

**MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE, Y MEDIO RURAL Y MARINO**

**CICLO DE SEMINARIOS DE ANÁLISIS Y PROSPECTIVA:  
*EL RETO DE LA ALIMENTACIÓN MUNDIAL  
EN EL SIGLO XXI***

**SEGURIDAD ALIMENTARIA, POLÍTICAS Y  
GOBERNANZA INTERNACIONAL**

**MADRID, 17 de Junio de 2010**

***SUBDIRECCIÓN GENERAL DE POLÍTICAS  
AGROALIMENTARIAS, DESARROLLO RURAL Y AGUA***

**OBSERVACIONES:**

*El presente documento constituye una aproximación para una recopilación de la literatura y de las referencias existentes sobre el tema.*

*Ha sido elaborado como apoyo y soporte a la Ponencia con el mismo título desarrollada por el Subdirector General Jaime Lillo López.*

*El documento ha sido preparado por Begoña Pascual Marcos, dentro de la Subdirección General de Políticas Agroalimentarias, Desarrollo Rural y Agua.*

*Las referencias numéricas entre paréntesis en el texto corresponden a la numeración en el capítulo de Documentación, del trabajo del que se ha extraído la información correspondiente.*

# ÍNDICE

I. SEGURIDAD ALIMENTARIA. CONCEPTOS.....	1
II. CRISIS DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS BÁSICOS EN 2007-2008. ....	5
II.1. Causas de la crisis. ....	5
II.2. El impacto global de la crisis. ....	8
II.3. Políticas agrarias adoptadas en la crisis. ....	10
III. REACCIONES POLÍTICAS EN INSTITUCIONES MUNDIALES.....	15
IV. GOBERNANZA: IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN RELACIÓN A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. ....	17
IV.1. Concepto de gobernanza. ....	17
IV.2. Importancia de la gobernanza y políticas agrarias en relación a la seguridad alimentaria. ....	17
V. POLÍTICAS AGRARIAS EN ALGUNOS PAÍSES. ....	23
V.1. Experiencias positivas. ....	23
V.1.1. Unión Europea. ....	23
V.1.2. Estados Unidos. ....	25
V.1.3. Japón. ....	26
V.1.4. China. ....	27
V.1.5. India. ....	28
V.2. Experiencias menos positivas. ....	29
V.2.1. África. ....	29
V.3. El caso de España. ....	30
VI. COMPRA DE TIERRAS POR PARTE DE INVERSORES EXTRANJEROS EN PAÍSES EN DESARROLLO.....	33
VII. RECAPITULACIÓN.....	37
DOCUMENTACION.....	39



# SEGURIDAD ALIMENTARIA, POLÍTICAS Y GOBERNANZA INTERNACIONAL

*“El hambre perpetúa la pobreza al impedir que las personas desarrollen sus potencialidades y contribuyan al progreso de sus sociedades”. (Kofi Annan, ONU, 2002).*

*“Most of the people in the world are poor, so if we knew the economics of being poor we would know much of the economics that really matters. Most of the world's poor people earn their living from agriculture, so if we knew the economics of agriculture we would know much of the economics of being poor”. (Theodore Schultz, Premio Nobel de Economía 1979).*

## I. SEGURIDAD ALIMENTARIA. CONCEPTOS.

1. La FAO, desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, establece que *“la seguridad alimentaria, a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana” (1).*
2. El derecho a alimentos adecuados es un derecho reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, que en el párrafo 1 del Artículo 25 dispone que *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda...”.*

En virtud del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *“los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.”.* En el párrafo 2 del mismo artículo, los Estados Partes en el Pacto reconocen *“el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre y enumeran las medidas que deben adoptarse individualmente y mediante la cooperación internacional para:*

- a) *Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;*
- b) *Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.*

3. Los componentes básicos de la Seguridad Alimentaria son (1):

- Disponibilidad de alimentos a nivel local o nacional. Tiene en cuenta la producción, las importaciones, el almacenamiento y la ayuda alimentaria.
  - Estabilidad. Se refiere a solventar las condiciones de inseguridad alimentaria transitoria de carácter cíclico o estacional, a menudo asociadas a las campañas agrícolas, tanto por la falta de producción de alimentos en momentos determinados del año, como por el acceso a recursos de las poblaciones asalariadas dependientes de ciertos cultivos. En este componente juega un importante papel la existencia de almacenes o silos en buenas condiciones, así como la posibilidad de contar con alimentos e insumos de contingencia para las épocas de déficit alimentario.
  - Acceso y control sobre los medios de producción (tierra, agua, insumos, tecnología, conocimiento...) y los alimentos disponibles en el mercado. La falta de acceso y control es frecuentemente la causa de la inseguridad alimentaria, y puede tener un origen físico (cantidad insuficiente de alimentos debido a varios factores, como son el aislamiento de la población, la falta de infraestructuras...) o económico (ausencia de recursos financieros para comprarlos debido a los elevados precios o a los bajos ingresos).
  - Consumo y utilización biológica de los alimentos. El consumo se refiere a que las existencias alimentarias en los hogares respondan a las necesidades nutricionales, a la diversidad, a la cultura y las preferencias alimentarias. También hay que tener en cuenta aspectos como la inocuidad de los alimentos, la dignidad de la persona, las condiciones higiénicas de los hogares y la distribución con equidad dentro del hogar. La utilización biológica está relacionada con el estado nutricional, como resultado del uso individual de los alimentos (ingestión, absorción y utilización).
4. En 2009 FAO cifró en 1.020 millones las personas afectadas por la inseguridad alimentaria en el mundo. Durante los últimos años, el hambre y la desnutrición han aumentado: en 2007, esta cifra ascendía a 824 millones y en 2008 era de 923 millones. (2)
5. La inseguridad alimentaria afecta al desarrollo humano, a la estabilidad social y política y al avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Sobre todo, los Estados frágiles tienen graves dificultades para cumplir el ODM 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre (reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre).

Se calcula que para 2050 la población mundial alcanzará los 9.000 millones de habitantes y, como la dieta cambia y los ingresos aumentan, es probable que la demanda de alimentos crezca un 70%. Esto requiere acelerar el crecimiento de la producción agrícola, también en los países en donde la población crece con mayor rapidez. En muchos de esos países, las limitaciones de los recursos naturales, exacerbadas por el cambio climático, exigen una utilización cada vez más eficaz de esos recursos. (3)

La mayoría de las personas pobres y con hambre del mundo vive en zonas rurales, en donde la agricultura constituye la actividad económica principal. El cultivo a escala reducida es dominante: alrededor del 85% de los agricultores de los países en desarrollo produce en menos de 2 hectáreas. Los sistemas mixtos de cultivos y ganadería en pequeñas explotaciones producen alrededor de la mitad de los alimentos del mundo. (3)

Superar la pobreza y el hambre es un objetivo alcanzable. En Asia se han logrado reducciones espectaculares de la pobreza: el número de personas que viven con ingresos inferiores a 1 dólar por día se redujo en casi 250 millones entre 1990 y 2001, que fue un período de rápido crecimiento económico. En los 10 últimos años, el hambre se redujo en un 25%, como mínimo, en más de 30 países. De los cuales, 14 se encuentran en el África subsahariana, la región más afectada por el hambre y la malnutrición. (4)

Aunque sigue habiendo problemas de seguridad alimentaria en todo el mundo, el mayor trabajo pendiente sigue estando en África. (3)



## II. CRISIS DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS BÁSICOS EN 2007-2008.

### II.1. Causas de la crisis.

5. Durante treinta años los precios de las materias primas agrarias en Europa y también a nivel mundial habían ido disminuyendo en términos reales. Esta tendencia cambió radicalmente durante los años 2007 y 2008, en que se produjo un importante aumento de los precios de determinadas materias primas agrarias (5).
6. Según datos de la Comunicación de la Comisión de mayo del 2008 (COM (2008) 321 final), entre septiembre del 2006 y febrero del 2008 los precios mundiales de materias primas agrarias aumentaron un 70% (en dólares). Este aumento fue mucho mayor en productos como el trigo, el maíz, el arroz y los productos lácteos. Comparando los datos de Febrero 2008 respecto al mismo mes de 2007, los precios de referencia del mercado mundial aumentaron un 113% para el trigo US, un 93% para el trigo UE, un 83% para la soja US, un 52% para el arroz Thai, un 24% para el maíz US y un 30% para los productos lácteos. En la Unión Europea el trigo y los productos lácteos aumentaron un 96% y un 30% respectivamente entre septiembre 2006 y febrero 2008. (5)
7. Según un estudio de la Comisión Europea, los principales elementos que están detrás del aumento de precios y de la volatilidad pueden clasificarse en tres grandes grupos (6):
  - a) Cambios en la producción agraria y el comercio: cosechas escasas por malas condiciones climatológicas (sequías, inundaciones, etc.), estancamiento de los rendimientos (principalmente en cereales), cambios en las zonas de producción (por cambios en las condiciones climáticas o sequías) y aumento de la incidencia de plagas y enfermedades. Estos factores influyen únicamente en la oferta.
  - b) Cambios macroeconómicos: aumento de la población y de los ingresos (lo que también conlleva cambios en cuanto a urbanización y alimentación), el precio del petróleo (que influye en los costes de los medios de producción), los precios de la energía y del transporte, cambios en los sistemas de divisas, crisis de los mercados financieros y aumento del interés en invertir en materias primas agrarias. Estos factores influyen tanto en la oferta como en la demanda.
  - c) Políticas agrarias y comerciales y las respuestas políticas para afrontar esta crisis de precios. Estos factores han influido principalmente en la oferta pero también en la demanda (por ejemplo políticas restrictivas del comercio). También es importante la política energética, como el fomento de los biocombustibles que ha aumentado la demanda del uso industrial de ciertas materias primas agrarias, aunque según la UE, la producción europea de biocombustibles ha tenido bajo impacto en esta crisis puesto que sólo un 1% de la producción europea de cereales se destina a biocombustibles.

