos, etc.) como la infraestructura comercial (bodegas, caminos, frigoríficos, sistemas de transporte, etc.), sin postergar algunos grandes proyectos estratégicos de riego.
- *Transferencia tecnológica y capacitación:* Una política de fomento a la innovación y transferencia tecnológica, como también a la capacitación de los recursos humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en un programa de divulgación y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores y teniendo en consideración la importancia del capital humano como factor fundamental de la competitividad.
- *Política de desarrollo sustentable:* Una política de desarrollo sustentable estimularía y regularía cualquier forma de propiedad de recursos naturales, incluyendo la responsabilidad social para su uso. Por ello, en contraste con los esfuerzos dispersos de una estrategia de conservación simple, una política ecológica productiva acompañaría al productor en el desarrollo de mecanismos adecuados de manejo de los recursos naturales a su disposición (Gordillo, 2004a).

6. A manera de colofón

Estos cinco ámbitos de acción pública tienen un hilo conductor. En la actualidad, buscar y refutar los fundamentos de ideologías o elaboraciones teóricas que justifican la injusticia realmente existente, requiere cultivar el tronco común de la acción del Estado como regulador y promotor de los agentes económicos privados, bajo la óptica de una eficiencia con distribución social más equitativa de sus frutos. Una construcción básica con este perfil tiene hoy la difícil tarea de integrar dos elementos que se contradicen: uno que apela a los derechos individuales y otro que atiende a la concepción de los derechos sociales. En realidad son elementos que se conjugan en un mismo universo, que es de por sí contradictorio y no homogéneo. No se trata de elaborar un esquema ideal que por perfecto termine por alienarse del mundo, sino de configurar —a grandes trazos— escenarios que se reconozcan en el mundo precisamente porque no anulan sus contradicciones. Estos trazos retoman los principios de libertad e igualdad bajo otro contexto: la inclusión de todos los actores rurales.

7. Bibliografía

- CEPAL (2003a), Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, edición 2002-2003, LC/G.2221-P/E. Disponible en:
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/14723/P14723.xml&xml=/comercio/tpl/p9f.xml>
- CEPAL (2003b), Panorama Social de América Latina 2002-2003, LC/G.2209-P/E. Disponible en:
<http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xml=/dds/tpl/p9f.xml>
- CEPAL (1999), Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua, Sede Subregional de la CEPAL en México.
- FAO (2004^a), El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo

- 2004, Departamento Económico y Social, Roma. Disponible en:
- http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/007/y5650s/y5650s00.htm
- FAO (2004b), El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2003-2004. La biotecnología agrícola ¿una respuesta a las necesidades de los pobres?, Roma. Disponible en:

http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/Y5160S/y5160s00.htm

 - FAO (2004c), Tendencias y desafíos en la Agricultura, los Montes y la Pesca en América Latina y el Caribe, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Santiago, Chile.
 - FAO (2003), El estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2003. Departamento Económico y Social, Roma. Disponible en:

<http://www.fao.org/docrep/006/j0083s/j0083s00.htm>
 - FAO (2000), *Agriculture: Towards 2015/30, Technical Interim Report*.
 - Gordillo de Anda, Gustavo (2004a), "Seguridad alimentaria y agricultura familiar" en Revista CEPAL, edición agosto 2004.
 - Gordillo de Anda, Gustavo (2004b), Un nuevo trato para el campo como asunto de conveniencia pública, discurso del Subdirector General y Representante Regional para América Latina y el Caribe, V Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Biotecnología Agrícola. REDBIO 21 al 25 de Junio del 2004, Boca Chica, Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en:

http://www.redbio.org/rdominicana/redbio2004rd/Memoria_REDBIO_2004/ponencias/Biotecnolog2.pdf
 - Gordillo de Anda, Gustavo (2002), Un Nuevo Contrato Ciudadano, Seminario Internacional de Experiencias de Políticas de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre, Campinas, SP Brasil.
 - IFPRI (2004) Políticas comerciales y Seguridad alimentaria. Ensayos por Watkins, K; Von Braun, J; Diaz-Bonilla, E; Gulati, A. Washington DC. USA. Disponible en:

<http://www.ifpri.org/spanish/pubs/essays/ar02esp.pdf>
 - James, C. (2003), *Global Review of Commercialized Transgenic Crops, ISAAA Briefs*.
 - Maxwell, S; Slater, R. (2003), *Food Policy Old And New. Development Policy Review*. Disponible en:

http://www.blackwellpublishing.com/pdf/maxwell_slater.pdf
 - Pingali, Prabhu (2004) *Westernization of Asian Diets and the transformation of food systems implications for research and policy, ESA Working Paper, No. 04-17*.
 - UN (2000), *World Urbanization Prospects: The 1999 Revisions, United Nations, New York*.
 - World Bank (2002), *Global Economic Prospects and The Developing Countries, 2003*. Disponible en:

<http://www.worldbank.org/prospects/gep2003/toc.htm>
 - Zarsky, L y Gallagher, K. (2004), TLCAN, inversión extranjera directa y el desarrollo industrial sustentable en México, Informe sobre políticas, Programa de las Américas. Disponible en:

<http://www.americaspolicy.org/pdf/briefs/0403fdi-esp.pdf>