8. Según otras fuentes, especialmente un estudio interministerial del gobierno británico dirigido por DEFRA, las principales causas que, combinadas dieron lugar a un aumento de los precios agrarios fueron las siguientes: (7)

- Un bajo nivel de stocks a nivel mundial en los años 2007 y 2008, combinados con la incertidumbre durante el primer semestre del 2008 acerca de cómo sería la cosecha del 2008. Hay que destacar el importante papel de China en los stocks de cereales (y el importante descenso de sus stocks desde el año 2000), así como la falta de información fiable sobre los stocks internacionales de cereales. También hay que tener en cuenta que durante dos años consecutivos hubo importantes pérdidas en la producción de trigo relacionadas con fenómenos climatológicos adversos en diversas partes del mundo (EEUU, UE, Canadá, Rusia, Ucrania, Australia, entre otros).
- Un rápido incremento en los precios mundiales de la energía, lo cual aumenta el coste de los insumos agrarios, especialmente fertilizantes, y a su vez incrementa el coste básico de los productores agrarios, particularmente en los sectores de cereales y oleaginosas.
- Un significativo debilitamiento del dólar estadounidense. Hay que tener en cuenta que los precios agrarios internacionales se expresan generalmente en dólares estadounidenses y que EEUU es uno de los principales exportadores de maíz, trigo y soja.
- La prohibición a la exportación en cierto número de países, lo cual aumentó los precios de trigo, maíz y arroz. En general, esta medida permite aislar el mercado nacional del internacional y poner freno a la inflación nacional, pero también reduce la oferta en los mercados mundiales, agrava la volatilidad de los precios y disminuye la confianza en el suministro de los mercados mundiales, por lo que algunos países pueden decidir promover la autosuficiencia alimentaria y la producción nacional.

9. También jugaron un importante papel otra serie factores que afectaron tanto a la oferta como la demanda y que tuvieron repercusión en los precios a corto y medio plazo. (7).

a) Factores que afectan la demanda a medio plazo:

- Un aumento de la población, aunque la tasa de crecimiento mundial se ha ralentizado en los últimos años (entre 1970-1990 crecía a un 1,8% anual y entre 1990-2010 disminuyó hasta un 1,3% anual).
- Un aumento de los ingresos a nivel mundial entre 2002-2007. Este aumento fue mayor en el sudeste asiático y menor en el África subsahariana. Al aumentar los ingresos per capita, aumentó la demanda de productos agrarios y esto supuso a su vez un cambio en la dieta, aumentando principalmente el consumo de proteína animal, lo que en definitiva supuso un aumento de la demanda de granos destinados a la alimentación animal.
- China e India. Aunque el consumo de cereales y productos ganaderos ha aumentado en China e India durante los últimos 10 años, estos aumentos han sido relativamente modestos y son países con políticas

agrarias basadas en la autosuficiencia de productos básicos, por lo que parece que se ha exagerado el papel de estos dos países como causa del aumento de precios. No obstante, esto no quiere decir que las políticas chinas e indias no hayan afectado al mercado internacional, especialmente en cuanto a las políticas de stocks y las restricciones a la exportación.

- Biocombustibles. La demanda de materias primas destinadas a biocombustibles ha aumentado durante la última década (el maíz destinado a bioetanol aumentó desde un 4% en 2001/2002 hasta un 12% en 2007/2008). El aumento de la demanda de biocombustibles se debe principalmente a las políticas de algunos gobiernos de impulsar este sector. El problema es cuando estas políticas son inflexibles en un contexto de mercado como el de 2007/2008. También tiene gran influencia el aumento del precio del petróleo, ya que el ratio de este precio y el de las materias primas agrarias determina en gran parte la viabilidad o no de la producción de biocombustibles. Algunos análisis afirman que los biocombustibles tuvieron un pequeño papel en la crisis de precios, ya que su impacto estaba limitado al mercado del maíz y de la soja como producto sustitutivo.

b) Factores que afectan la oferta a medio plazo:

- Un descenso global de la superficie agraria. Ha pasado de 720 millones de hectáreas en los primeros años de la década de los 80 hasta los 660 millones de los primeros años de década actual. Aunque recientemente ha vuelto a aumentar la superficie hasta los 690 millones hectáreas.
- Un menor crecimiento de los rendimientos agrarios. La mejora tecnológica y otras mejoras de la productividad (investigación aplicada, mayor inversión, buenas prácticas, etc.), han conducido a una mejora de los rendimientos y una mayor oferta de los alimentos a nivel mundial. Sin esta continua mejora de los rendimientos hubiera sido necesario cultivar más superficie. Sin embargo, hay factores que están dificultando el aumento de los rendimientos como son el cambio climático, las plagas y enfermedades, las pérdidas de cosechas, un bajo nivel de las inversiones agrarias, así como los precios agrarios, que actúan como incentivos o desincentivos de la inversión en productividad. En los países de la OCDE se está ralentizando la mejora de los rendimientos, pero esto se debe más que a restricciones naturales, a una respuesta a las señales de mercado. Durante los últimos cincuenta años la oferta fue superior a la demanda, lo que llevó a una disminución de los precios que a su vez supuso una desincentivación del agricultor por mejorar sus rendimientos. Actualmente, son los países en desarrollo con ingresos medios los que tienen un crecimiento más rápido de los rendimientos en comparación con la UE. Los menores rendimientos siguen estando en el África subsahariana.

c) La especulación. La especulación proporcionó liquidez al mercado internacional de futuros y de opciones. Estos mercados facilitan la

transparencia de los precios y la gestión del riesgo en los precios tanto para los productores agrarios como para los transformadores (directamente o a través de intermediarios). También hay voces críticas que argumentan que todo este dinero especulativo ha tenido un impacto distorsionador sobre los precios agrarios, porque han causado una burbuja en los mercados de futuros y han aumentado la volatilidad de los mercados. Sin embargo, la falta de información dificulta que se puedan probar o desaprobar estos argumentos. Además, no está claro si la especulación es atraída por la volatilidad o si la especulación ha aumentado la volatilidad.

10. Es muy difícil poder atribuir que factor fue más importante a la hora de provocar este aumento de precios y es prácticamente imposible atribuirle a cada uno de ellos un porcentaje. (7)

## **II.2. El impacto global de la crisis.**

11. La eficiencia de los mercados (internacionales o nacionales), la naturaleza de los volúmenes de comercio agrario internacional, así como el nivel de precios mundial y su volatilidad, afectan a una serie de asuntos que están interrelacionados: (7)

- La seguridad alimentaria a nivel mundial, nacional y a los hogares.
- El nivel real de ingresos en los hogares, porque el porcentaje de lo que representa el gasto alimentario respecto al total varía y éste es mayor en los países más pobres.
- El desarrollo macroeconómico y la estabilidad.

12. Particularmente importante ha sido el impacto sobre los países en desarrollo y la población más vulnerable, aunque este impacto varía en función del país e incluso dentro de cada país. (5)

- Los países en desarrollo que son importadores netos, como ocurre en gran parte de África, son los más golpeados por la crisis al ver deteriorada su balanza de pagos. Se trata de países dependientes de la ayuda alimentaria, con una factura de importación de cereales cada vez más alta, con una mayor importancia de los alimentos en la cesta de la compra y con problemas de inflación, lo cual tiene importantes efectos en la estabilidad y/o crecimiento económico del país.
- Los ganadores en conjunto serían los países exportadores netos de alimentos, ya que en principio verían aumentados sus beneficios procedentes de la exportación.
- En los hogares, la carga de la inflación de los precios la sufre sobre todo la población pobre, tanto urbana como rural, principalmente en países en desarrollo donde se destina de media alrededor del 50-60% de su presupuesto en comida, por lo que el impacto de un aumento de los precios es mucho mayor que en los países desarrollados.

13. En 2007 y 2008, debido principalmente a estos precios altos, otros 115 millones de personas fueron empujadas al hambre crónica. (8)
14. En la UE también ha tenido efectos en la inflación, en el poder de compra de los europeos y en la población más pobre (que representa el 16% de los europeos). Sin embargo la transmisión de estos precios altos a los consumidores ha estado limitada por tres factores: i) la apreciación del euro; ii) la cada vez menor importancia de las materias primas agrarias en el coste final de producción en relación a otros costes como el laboral y energético; iii) el menor porcentaje de gasto alimentario en relación al total del gasto de los hogares (en 2008 la media estaba en torno al 14% del total de los ingresos). (5)
15. Es importante entender cómo se transmiten los precios mundiales a los mercados nacionales, ya que estos precios nacionales son los que van a afectar directamente a consumidores y agricultores. Los movimientos de los precios mundiales afectan a los precios nacionales de cualquier país en función de una serie de factores: (7)
  - Los tipos de cambio de la moneda local frente al dólar estadounidense.
  - Las políticas nacionales y especialmente la política comercial.
  - Cómo el país/región maneja los excedentes y los déficits.
  - La distancia entre los principales centros de producción y de consumo y la salida al mar.
  - Los costes de transporte.
  - El horizonte temporal de ajuste.
16. La mayoría de los productores de los países en desarrollo no están al tanto de lo que sucede en los mercados internacionales porque los elevados precios mundiales no se transmiten a través de sus fronteras nacionales y sus cadenas alimentarias. Esto se debe principalmente a las siguientes razones: un reducido acceso a los insumos, un limitado acceso a la tecnología y al crédito, carencia de infraestructuras e instituciones, desincentivación del aumento de la producción debido a ciertas políticas gubernamentales (como el control de precios y las reducciones arancelarias), etc. Por lo tanto, un aumento de los precios de los alimentos a nivel mundial no significa necesariamente un aumento de los precios para los agricultores de los países más pobres. (8)
17. A este respecto, Swinnen expone algunas contradicciones en cuanto a la posición manifestada por algunas ONGs y organismos internacionales, que mantienen la misma postura y culpan de la pobreza e inseguridad alimentaria en los países en desarrollo tanto a los precios bajos como a los precios elevados, sin mencionar los beneficios que en cada caso tienen para consumidores y productores. (9)

### II.3. Políticas agrarias adoptadas en la crisis.

18. Desde mediados del 2008 los precios han disminuido a causa de la crisis financiera, la recesión mundial emergente, la caída de los precios del petróleo, la revalorización del dólar estadounidense y la confianza en que la cosecha 2008 iba a ser abundante. No obstante, los precios siguen siendo altos en comparación con los niveles históricos, y siguen existiendo los problemas estructurales subyacentes a la vulnerabilidad de los países en desarrollo ante el aumento de los precios internacionales. (8)
19. La crisis de los precios agrarios del 2007/08 ha provocado un importante debate sobre sus causas, sobre el futuro y sobre las respuestas políticas que son apropiadas, tanto a nivel nacional como internacional (24). También ha devuelto a la agricultura su papel como sector estratégico a nivel mundial. La función esencial de suministro de alimentos seguros, producidos de manera sostenible, vuelve a situarse en los retos de futuro. Se reabren, además, debates que parecían superados, como la necesidad de garantizar la seguridad alimentaria a escala global, regional y nacional. (10)
20. Numerosos países hicieron cambios relativos a sus políticas o introdujeron nuevas medidas para garantizar el suministro de alimentos en los mercados nacionales y moderar el coste para los consumidores. Algunas de las medidas consiguieron mantener los precios bajos a los productores, lo cual también redujo los incentivos para invertir en una mejora de la productividad. (8)
21. Según la FAO, las medidas que los distintos gobiernos adoptaron en esta crisis pueden clasificarse en 3 categorías (8):
  - a) Consumo. El objetivo es garantizar el acceso de alimentos a los consumidores más pobres. Algunas de las medidas son las siguientes:
    - La distribución de alimentos básicos o de dinero para adquirir alimentos o bien programas de alimentos por trabajo, a los grupos más vulnerables. La ventaja de esta medida es que son ayudas selectivas para la población más pobre.
    - Los subsidios de los precios de alimentos básicos para los consumidores. El problema es que es una medida global que beneficia por igual a ricos y a pobres.
    - La reducción de los impuestos al consumo.
    - El control de los precios mediante la venta de existencias públicas a precios fijados previamente o la congelación de los precios de venta por decreto. El problema de esta medida es que aunque es eficaz a corto plazo, es cara en un contexto de escasez presupuestaria y puede distorsionar los mercados.

- b) Comercio. El objetivo es fomentar las importaciones y reducir las exportaciones de alimentos. Algunas medidas son:
- La reducción de aranceles a la importación. El inconveniente es que supone una pérdida de ingresos arancelarios y podría tener repercusiones en el tipo de cambio del país al aumentar los incentivos para importar y reducir las reservas de moneda extranjera.
  - La prohibición o restricción de las exportaciones. La ventaja es que asegura el suministro nacional y genera ingresos gubernamentales. El inconveniente es que reducen los incentivos de los productores del país, agravan el problema de escasez de materias primas en el mercado internacional y aumenta la volatilidad de los precios en los mercados mundiales.
- c) Producción. El incremento de la producción y la productividad se considera la solución fundamental para conseguir la estabilidad de la oferta y los precios de los alimentos. Algunas medidas son:
- La reducción de los impuestos a los productores.
  - Las ayudas a la producción.
  - Las ayudas a los insumos (como fertilizantes y semillas). La ventaja es que son un estímulo de la producción a corto o medio plazo. La desventaja es que pueden ser caros y dar lugar a un uso inadecuado de los insumos que conduzca a problemas medioambientales.
  - El control de los precios de los productores (fijar los precios por debajo de los del libre mercado) u obtención de productos de proveedores nacionales a precios bajos para acumular existencias.
22. Es necesario que las medidas en materia de políticas tengan un objetivo claro, que no distorsionen el mercado y que fomenten las inversiones agrícolas. La elección de la «mejor» política depende de diversas consideraciones que hay que tener en cuenta, como cuál es la causa del aumento de los precios, la gravedad de sus consecuencias, el tamaño de los grupos de población vulnerable, su ubicación, las opciones en cuanto a las políticas a disposición del gobierno, la situación financiera del país y la infraestructura administrativa e institucional para poner en práctica estas políticas. (8)
23. Parece haber un consenso cada vez mayor respecto a que la respuesta adecuada en materia de políticas ante un episodio duradero de altos precios de los alimentos debería ser un paquete de medidas que incluya una red de seguridad para satisfacer las necesidades inmediatas de seguridad alimentaria, acompañado por medidas que faciliten la respuesta de los productores para estabilizar a medio y largo plazo tanto la oferta como los precios. (8)
24. Muchos países en desarrollo necesitan asistencia internacional para superar las limitaciones presupuestarias e identificar y poner en práctica las políticas adecuadas. Los países desarrollados también necesitan considerar las repercusiones de sus políticas agrícolas, comerciales y energéticas sobre los precios internacionales de los alimentos. (8)

25. A raíz de la crisis de precios del 2007/2008, han surgido un gran número de estudios que tratan de aportar soluciones para evitar que ésta crisis se vuelva a repetir. A continuación se detallan algunas sugerencias expuestas en el documento *“The 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications”* y sus comentarios al respecto (7):

- Una reserva de emergencia de alimentos y facilidades financieras para que el Programa Mundial de Alimentos continúe respondiendo con ayuda alimentaria a las situaciones que puedan surgir.
- En relación a la implantación de un sistema coordinado de reservas públicas de cereales, no está claro que pueda funcionar.
- Unas reservas regionales y nacionales podrían justificarse en circunstancias particulares (y probablemente nacionales) pero por lo demás, sería costoso.
- La propuesta de IFPR de crear una reserva virtual parece que está dirigido a resolver un problema que no existe y hay serias dudas sobre su viabilidad.
- Las propuestas de mejorar la información sobre las reservas y de mejorar la coordinación, podrían ser medidas útiles y ser llevadas a cabo por la FAO.
- Crear una agencia internacional de los alimentos y dar facilidades financieras para la importación de alimentos podrían ser mandato de la FAO y del FMI respectivamente.

Más allá de estas sugerencias, las políticas nacionales que se diseñen para que el sector agrario sea más productivo y sensible a las señales del mercado deberían mejorar el desarrollo de los mercados (tanto nacionales como internacionales), haciendo hincapié en los siguientes puntos:

- Reforma del comercio internacional y un mandato ambicioso de la Ronda de Doha en la OMC.
- Iniciativas para reducir las prohibiciones a la exportación.
- Mejorar el funcionamiento de los mercados de la tierra, laboral y de los capitales, así como la dotación de infraestructuras.
- Mejorar el funcionamiento de los mercados nacionales agrarios y una reducción paulatina de los subsidios agrarios como el primer pilar de la PAC.
- Facilitar el establecimiento y el uso de mecanismos de mercado para la gestión del riesgo de los precios agrarios.
- Examinar y si fuera necesario reformar, la política de biocombustibles para asegurar que el consumo sólo es apoyado si asegura un ahorro neto efectivo de gases de efecto invernadero y que los mandatos son flexibles para evitar competencias entre la demanda alimentaria e industrial.

También hay otra serie de medidas “no de mercado” que son importantes para mejorar la eficiencia de los mercados:

- El fomento del I+D y de la transferencia de conocimientos a los agricultores.
- La reforma de las instituciones internacionales.
- Una gestión global de los recursos medioambientales para asegurarse de que un aumento de la producción agraria no tiene un coste desproporcionado para el medio ambiente.
- Un mayor desarrollo agrario y económico, porque el hambre y la inseguridad alimentaria deben ser lo primero y disponer de mayores ingresos hace más resistentes a los hogares para hacer frente a una crisis de precios.
- Mecanismos de protección social a nivel nacional e internacional.
- Sistemas para proporcionar asistencia alimentaria allí donde la protección social y las redes de seguridad son insuficientes.



### III. REACCIONES POLÍTICAS EN INSTITUCIONES MUNDIALES.

26. Conferencia de Alto Nivel de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (junio 2008). Se debatió la necesidad de emprender una acción internacional para asistir a los países en desarrollo que sufrían las consecuencias de los precios altos de los alimentos y las formas que tal asistencia podría tomar.
27. Cumbre del G8 en L'Aquila (Junio 2009). Se publicó una declaración sobre agricultura y seguridad alimentaria, donde se da prioridad fundamental a la seguridad alimentaria, reconociendo que los precios de las materias primas y los alimentos siguen siendo elevados y que más de mil millones de personas pasan hambre en el mundo. Se centra también en la necesidad de incrementar las inversiones en agricultura, educación, investigación, conocimiento científico y tecnología, y en apoyar una buena gobernanza y una reforma política, con vistas a mejorar la producción nacional y el capital humano.
28. Cumbre Mundial de la FAO sobre la Seguridad Alimentaria (Noviembre 2009). Los líderes mundiales adoptaron por unanimidad una declaración prometiendo un renovado compromiso para erradicar el hambre de la faz de la tierra, de forma permanente y a la mayor brevedad posible. Los países acordaron promover nuevas inversiones en el sector agrario, mejorar la gobernanza de las cuestiones alimentarias a nivel mundial en asociación con los sectores público y privado y enfrentarse de forma activa a los desafíos que el cambio climático plantea a la seguridad alimentaria. Destaca el papel activo de España tal y como se verá en el epígrafe V.3.
29. Reunión Ministerial del Comité de Agricultura de la OCDE (Febrero 2010). En esta reunión los Ministros reconocieron: *“que se necesita un enfoque integrado de la seguridad alimentaria que incluya una combinación de producción doméstica, comercio internacional, almacenamiento, redes de seguridad para los más pobres y otras medidas que reflejen los niveles de desarrollo y disponibilidad de recursos (...)”*; y los gobiernos deben asegurar que: *“existan los marcos institucionales, de regulación y políticos que permitan que los mercados de productos agroalimentarios funcionen de manera eficiente, efectiva, transparente y justa”*; *“se desarrollen políticas apropiadas para facilitar la gestión de riesgos a nivel de explotación y de los hogares agrarios y en el conjunto del sector agroalimentario (...)”*.
30. El papel de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en relación a la seguridad alimentaria y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se centran principalmente, en una conclusión de la Ronda de Doha rápida y orientada al desarrollo y la iniciativa complementaria que constituye la ayuda para el comercio, destinada a ayudar a los países en desarrollo a desarrollar los conocimientos y la infraestructura relacionados con el comercio, necesarios para aplicar y beneficiarse de los Acuerdos de la OMC y ampliar sus relaciones comerciales. Además, las actividades fundamentales de la OMC están comprendidas en las metas que establece el octavo ODM. Esas metas indican que la comunidad internacional

reconoce el comercio mundial como un importante motor del desarrollo y que para que el sistema de comercio genere efectivamente un crecimiento económico real, es preciso que sea *“abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio”*. (11)

## **IV. GOBERNANZA: IMPORTANCIA DE LAS POLÍTICAS AGRARIAS EN RELACIÓN A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.**

### **IV.1. Concepto de gobernanza.**

31. Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, gobernanza es el *“arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”*. La gobernanza es por tanto, un concepto para designar la eficacia, la calidad y la buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a éste buena parte de su legitimidad, en lo que a veces se define como una nueva forma de gobernar.
32. La Comisión Europea en su Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (2001), afirma que el concepto de gobernanza designa las normas, procesos y comportamientos que influyen en el ejercicio de los poderes a nivel europeo, especialmente desde el punto de vista de la apertura, la participación, la responsabilidad, la eficacia y la coherencia. (12)
33. Cinco son los principios que constituyen la base de una buena gobernanza: apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el estado de derecho, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local. (12)

### **IV.2. Importancia de la gobernanza y políticas agrarias en relación a la seguridad alimentaria.**

34. La crisis mundial de los precios de los alimentos en 2008 trajo consigo un nuevo compromiso por parte de la comunidad internacional para mejorar la gobernanza sobre seguridad alimentaria a escala mundial.
35. La agricultura sigue siendo uno de los instrumentos más promisorios para reducir la pobreza mundial. En el Informe del Banco Mundial sobre el desarrollo mundial 2008 se insta a incrementar la inversión en agricultura en los países en desarrollo y se advierte que, a fin de alcanzar el objetivo de reducir a la mitad la extrema pobreza y el hambre para 2015, el sector agrario debe convertirse en el eje del programa de desarrollo. También se destaca que: (13)
  - Durante los últimos 20 años, los sectores agrícola y rural han sido desatendidos y no han recibido inversiones suficientes.
  - Mientras el 75% de los pobres del mundo vive en las zonas rurales, sólo el 4% de la ayuda oficial para el desarrollo se destina a la agricultura en los países en desarrollo.

- Los países agrarios destinan un porcentaje muy pequeño del gasto público a la agricultura, medido como porcentaje del PIB agrícola (4% en 2004 para los países agrícolas frente al 10% en 1980 para los países que actualmente están en proceso de transformación).
  - El crecimiento del PIB agrario es aproximadamente cuatro veces más eficaz para reducir la pobreza que el generado en otros sectores.
36. Los principales requisitos para conseguir el crecimiento agrario serían los siguientes: mejorar el acceso a los mercados de inputs y outputs a través de un buen transporte, unas infraestructuras de procesado y comercialización, una política comercial, impuestos no discriminatorios, altos niveles de inversión en investigación y extensión agraria, un sistema de derechos de la propiedad que promueva la iniciativa privada, la creación de empleo no agrario, buen funcionamiento de las instituciones y la gobernanza. (14)
37. Se ha desaprovechado en gran medida la capacidad de la agricultura para promover el desarrollo. La causa de esta situación radica en las políticas que gravan excesivamente la agricultura y no destinan inversiones suficientes a ese sector. Las presiones impuestas por las crisis alimentarias también inclinan los presupuestos públicos y las prioridades de los donantes hacia la provisión directa de alimentos antes que a inversiones que generen crecimiento y aumento de los ingresos. (13)
38. La gobernanza tiene varias dimensiones: la estabilidad política, la ausencia de violencia, el papel de las leyes, la rendición de cuentas, la efectividad del gobierno, la calidad regulatoria y el control de la corrupción. En el caso de la agricultura estos problemas tienen una doble vertiente: los problemas de gobernanza son particularmente pronunciados en los países basados en agricultura y las instituciones agrarias son más débiles que en otros sectores. Así, muchos países encuentran problemas de gobernabilidad específicos en las áreas rurales, como estructuras políticas y sociales que están a menudo ligadas a un acceso desigual de la tierra, que perpetúan las desigualdades y pueden conducir a conflictos sociales violentos. Mientras tales conflictos continúen sin resolverse, el uso de una agricultura para el desarrollo será un objetivo lejano. (13)
39. Tres tipos de problemas de gobernabilidad pueden entorpecer la agenda de la agricultura para el desarrollo: i) la falta de estabilidad macroeconómica y política limita el potencial de desarrollo del sector; ii) los problemas económicos llevan a prejuicios sobre las políticas y a una inversión insuficiente en agricultura; iii) los problemas de recursos y la capacidad del Estado causan fracasos en la implementación de la agenda de políticas, en especial en los países agrarios. (13)
40. La capacidad de la administración agraria debe fortalecerse con reformas en la gobernabilidad. Algunas de las medidas que se proponen son: una mayor coordinación del sector público (tanto entre ministerios como con el sector privado y la sociedad civil); una mayor coordinación de las estrategias y políticas agrarias con los presupuestos para evitar inversiones insuficientes y erradas; implementación de la descentralización;

fortalecimiento de los parlamentos; una mayor participación de la sociedad civil y del sector privado; mayor inversión en bienes públicos como el I+D agrario o los caminos rurales; cumplimiento de los derechos de la propiedad, las normas y los contratos. (13)

41. En muchos países, los ministerios de agricultura necesitan reformarse para redefinir su papel y desarrollar nuevas capacidades. Los ministerios de agricultura deben tener capacidad para diseñar estrategias de desarrollo agrario basados en estadísticas agrarias, dirigir los procesos políticos, asegurar que los presupuestos están alineados con las estrategias, coordinar los sectores, facilitar la participación de los interesados y crear un ambiente adecuado para el sector privado y la sociedad civil. Uno de los retos es trabajar de forma efectiva con los gobiernos locales. (13)
42. Otro aspecto de la gobernanza y la seguridad alimentaria estaría relacionado con la cooperación al desarrollo, mediante la cual donantes y países socios intercambian la buena gobernanza por la buena ayuda, en un proceso de *“rendición de cuentas mutua”*. (15)
43. En cuanto a la inseguridad alimentaria y la responsabilidad de los gobiernos en la lucha contra el hambre, Pierre Leguene sostiene que la dimensión global del hambre vincula la cuestión de la seguridad alimentaria al debate internacional sobre la gobernanza global como objetivo común. También establece cuáles deberían ser los ejes claves para una política de seguridad alimentaria (16):
  - La definición de esta política tiene que basarse en primer lugar en una dimensión ética, en la cual el debate esté centrado en las víctimas.
  - La dimensión política tiene que apoyarse sobre la responsabilidad de los donantes y de los receptores, así como en el buen gobierno.
  - Las inversiones en seguridad alimentaria tienen que buscar la satisfacción del derecho del acceso a la alimentación.
  - Es necesario la despolitización de las donaciones y/o financiación, no condicionar la ayuda a la protección de los intereses de los donantes, ni dar un trato de favor a lobbies locales que supongan un menoscabo del derecho a la alimentación.
  - Los requisitos a los que se debería condicionar la ayuda deberían estar ligados al buen gobierno en la gestión de la ayuda por parte de los Estados receptores y a la aplicación de los principios de transparencia, de rendición de cuentas a los ciudadanos y de información sobre la vulnerabilidad y las necesidades de la población. En la definición de las políticas de seguridad alimentaria se deberían explicitar los criterios de intervención (selección de destinatarios, donación o inversión, estrategias y modalidades, etc.).
44. En relación al vínculo entre gobernanza y el derecho a la alimentación Olivier De Schutter, relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, propone que los gobiernos presenten ante el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA), unos planes nacionales estratégicos

contra el hambre y la malnutrición que incluyan puntos de referencia y cronogramas para movilizar todas las agencias gubernamentales. También habría que mejorar el funcionamiento regional, nacional e internacional de los mercados, asegurando un acceso equitativo, especialmente a los pequeños productores y mujeres. También debería fortalecerse la lucha contra la especulación en los mercados mundiales de materias primas agrarias. (17)

45. La seguridad alimentaria puede lograrse a través de un equilibrio entre la producción alimentaria y los intercambios comerciales. Si se produce un desequilibrio aumentando la importancia de los intercambios comerciales, se aumenta la dependencia hacia factores que son difícilmente controlables, lo cual puede poner a las poblaciones en situación de riesgo.
46. Schutter apoya la finalización de la Ronda de Doha en el seno de la OMC para mejorar la seguridad alimentaria, aunque es controvertida la relación entre comercio y seguridad alimentaria, por los efectos negativos que podría tener sobre los pequeños productores, a menos que también se establezcan políticas sociales y económicas. Schutter advierte que, puesto que las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC están siendo largas, el peligro reside en que al final se adopten unas medidas comerciales basadas en los problemas que había en 1990 y no en los problemas de 2010 en adelante. (17)
47. En el informe sobre *“La agroindustria y el derecho a la alimentación”* Schutter hace las siguientes recomendaciones a los Estados (18):
  - a) Mejorar la protección de los trabajadores agrícolas:
    - ratificar todos los convenios pertinentes de la OIT; y
    - establecer un salario mínimo.
  - b) Vigilar el cumplimiento de la legislación laboral:
    - mediante inspecciones de trabajo;
    - garantizar que los trabajadores agrarios estén protegidos por los mismos programas de seguridad social de otros sectores.
  - c) Empezar proactivamente políticas públicas encaminadas a ampliar las opciones que tienen los pequeños propietarios para vender sus productos en los mercados locales o mundiales a un precio decente:
    - fortaleciendo los mercados locales y nacionales y apoyando la continua diversificación de los canales de comercialización;
    - mejorando las infraestructuras de comunicación;
    - apoyando la creación de cooperativas de agricultores y otras organizaciones de productores;
    - estableciendo entidades de comercialización de productores flexibles y eficientes, sujetas a la autoridad del gobierno pero con una fuerte participación de los productores en su gestión;

- utilizando los sistemas de contratación pública para apoyar a los pequeños agricultores; y
  - promoviendo y mejorando los sistemas de comercio justo.
- d) Reforzar el poder de negociación de los pequeños agricultores y equiparar sus relaciones con el sector agroindustrial. El Estado debe intervenir en la política de competencia:
- prohibiendo las prácticas desleales; y
  - luchando contra la excesiva concentración en la cadena alimentaria o contra los abusos de posición dominante.
- e) Reanudar su intervención en la regulación pública de las cadenas mundiales de alimentación:
- garantizando que las normas desarrolladas por el sector privado no tengan consecuencias negativas en el derecho a la alimentación;
  - considerando el potencial de los sistemas alternativos de certificación, como los productos con regiones geográficas; y
  - participando en el desarrollo de normas a través de la cooperación.
48. Respecto a la gobernanza internacional en materia de la lucha contra el hambre, en los últimos dos años dos modelos distintos “compiten” por hacerse con el liderazgo en materia de seguridad alimentaria mundial y el éxito de uno u otro será crucial en el modelo de alimentación que se definirá en el futuro: el Comité de Seguridad Alimentaria (CSA) frente al G8. Así, mientras algunos países del G8 han tratado de impulsar la Alianza Global para la Agricultura, la Seguridad Alimentaria y la Nutrición, otros países (tanto del Norte como del Sur), Naciones Unidas y los movimientos sociales y campesinos tratan de fortalecer y hacer más eficaz el Comité de Seguridad Alimentaria (CSA), enmarcado dentro de la FAO. El libro “Hacia una nueva gobernanza de la seguridad alimentaria” analiza estos dos procesos y destaca cómo los países en desarrollo, así como los movimientos sociales y campesinos, se muestran contrarios a que la seguridad alimentaria sea dirigido o capitalizado por el G8 o por alguna iniciativa fuera del ámbito de Naciones Unidas, que no tenga que rendir cuentas y que siga sus propios dictados e intereses. (38)



## **V. POLÍTICAS AGRARIAS EN ALGUNOS PAÍSES.**

### **V.1. Experiencias positivas.**

49. La mayoría de los países desarrollados apoyan su agricultura tanto con presupuesto como mediante medidas políticas procedentes tanto de la política agraria, como de la política económica y comercial. El objetivo es mantener un tejido productivo capaz de suministrar alimentos y estar en condiciones de hacer frente a situaciones de crisis y de emergencia en el abastecimiento alimentario. Otros objetivos complementarios están relacionados con la ocupación del territorio, el mantenimiento del tejido rural, la conservación del medio ambiente y del paisaje. El grado de protección varía en función de las circunstancias y de condicionantes de la organización política de los países, así como de la eficacia de sus estructuras y de sus condiciones agroclimáticas.

#### **V.1.1. Unión Europea.**

50. Principales características del sector agrario: supone un 4% del PIB; un 8,6 % del empleo total UE (el sector agroalimentario); es el primer productor mundial de alimentos y bebidas, primer importador de productos agrarios del mundo y segundo exportador; 24% PSE (2009). (19)
51. Los objetivos generales con los que nació la Política Agraria Común (PAC) permanecen vigentes 50 años después en el Tratado de Lisboa, aunque la PAC está en evolución constante. Hace 50 años, su fin principal era abastecer de alimentos en una época de escasez inducida por la 2ª guerra mundial. Las mejoras de la productividad agraria y los incentivos que ofrecía la PAC dieron lugar a un aumento considerable de la producción de alimentos desde los años 60; el autoabastecimiento y los ingresos agrarios también mejoraron. (19)
52. También los instrumentos de la PAC han evolucionado, pasando de un apoyo a los productores vía precios, a un apoyo vía ingresos (primer pilar) y el desarrollo rural (segundo pilar). El coste de la PAC ha disminuido desde casi el 70% del presupuesto comunitario en los años 70, hasta un 34% durante el periodo 2007-2013. (20)
53. Aunque la UE disfrute por término medio de uno de los niveles de vida más altos del mundo, algunas personas no tienen la posibilidad de alimentarse correctamente. Según las estimaciones más recientes, una media del 17 % de la población de la UE viviría por debajo o en el límite del umbral de pobreza y, por consiguiente, sufriría un déficit alimentario. El programa de ayuda alimentaria de la PAC se creó en 1986/87 para repartir existencias excedentarias procedentes de la intervención a las personas necesitadas. En los años 90 se modificó para que se pudieran completar estas existencias con compras en el mercado en algunas circunstancias. En el plan de 2010 las existencias de intervención disponibles (cereales, azúcar,

leche en polvo y mantequilla) han podido cubrir las necesidades del plan de 2010, por lo que solo ha hecho falta recurrir de forma limitada a las compras en el mercado. El plan 2009 ha tenido un presupuesto de 500 millones de euros. (21)

54. Respecto al compromiso de la UE en la lucha contra el hambre a nivel internacional, la Comisión establece en una comunicación el marco estratégico común a la UE y a sus Estados miembros (EEMM) y las siguientes prioridades en seguridad alimentaria (3):

a) Mejorar la resistencia de los minifundios y de los productos básicos rurales:

- Centrarse en la intensificación agrícola ecológicamente eficaz de los agricultores minifundistas.
- Aumentar sustancialmente el apoyo a la investigación agraria.
- Apoyar una mayor participación de las organizaciones de agricultores y de la sociedad civil en la adopción de normas y la investigación.
- Mejorar las condiciones normativas e institucionales de las inversiones privadas.

b) Apoyo a una gobernanza eficaz:

- Aumentar la ayuda al Programa de Desarrollo Agrícola de África.
- Poner en marcha una iniciativa con la Unión Africana para acelerar la aplicación de las Directrices sobre Política del Suelo en África.
- Apoyar las iniciativas para la definición de códigos de conducta que rijan las inversiones nacionales y extranjeras en tierra agrícola.
- A nivel mundial apoyar la reforma del CSA.
- Apoyar una coordinación más estrecha entre los organismos de Naciones Unidas con sede en Roma.

c) Apoyar las políticas regionales sobre agricultura y seguridad alimentaria:

- Apoyar el desarrollo y ejecución de políticas agrícolas a nivel regional, para intensificar la integración de los mercados regionales de alimentos.
- Aumentar el diálogo político con organizaciones regionales en materia de agricultura, seguridad alimentaria y nutrición.
- Reforzar los sistemas de información regional y nacional en agricultura, seguridad alimentaria y nutrición.

d) Consolidar los mecanismos de ayuda a los grupos de población vulnerables:

- Ayudar a los países a establecer y poner en funcionamiento políticas de transferencia social adaptadas al contexto local.

- Integrar la nutrición en las políticas de desarrollo.
  - Proporcionar apoyo específico a países en transición y frágiles.
55. En 2008, la UE y sus 27 EEMM aportaron casi el 60% de la ayuda oficial para el desarrollo global a los países necesitados. La UE financia programas destinados a combatir el hambre y mejorar la seguridad alimentaria, ya sea a través de la ayuda humanitaria de emergencia (1000 millones de euros de ayuda disponible a través del Mecanismo Alimentario y el compromiso de 2.700 millones de euros para la iniciativa L'Aquila); o a través de programas geográficos y temáticos para mejorar el nivel de vida de sus socios de desarrollo a largo plazo. (22)

La UE posee uno de los regimenes de importación de productos alimentarios más abierto del mundo. La UE es el mayor cliente mundial de productos agrarios de los países en vías de desarrollo, e importa tanto como los EEUU, Japón, Canadá, Australia y Nueva Zelanda juntos. Sólo la UE absorbe en torno al 85% de todas las exportaciones agrícolas de África.

La UE ofrece acuerdos comerciales preferenciales a los países en desarrollo (por ejemplo, los países ACP) y sistemas de preferencias generalizadas (SPG). El objetivo es ayudar a los países en vías de desarrollo a reducir la pobreza, ayudándolos a obtener ingresos a través del comercio internacional. Hay que destacar dos acuerdos especiales SPG: el acuerdo «todo menos armas» (Everything But Arms), que concede un acceso libre de aduana y cuota a todos los productos (excepto las armas y municiones) de los cincuenta países más pobres; y el nuevo régimen especial SPG + para fomentar el desarrollo sostenible y la gobernanza, que proporciona incentivos especiales a los países que forman parte de los principales convenios internacionales en materia de derechos sociales, protección del medio ambiente, gobernanza y lucha contra la producción y el tráfico de drogas ilícitas. La UE también firma acuerdos bilaterales y regionales con niveles similares de acceso y ayuda a América Latina, Europa del Este, Asia y Oriente Medio. (22) (23)

### **V.1.2. Estados Unidos.**

56. Principales características del sector agrario: supone un 1% del PIB y un 1,3% del empleo total en 2007; es exportador neto de productos agrarios; 10% PSE en 2009. (24)
57. Su política agraria ha tenido una gran importancia desde la Gran Depresión. Se basa en una legislación permanente y leyes agrarias que derogan temporalmente esa legislación. Sus objetivos son: estabilizar la producción, apoyar los ingresos de los agricultores, conseguir una adecuada nutrición, seguridad alimentaria, mejorar la protección medioambiental y el desarrollo rural.
58. La Ley de la Alimentación, la Conservación y la Energía (Farm Bill de 2008), rige los programas agrarios y aquellos relacionados para los

próximos 5 años. El gasto público aprobado asciende a 289.000 millones de dólares. El 65% de este presupuesto se destina a los programas contra el hambre, incluyendo las food stamps (cupones alimentarios) y la asistencia alimentaria de emergencia. Los commodity programs, que proveen pagos para los productores de ciertos cultivos incluyendo trigo, algodón, arroz, maíz y soja, reciben aproximadamente el 15% de este presupuesto. Los programas de conservación, incluyendo los programas de protección de tierras de cultivo y la administración medioambiental reciben aproximadamente el 8%. (25)

59. EEUU también tiene programas de asistencia alimentaria para atender a su población más pobre a tener una dieta adecuada y dar asistencia a los necesitados. Se estima que uno de cada 5 estadounidenses participan al menos en uno de los programas de asistencia alimentaria en algún momento del año (4). EEUU declara a la OMC una ayuda alimentaria interna por importe superior a los 54 millones de dólares.
60. La Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) es el principal organismo del gobierno de EEUU que proporciona ayuda alimentaria humanitaria a los países en vías de desarrollo. Se creó en 1954 con el fin de contener el hambre y la desnutrición en algunas de las regiones más pobres del mundo, así como para ayudar a la industria agrícola estadounidense. En 2006, EEUU otorgó ayuda alimentaria por valor de 2.200 millones de dólares a 82 países en vías de desarrollo, con lo que pasó a ser el principal proveedor de ayuda alimentaria del mundo. (26)

### V.1.3. Japón.

61. Principales características del sector agrario: 1,1% del PIB y 4% del total del empleo en 2005; es el mayor importador mundial de productos agrarios en el mundo; 48% PSE en 2009. (27)
62. Los principales objetivos de su política agraria son los siguientes: tratar de equiparar el nivel de ingresos de agricultores con el de otros sectores de la economía, mantener un suministro de alimentos seguros, conservar los beneficios medioambientales y sociales. La ley vigente incluye también en los objetivos políticos la seguridad alimentaria, la multifuncionalidad de la agricultura y el desarrollo rural. (27)
63. Su política agraria se basa en una Ley Básica de la Alimentación, Agricultura y Áreas Rurales y en los Planes Básicos que se revisan cada 5 años. Destaca el apoyo a su cultivo más estratégico: el arroz. El objetivo es mantener la autosuficiencia a través del control de las importaciones, un esquema de diversificación que limita la producción de arroz para mantener alto el precio interno de este producto y el mantenimiento de los arrozales mediante inversiones en infraestructuras. (27)
64. Su política de seguridad alimentaria nacional es muy importante porque es un gran importador y porque cada vez tiene niveles menores de

autosuficiencia alimentaria debido a un descenso de la producción y un rápido incremento de la población. En el año 2000 y 2005, el objetivo de autosuficiencia alimentaria se fijó en un 45% de las bases calóricas en 2010. Para lograr este objetivo el Plan Básico pretende:

- Aumentar la producción agraria nacional.
- Asegurar las importaciones de alimentos eliminando restricciones al comercio como las restricciones cuantitativas a la importación de arroz, las restricciones a la exportación y la firma de acuerdos de asociación económica con otros países como Singapur, México, etc., con los que eliminará o reducirá los aranceles o introducirá cuotas arancelarias preferenciales para productos agrícolas sensibles como el pollo y las frutas.
- Mantener las reservas gubernamentales de arroz, trigo, soja y piensos.
- Preparar un manual de emergencia en caso de crisis alimentaria.

#### **V.1.4. China.**

65. Principales características del sector agrario: supone un 11,3% del PIB (incluido sector forestal y pesca) y un 40,8% del empleo; desde el año 2003 es importador neto de productos agrarios; PSE 9% en 2007 (entre 1995-1997 era el 3% PSE). (28)
66. Los objetivos de su política agraria son: la seguridad alimentaria, duplicar los ingresos de los hogares rurales, la protección medioambiental, la mejora de la competitividad y de las infraestructuras rurales y sociales en el medio rural. (28)
67. Sus principales medidas de apoyo al mercado son las siguientes: aranceles, contingentes arancelarios, empresas comerciales de estado, combinado con precios mínimos garantizados para arroz y trigo, pagos directos por superficie para arroz, trigo y maíz, ayudas a los inputs como fertilizantes, semillas y maquinaria agraria, ayudas a la forestación de tierras agrarias, etc. (28)
68. A raíz de la crisis mundial de materias primas China estableció nuevas medidas como la suspensión de los descuentos en cereales, impuestos provisionales a la exportación, permisos de exportación en cereales, desincentivos a las exportaciones de etanol, impuestos a las exportaciones de fertilizantes, aumento del apoyo presupuestario a agricultura, incentivos a la importación de productos alimentarios mediante reducción temporal de aranceles en ciertos productos, aumento de los pagos directos, nuevos programas de seguros subvencionados, aumento de las reservas gubernamentales de cereales y carne congelada, aumento de los precios mínimos garantizados en cereales, precios máximos de alimentos y ayudas al consumo, entre otras. (28)

69. La seguridad alimentaria es un importante reto para el gobierno chino principalmente por su población, ya que es el más poblado del mundo con aproximadamente 1.300 millones de personas. En este sentido cabe destacar el Plan Nacional para la expansión de la Capacidad de Producción de cereales, que incluye un fondo en la producción de cereales en China, los planes para mejorar los rendimientos y tecnología, y otras directrices que deben seguirse en los próximos años.

#### V.1.5. India.

70. Principales características del sector agrario: un 17,8% PIB (2007); 52% del empleo; PSE no calculado. (28)
71. Su política agraria se basa en planes de 5 años (el de 2007-2012 se llama "*Towards Faster and More Inclusive Growth*"). Su objetivo fundamental es la seguridad alimentaria y el incremento anual del 4% del PIB agrario. En este sentido destaca la Misión Nacional de Seguridad Alimentaria, que pretende en 5 años aumentar la producción de cereal en 20 millones de toneladas al año a través de: la expansión de la superficie irrigada, la mejora de los sistemas de regadío, la diversificación de la producción agraria hacia productos de mayor valor añadido (como las frutas y hortalizas, etc.), la promoción de la ganadería y la pesca, facilitar el acceso al crédito con intereses bajos y mejorar el funcionamiento de los mercados. (28)
72. Las principales ayudas de su política agraria se basan en ayudas a los factores de producción, principalmente fertilizantes, que son pagadas a los proveedores para cubrir la diferencia entre el coste de suministro y el controlado por el gobierno; también hay ayudas a las inversiones en infraestructuras rurales e investigación. Su política agraria se basa en un alto grado de intervención del mercado con: precios mínimos en productos básicos, precios mínimos de intervención para otros cultivos, almacenamiento público y un sistema de distribución pública para distribuir alimentos subvencionados a los pobres, altos aranceles en productos agrarios (40,8% de media), prohibiciones de exportaciones ad hoc en algunos productos y subvenciones a la exportación para otros. (28)
73. En la crisis de precios de 2007/2008 India estableció políticas contracíclicas dirigidas a estabilizar los precios internos y aislar los mercados domésticos de las fluctuaciones en los precios mundiales. Estas son las principales medidas que establecieron: incentivos para la importación de cereales (reducción o eliminación de aranceles); desincentivos a la exportación de cereales (prohibición de exportaciones de trigo, maíz, legumbres y arroz, aunque en el arroz se reemplazó por un precio mínimo de exportación y luego otra vez por una prohibición exportación de arroz no basmati); prohibición del mercado de futuros para trigo, arroz, aceite de soja, caucho, lentejas, patatas y garbanzos; aumento de los precios mínimos garantizados; precios estables para los consumidores; aumento de las ayudas a los inputs y de las ayudas alimentarias. La consecuencia fue que

los precios internos para los productos agrícolas clave permanecieron por debajo del precio mundial, apoyando de esta manera a los consumidores, pero gravando a los agricultores. (28)

## V.2. Experiencias menos positivas.

### V.2.1. África.

74. En general la problemática de los países africanos en desarrollo tiene su origen en unas técnicas agrarias tradicionales, baja productividad, tecnología rudimentaria, uso mínimo de insumos, problemas con los sistemas de comercialización, población en aumento, desincentivación de las inversiones, continuos conflictos territoriales de carácter racial e importantes problemas de tenencia de la tierra.
75. Los principales retos de África relacionados con la tierra pasan por: facilitar la inversión y la generación de oportunidades económicas y garantizar el acceso seguro a la tierra a la población pobre de las áreas rurales y urbanas como base para mejorar la calidad de vida y la seguridad alimentaria. (29)
76. Se necesitan políticas sólidas y una administración efectiva de la tierra para ocuparse de los temas de mayor importancia para África que son los siguientes: (29)
  - Soberanía del estado sobre la tierra. Como resultado de las leyes agrarias coloniales, grandes cantidades de tierra fueron transferidas a colonos y empresas extranjeras y los derechos de las comunidades africanas no fueron ampliamente reconocidos. Es necesario reexaminar y abordar el papel del estado en la propiedad y administración de la tierra.
  - Dualidad de los sistemas de propiedad. Los gobiernos africanos ahora están empezando a reconocer los sistemas de manejo basados en la costumbre, que coexisten con los sistemas legales, pero debe hacerse más para resolver las disputas sobre tenencia y apoyar los sistemas legales.
  - Desigualdad en la distribución de la tierra. Tanto bajo los gobiernos coloniales como post-coloniales, los estados han expropiado tierras con poca o ninguna compensación.
  - Inseguridad en la tenencia de la tierra. Existe una necesidad de aumentar el grado de seguridad en la tenencia para facilitar la inversión.
  - Manejo de los recursos de propiedad colectiva de África: hay que fortalecerlos.
  - Prejuicios de género. En la mayor parte de África, las relaciones de género están formadas por una orientación patriarcal y la subyugación de los derechos de las mujeres, incluyendo el estatus y los derechos a

la tierra. Se necesita fortalecer los derechos de propiedad y de herencia de las mujeres.

- El impacto del VIH/sida. Se necesitan leyes que apoyen a las familias afectadas por el sida para mantener el acceso a la tierra, particularmente cuando fallece el principal dueño de la tierra y/o se pierde la fuerza de trabajo adulta.
- Urbanización. Con el crecimiento de las ciudades aumenta la presión y el valor de la tierra en las áreas urbanas y periurbanas. Deben asegurarse los derechos de los pobres a la tierra y a la vivienda a la vez que se faciliten las inversiones necesarias para el desarrollo urbano sostenible.
- Conflicto en el manejo. A menudo, las luchas por el control de la tierra y el poder que genera, son fuente de disputas y están sujetas a manipulaciones que alimentan conflictos mayores. Las políticas agrarias y las reformas administrativas podrían abordar esto aumentando la seguridad en la tenencia, aclarando fronteras.

77. La Unión Africana, la Comisión Económica para África y el Banco de Desarrollo (AU-ECA-AfDB por sus siglas en inglés) emprendieron una iniciativa de impulso africano dirigida a desarrollar un marco y guías para la política de tierras y las reformas agrarias para África. A través de esta iniciativa se están formulando benchmarking e indicadores para permitir el seguimiento y la evaluación del desarrollo de la política y los procesos de implementación y sus resultados. (29)

### **V.3. El caso de España.**

78. La política agraria que se aplica en España es básicamente la PAC. Su aplicación desde nuestra adhesión ha tenido efectos positivos sobre los distintos sectores de la agricultura española. También los mercados abiertos y la competencia han favorecido la adaptación y modernización de la agricultura española, así como el mantenimiento de la actividad agraria y del medio rural a través de la PAC.

79. La posición española en los foros internacionales sobre seguridad alimentaria es la de defender el carácter estratégico de la agricultura para así, atender la situación de la alimentación de millones de personas, lo cual implica así mismo la existencia de políticas agrarias, tal y como ha manifestado la ministra del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, que igualmente destaca la importancia de aumentar la producción local para los países en desarrollo que son importadores de alimentos, para así poder alimentar en primer lugar a su población, más que producir de cara a la exportación. También los países desarrollados tienen una legítima preocupación por mantener un cierto grado de autoabastecimiento y pueden contribuir al abastecimiento del comercio mundial. (30)

80. El propio Presidente de Gobierno en la Conferencia de Roma de Junio 2008, también hizo hincapié en los esfuerzos que deben realizar los

gobiernos en cuanto a políticas agrarias: fortalecer la investigación, apoyar la inversión en infraestructuras agrarias, contribuir a que los mercados agrarios sean más transparentes y eficaces y reforzar los mecanismos de alerta temprana e información. También anunció un paquete de ayuda de 500 millones de euros hasta el año 2012 y anunció acciones complementarias a las acciones de ayuda alimentaria de emergencia de Naciones Unidas como medidas como un programa de extensión de la protección social de agricultores en la región subsahariana, entre otras. (31)

81. La PAC deja cierto margen interno para desarrollar una posición específica de España en relación a la asistencia alimentaria. De hecho, en los últimos años España se ha convertido en uno de los principales contribuyentes y socios de la FAO y del Programa Mundial de Alimentos (PMA): (32)

- FAO: en 2009 España fue el octavo país contribuyente al presupuesto regular ordinario de la FAO, con una aportación de más de 11 millones de euros anuales (6.471.588,67 dólares y 5.538.759,83 euros) de cuota obligatoria, correspondiente al 2,9% del total de las cuotas. España se convirtió en 2006 en el primer país por sus contribuciones extra-presupuestarias a la FAO, la aportación en el 2009 fue de 45,77 millones de euros.
- Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA): en el año 2009 España ha aportado 38 millones de euros a la VIII Reposición del FIDA y ha realizado una contribución adicional al Fondo de Remesas de 2.000.000 euros.
- El PMA (organismo de Naciones Unidas especializado en ayuda alimentaria inmediata) no recibe cuotas fijas, si no que son voluntarias. En 2009 España ha pasado a ocupar el cuarto lugar con 213,85 millones de dólares, duplicando casi su aportación del año 2008.



## VI. COMPRA DE TIERRAS POR PARTE DE INVERSORES EXTRANJEROS EN PAÍSES EN DESARROLLO.

82. Las adquisiciones de tierras en África y otros lugares, por parte de países extranjeros (en inglés "*land grabbing*"), es un tema reciente de debate y ha sido objeto de diversos estudios.
83. En los últimos tres o cuatro años, distintos inversionistas privados y gobiernos han mostrado un creciente interés en la adquisición o el arrendamiento a largo plazo de grandes porciones de tierra cultivable en varios países. Según un cálculo realizado por el Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IIPA), entre 15 y 20 millones de hectáreas de tierras agrícolas en países en desarrollo han sido objeto de transacciones de inversionistas extranjeros desde 2006. Esa cifra equivale a la superficie total de las tierras agrícolas de Francia y a la quinta parte de todas las tierras agrícolas de la UE. Las tierras más demandadas han sido las que están cerca de recursos hídricos y las más cercanas a los mercados. (33)
84. Los países en desarrollo en general y los del África subsahariana en particular, son los elegidos principalmente porque existe la percepción de que hay muchas tierras disponibles, el clima es favorable, la mano de obra local no es cara y la tierra es aún relativamente barata. (33)
85. El IIPA calcula que esas operaciones se han disparado justamente por la crisis alimentaria y proceden fundamentalmente de países como EEUU, Gran Bretaña, China, Corea del Sur, Japón, etc. (34)
86. El incremento de la adquisición o arrendamiento de tierras en gran escala puede explicarse por:
- la carrera hacia la producción de biocombustibles;
  - el crecimiento demográfico y la urbanización, combinados con el agotamiento de los recursos naturales en algunos países;
  - la creciente preocupación de algunos países por la disponibilidad de agua dulce;
  - el aumento de la demanda de ciertos productos básicos de los países tropicales, especialmente la fibra y otros derivados de la madera;
  - los subsidios previstos para el almacenamiento de carbono mediante la plantación de bosques y la no-deforestación;
  - y en particular la especulación sobre el aumento del precio de la tierra.
87. La llegada de inversionistas a la agricultura puede brindar algunas oportunidades, pero también plantea importantes problemas de derechos humanos. Las inversiones que pueden afectar los derechos sobre la tierra son un motivo particular de preocupación. (33)

88. El derecho humano a la alimentación no se logrará si se impide el acceso a la tierra a las personas que dependen de ella para su sustento, si no se les ofrece otras opciones adecuadas, si los ingresos de la población local son insuficientes para compensar los efectos en los precios de la transición hacia la producción de alimentos para la exportación o si los ingresos de los pequeños productores se reducen como consecuencia de la entrada en los mercados nacionales de alimentos baratos producidos en las grandes plantaciones más competitivas desarrolladas gracias a la llegada de los inversores. (33)
89. Algunos opinan que es una nueva forma de colonialismo que amenaza la seguridad alimentaria de los pobres. Sin embargo, las inversiones en agricultura que suponen estas adquisiciones también pueden tener efectos beneficiosos si los objetivos de estos inversores coinciden con las necesidades de inversión de los países en desarrollo. (35)
90. La información sobre este tipo de inversiones internacionales es bastante escasa. Según un informe de la FAO se pueden sacar estas conclusiones (35):
- Las inversiones en agricultura han aumentado, pero la tierra bajo control extranjera sigue siendo muy pequeña en los países en desarrollo.
  - Aunque las inversiones son mayoritariamente privadas, los gobiernos están implicados, especialmente en los países receptores.
  - Se basan principalmente en la compra de tierras o alquiler a largo plazo.
  - Los principales países inversores son los países del Golfo Pérsico, China, Rep. Corea. En general suelen ser países con escasa disponibilidad de tierra o agua.
  - Las principales regiones objeto de las inversiones están en África y Latinoamérica.
  - El objetivo es tener una fuente de alimentos fuera del país inversor para que éste pueda asegurar a su población la seguridad alimentaria.
  - Ha habido un cambio de cultivos, pasando de cultivos comerciales a la producción de alimentos básicos y para alimentación animal.
91. La principal ventaja de este tipo de adquisiciones es el aumento de las inversiones en las zonas rurales, lo cual puede ser particularmente eficaz para reducir la pobreza, ya que puede crear empleo, tanto dentro como fuera de las explotaciones, favorecer la transferencia de tecnología, mejorar el acceso de los productores locales a los mercados nacionales, regionales e internacionales y aumentar los ingresos públicos mediante impuestos y derechos de exportación. (33)
92. Asimismo, los países que compran o arriendan tierras en el extranjero, consiguen aumentar su seguridad alimentaria (22). El problema surge cuando esas adquisiciones dan lugar a expropiaciones o a un uso no sostenible de la tierra con prácticas intensivas de producción. (34)

93. El IFPRI propone desarrollar un código de conducta que proteja el derecho de las poblaciones autóctonas a su tierra, que garantice la transparencia de las operaciones y el reparto de los beneficios, que asegure la sustentabilidad ambiental y que contribuya a la seguridad alimentaria. (34)
94. La FAO en colaboración con sus asociados ha emprendido una iniciativa para elaborar directrices voluntarias de gobernanza responsable de la tenencia de la tierra y otros recursos naturales. (33)
95. El Relator Especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, establece una serie de propuestas sobre los principios mínimos aplicables a las adquisiciones de tierras en gran escala (33):
- Principio 1. Las negociaciones de los acuerdos de inversión deberían realizarse de manera transparente y con la participación de las comunidades locales cuyo acceso pueda verse afectado.
  - Principio 2. En general, cualquier cambio del uso de la tierra solo debería tener lugar con el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades locales afectadas.
  - Principio 3. Los Estados deberían promulgar leyes que protejan los derechos de las comunidades locales.
  - Principio 4. La población local debería beneficiarse de los ingresos generados por el acuerdo de inversión. En los contratos sobre la inversión se debería dar prioridad a las necesidades de desarrollo de la población local y se debería tratar de llegar a soluciones que representen un equilibrio adecuado entre los intereses de todas las partes.
  - Principio 5. En los países en que hay elevados niveles de pobreza rural y no existen oportunidades de empleo en otros sectores, los Estados receptores y los inversionistas deberían establecer y promover sistemas agrícolas que contribuyan a la creación de empleo.
  - Principio 6. Los Estados receptores y los inversionistas deberían cooperar para encontrar la forma de velar por que los modelos de producción agrícola sean respetuosos con el medio ambiente.
  - Principio 7. Es esencial que las obligaciones del inversionista queden claramente definidas y sean exigibles, por ejemplo mediante la inclusión de sanciones previamente establecidas en caso de incumplimiento.
  - Principio 8. Para que los acuerdos de inversión no hagan que aumente la inseguridad alimentaria de la población local, los acuerdos de esa índole deberían incluir una cláusula en virtud de la cual cierto porcentaje mínimo de las cosechas producidas tenga que venderse en los mercados locales y ese porcentaje pueda incrementarse, si los precios en los mercados internacionales alcanzan ciertos niveles.
  - Principio 9. Antes de concluir las negociaciones deberían realizarse evaluaciones del impacto en: i) el empleo y los ingresos locales, desglosados por sexo y, en su caso, por grupo étnico; ii) el acceso de las comunidades locales a los recursos productivos; iii) la llegada de nuevas tecnologías e inversiones en infraestructura; iv) el medio

ambiente y v) la accesibilidad, disponibilidad e idoneidad de los alimentos.

- Principio 10. Con arreglo al derecho internacional, los pueblos indígenas gozan de formas específicas de protección de sus derechos sobre la tierra.
- Principio 11. Debería proporcionarse a los trabajadores agrícolas asalariados una protección adecuada, y sus derechos humanos y laborales deberían recogerse en la legislación.

96. Un documento realizado por el gobierno francés sobre este tema, sugiere dos principios para poder lograr el objetivo de alimentar a 9000 millones de personas para el año 2050: (36)

- Una inyección masiva de capital en los sectores agrícolas de los países en desarrollo. Para ello se debe aumentar la inversión y la seguridad de la propiedad, porque la falta de una propiedad reconocida en la mayor parte de los estados africanos es una fuente importante de riesgo para los inversores.
- Estas inversiones serán aceptables si se realizan de manera responsable, por ejemplo mediante la creación de una etiqueta de "Inversión agraria responsable", lo cual reduciría los riesgos asociados al proyecto y podría impulsar la venta de los productos ante el consumidor.

También es posible impulsar otro tipo de relaciones entre los países inversores y los receptores como una agricultura por contrato, que concilie los derechos de uso, la seguridad alimentaria, el desarrollo rural y el interés de los inversores. (36)

## VII. RECAPITULACIÓN.

- Seguridad Alimentaria: derecho reconocido en Declaración Universal Derechos Humanos; ODM 1: reducir a mitad el hambre en el mundo 2015.
- Causas problema hambre: pobreza, conflictos políticos, sociales, medioambientales, etc., problemas de gobernanza, etc.
- Crisis mundial de precios agrarios en 2007/2008: inseguridad alimentaria globalizada; Políticas adoptadas: distribución alimentos/dinero, reducción impuestos al consumo o a productores, control de precios a productores o consumidores, reducción aranceles, restricción a las exportaciones, ayudas a la producción/insumos, etc.
- Los actores y las iniciativas: FAO, ONU, OCDE, OMC, Convenios internacionales, Cumbres Alimentarias, Cumbres del G8, etc.
- Importancia gobernanza: participación, legalidad, transparencia, responsabilidad, consenso, equidad, eficacia, eficiencia, sensibilidad.
- Papel estratégico de la agricultura en la reducción pobreza.
- Condiciones para mejorar el sector agrario en países en desarrollo: mejorar el acceso y funcionamiento de los mercados, buenas infraestructuras, diversificar la comercialización y distribución, apoyar la creación de cooperativas y organizaciones de productores, reforzar el poder negociación de pequeños productores, establecer una política comercial, impuestos no discriminatorios, impulsar el I+D agrario, reconocer los derechos propiedad, creación empleo rural no agrario, buena gobernanza, equilibrio entre producción alimenticia e intercambios comerciales.
- Gobernanza y agricultura: fortalecer el papel del Estado como coordinador de administraciones, sector privado y sociedad civil, diseñar estrategias de desarrollo agrario, presupuestos alineados a estrategias, descentralización, fortalecer el papel de la sociedad civil y sector privado, aumentar el I+D, aumentar las inversiones agrarias, derecho de la propiedad, rendición de cuentas, cumplimiento de normas y contratos.
- Políticas agroalimentarias con éxito: política agraria + programas de seguridad alimentaria nacional + programas de asistencia alimentaria exterior. Ejemplo: PAC de UE, Farm Bill de EEUU, Japón, China, India, etc. Objetivos comunes: mejorar productividad, asegurar ingresos, garantizar seguridad alimentaria.
- Políticas agroalimentarias con menos éxito: África, Centroamérica, entre otros. Problemas comunes: baja productividad agraria, bajo nivel tecnológico y uso de insumos, baja diversificación, problemas comercialización, reducida disponibilidad crédito agrario, problemas gobernanza, problemas de tenencia de la tierra, aumento de la población, altos niveles de pobreza, creciente urbanización, conflictos políticos o raciales, etc.

- Políticas agrarias: reexaminar y abordar el papel del estado en la propiedad y administración de la tierra, resolver las disputas sobre tenencia, fortalecer el manejo sostenible de la propiedad colectiva, reformas para fortalecer los derechos de propiedad y de herencia de las mujeres, asegurarse los derechos de los pobres a la tierra y a la vivienda, etc.
- España: PAC + política de cooperación exterior. Gran contribuyente de ayuda al desarrollo y de organismos internacionales (FAO, PMA, etc.).
- Adquisiciones de tierras en países en desarrollo por parte de países extranjeros: aumenta las inversiones en agricultura; Objetivo: fuente de alimentos fuera del país inversor para asegurar a su población la seguridad alimentaria.

Ventajas: mejora infraestructura del medio rural, aumenta inversiones en agricultura, implanta nuevas tecnologías y prácticas agrarias, mejora el suministro de alimentos a mercados locales, etc.

Desventajas: expropiaciones, prácticas intensivas de producción, problemas de seguridad alimentaria en país receptor, etc.

- Propuestas: responsabilidad del país anfitrión y de inversores, participación de las partes interesadas, preocupación por la seguridad alimentaria del país receptor; establecer otro tipo de acuerdos de suministro alimentario, desarrollar un código de conducta, garantizar transparencia de las operaciones y reparto de beneficios, asegurar la sostenibilidad ambiental.

#### **IDEAS FUERZA (37):**

- Los retos mundiales tienen una lectura en el sector de la agricultura y de la alimentación. En primer lugar, el de la seguridad alimentaria a nivel comunitario y la contribución a resolver el problema mundial. Pero estrechamente ligado a ello, está la volatilidad de los mercados y la necesidad de encontrar un equilibrio entre la liberalización comercial y la garantía de abastecimiento local y regional. También, los retos mundiales derivados del cambio climático y la conservación de recursos, incluida la preservación de la biodiversidad, inciden en el sector agrario.
- En los países desarrollados y relativamente estabilizados, las políticas agrarias defienden simultáneamente a los productores y a los consumidores con productos acordes a sus demandas en cuanto a inocuidad, calidad, respeto por el medioambiente o por el bienestar de los animales o la conservación de la biodiversidad.
- Las políticas agrarias en los países en desarrollo y países menos avanzados deben dar prioridad a actuaciones que tengan por efecto la producción agraria y la garantía de abastecimiento alimenticio a nivel local y regional.
- En definitiva, hacen falta políticas agrarias en todos los niveles, con una estrategia y una gobernanza a nivel mundial. La crisis ha reforzado el carácter estratégico de la agricultura, por encima de su valor económico, como elementos básico de la seguridad alimentaria y de la estabilidad de la población.

## DOCUMENTACION.

- (1) PESA – Centroamérica. Seguridad alimentaria y nutricional. Conceptos básicos. <http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/conceptos%20pdf.pdf>
- (2) Página web: <http://www.fao.org/news/story/es/item/20568/code/>
- (3) Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. COM (2010)127 final. Un marco estratégico de la UE para ayudar a los países en vías de desarrollo a enfrentarse a los retos relativos a la seguridad alimentaria. 2010
- (4) Página web: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml>
- (5) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Hacer frente al reto del alza de precios de los productos alimenticios - Orientaciones para la acción de la UE. COM (2008) 321 Final.
- (6) Comisión Europea. DG de Agricultura y Desarrollo Rural. Directorate L. Economic analysis, perspectives and evaluations L.5, Agricultural trade policy analysis. High prices on agricultural commodity markets: situation and prospects. July 2008. [http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/high\\_prices\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/analysis/tradepol/worldmarkets/high_prices_en.pdf)
- (7) UK Government. Global Food Markets Group. The 2007/08 Agricultural Price Spikes: Causes and Policy Implications. 2010  
<http://www.defra.gov.uk/foodfarm/food/pdf/ag-price100105.pdf>
- (8) FAO. El estado de los mercados de los productos básicos agrícolas. Los precios altos de los alimentos y la crisis alimentaria: experiencias y lecciones aprendidas. 2009. ISBN 978-92-5-306280-5. <http://www.fao.org/docrep/012/i0854s/i0854s00.htm>
- (9) Swinnen. The right price of food. LICOS Discussion Paper 259/2010. <http://www.econ.kuleuven.be/licos/DP/DP2010/DP259.pdf>
- (10) Nota de Presidencia al Consejo 6063/10. El Futuro de la PAC: Medidas de Gestión de Mercados después de 2013. Consejo de Ministros de Agricultura, 22 febrero 2010, punto 5.
- (11) Página web: [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/sppl\\_s/sppl161\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl161_s.htm)
- (12) Comisión de las Comunidades Europeas. COM (2001) 428 final. La Gobernanza Europea. Un Libro Blanco. 2001.
- (13) Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTDATRESINSPA/EXTRESINSPA/EXTWDRINSPA/EXTIDM2008INSPA/0,,contentMDK:21508355~menuPK:4276148~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:4164497,00.html>
- (14) Cervantes-Godoy, D. and J. Dewbre. Economic Importance of Agriculture for Poverty Reduction. OECD. Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 23. 2010. ISSN: 1815-6797  
<http://www.oecd-ilibrary.org/docserver/download/fulltext/5kmmv9s20944.pdf?expires=1280216630&id=0000&accname=quest&checksum=12F3C971AEB3198A4C34F6FA8F81B1CF>

- (15) Stefan Meyer. FRIDE. Evaluaciones de gobernanza y rendición de cuentas interna: contribuir al debate nacional y cambiar las prácticas de ayuda. Junio 2009  
<http://www.fride.org/publicacion/638/evaluaciones-de-gobernanza-y-rendicion-de-cuentas-domestica>
- (16) Pierre Leguene. Seguridad alimentaria y gobernanza ante los nuevos desafíos globales. Propuestas para España. FRIDE. Febrero 2009.  
<http://www.fride.org/publicacion/569/seguridad-alimentaria-y-gobernanza>
- (17) De Schutter, O. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Contribution to the preparation of the Declaration of the World Summit on Food Security. A Call for Coherence and Responsibility Realizing the right to food by improving global governance. 6 Noviembre 2009.  
[http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20091106\\_srrfstatementwsfs\\_en.pdf](http://www.srfood.org/images/stories/pdf/otherdocuments/20091106_srrfstatementwsfs_en.pdf)
- (18) De Schutter, O. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. La agroindustria y el derecho a la alimentación. Asamblea General de Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos.  
[http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.33\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A.HRC.13.33_sp.pdf)
- (19) Comisión Europea. DG de Agricultura y Desarrollo Rural. La Política Agrícola Común en Detalle. [http://ec.europa.eu/agriculture/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/agriculture/index_es.htm)
- (20) Página web: [http://europa.eu/pol/agr/index\\_es.htm](http://europa.eu/pol/agr/index_es.htm)
- (21) Europa Press Releases. Referencia: IP/09/1779. Fecha: 20/11/2009. La Comisión adopta el plan de ayuda alimentaria a las personas más necesitadas para el año 2010.  
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1779&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>
- (22) Delegación de la Comisión Europea en EEUU. La UE y la seguridad alimentaria. Marzo 2010. <http://www.eurunion.org/espanol/EUFocusEsp/EUFocus-Food-Mar2010Esp.pdf>
- (23) Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, de 7 de julio de 2004: «Países en desarrollo, comercio internacional y desarrollo sostenible: la función del sistema de preferencias generalizadas (SPG) de la Comunidad para el decenio 2006-2015». COM(2004) 461 final.
- (24) OCDE. Evaluation of agricultural policy reforms in the United States: a Preliminary analysis. 2010.
- (25) MARM. Noticias del Exterior. Boletín de información internacional agroalimentaria, pesquera y medioambiental. Número 205, 25 de septiembre de 2008.
- (26) E-Journal USA, La ayuda alimentaria de Estados Unidos reduce el hambre en el mundo. Volumen 12, número 9, Septiembre 2007. Departamento de Estado de Estados Unidos.  
<http://www.america.gov/media/pdf/ejs/ei0907sp.pdf>
- (27) OCDE. Evaluation of Agricultural Policy Reforms in Japan. 2009.  
<http://www.oecd.org/dataoecd/26/45/42791674.pdf>
- (28) OCDE. Agricultural Policies in Emerging Economies 2009. Monitoring and evaluation.  
[http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en\\_2649\\_33797\\_42294277\\_1\\_1\\_1\\_37401,00.html](http://www.oecd.org/document/5/0,3343,en_2649_33797_42294277_1_1_1_37401,00.html)

- (29) Mesa Redonda Ministerial de ECOSOC. Política agraria en África: asegurando los derechos, reforzando la productividad y mejorando los medios de vida. 4 julio 2007. [http://www.landcoalition.org/pdf/07\\_ev\\_ecosoc\\_issues\\_s.pdf](http://www.landcoalition.org/pdf/07_ev_ecosoc_issues_s.pdf)
- (30) Espinosa E. Artículo del periódico “El País”. La agricultura un sector estratégico. 3 Junio 2008.
- (31) Página web: <http://www.fao.org/foodclimate/conference/statements/es/>
- (32) MARM. El medio ambiente y el medio rural y marino en España 2009. Capítulo VI, Proyección Internacional del MARM.
- (33) De Schutter, O. Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación. Las adquisiciones o arrendamientos de tierras en gran escala: conjunto de principios mínimos y medidas para tener en cuenta los derechos humanos. Asamblea General Naciones Unidas, 13º período de sesiones, Consejo de Derechos Humanos. 28 diciembre 2009. [http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-33-Add2\\_sp.pdf](http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/13session/A-HRC-13-33-Add2_sp.pdf)
- (34) Von Braun J. y Meinzen-Dick R.. Land Grabbing by Foreign Investors in Developing Countries: “*Risks and Opportunities*”. IFPRI Policy Brief 13, April 2009. <http://www.ifpri.org/sites/default/files/publications/bp013all.pdf>
- (35) FAO. “*From Land Grab to Win-Win*” FAO Economic and social Perspectives, Policy Brief 4, June 2009. <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ak357e/ak357e00.pdf>
- (36) Clavé M, Auverlot. D, Barreau. B, Brouchet. P, Buba. J, Halfen. C. Les cessions d’actifs agricoles à des investisseurs étrangers dans les pays en développement. Centre d’analyse stratégique. Junio 2010. [www.strategie.gouv.fr](http://www.strategie.gouv.fr)
- (37) Reunión informal de Ministros de Agricultura (Mérida, España, 1 de junio de 2010). La agricultura y la reforma de la PAC en la perspectiva de la estrategia UE 2020. Corrigenda de la nota, 8728/10 COR 1 REV 1.
- (38) Ayuda en acción, Cáritas española, Ingeniería sin fronteras APD y Prosalus. Hacia una gobernanza de la seguridad alimentaria. Mayo 2010. [http://www.fundacionsur.com/IMG/pdf/Hacia\\_una\\_nueva\\_gobernanza\\_de\\_la\\_seguridad\\_alimentaria.pdf](http://www.fundacionsur.com/IMG/pdf/Hacia_una_nueva_gobernanza_de_la_seguridad_alimentaria.pdf)

