



“SEGURIDAD ALIMENTARIA, POLÍTICAS Y GOBERNANZA INTERNACIONAL”.

D. Jaime Lillo

Subdirector General de Políticas Agroalimentarias, Desarrollo Rural y Agua, MARM

En primer lugar, me gustaría felicitar a la Subdirección General de Análisis y Prospectiva por la organización de estos seminarios, sacándonos de la batalla diaria y así poder reflexionar sobre temas que nos ocupan y preocupan. Además, agradezco la deferencia por invitarme para aportar la posición del Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, ya que se trata de un tema de gran importancia para este departamento.

Cuando surgió la crisis de precios de 2007 y 2008 la preocupación por la seguridad alimentaria volvió a cobrar un gran protagonismo en la agenda internacional, y a raíz de ello, hubo dos niveles de actuación. Por un lado, en el corto plazo, era prioritario atender la emergencia humanitaria, y por otro, se lanzaba una reflexión, a medio-largo plazo, sobre cómo atender la alimentación de la población en el siglo XXI, tema central de este seminario.

En la cumbre de Roma sobre Seguridad Alimentaria (2008), organizada por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), los Presidentes y Jefes de Estado de las naciones participantes manifestaron su preocupación por este tema tan relevante. Asimismo, por aquella fecha, la Ministra Elena Espinosa publicó un artículo de opinión en el diario “El País” bajo el título: *“La agricultura, un sector estratégico”*, que viene a resumir la idea básica de que la agricultura ha sido un tema de preocupación para todas las naciones, lo que justifica que hoy día la mayor parte de los Estados desarrollen políticas agrarias. Esa idea nos pareció muy oportuna y se convirtió en el lema de los trabajos que han plasmado nuestra posición durante la Presidencia española del Consejo a lo largo de estos seis meses, y consideramos muy relevante que la sociedad urbana, más desarrollada económicamente que la rural, recordase la importancia de mantener a nuestros agricultores en el campo, y para ello es fundamental mantener las políticas agrarias.

Pero hoy no quiero hablar de política agraria sino de seguridad alimentaria. Con la experiencia de la reciente crisis hemos aprendido que tener alimentos para todos es vital, y que cuando los *stocks* de alimentos no cubren la demanda alimentaria, los precios se disparan y el número de personas hambrientas en el mundo aumenta. Además, la disponibilidad de alimentos en sí misma no resuelve el problema de la seguridad alimentaria; para ayudar a que este problema no se agrave, hay que tener suficientes alimentos para atender la demanda global situados en las zonas donde se deben consumir.

Esto nos lleva a lo que anteriormente explicaba el catedrático Alberto Garrido: ¿tenemos capacidad para hacerlo? Todos los analistas coinciden en que hay que aumentar en torno a un 70 % la producción agraria, de forma sostenible, para responder a este reto. Si queremos tener alimentos para los más de 9.000 millones de habitantes que se estiman para el 2050, debemos producir más, producir con menos y con criterios de sostenibilidad más eficientes.



¿Cómo hacemos esto? Aquí destacaría la segunda lección aprendida a raíz de la crisis de 2007 y 2008: **empleando las políticas agrarias**. Si recordamos la situación de los debates antes de la crisis, había una fuerte presión sobre las políticas agrarias, principalmente en los países desarrollados, como la PAC y la Farm Bill, y prácticamente se las acusaba de ser responsables del hambre en el mundo. Quizás esa idea buscaba sus fundamentos en las políticas productivistas de los años 80, las cuales daban lugar a grandes producciones de alimentos, con la consecuente aparición de excedentes y exportaciones con ayudas, dando lugar a una década de precios internacionales bajos. Esta situación ha ido evolucionado, la agricultura se incorporó a las negociaciones internacionales de comercio, los países desarrollados empezaron a disciplinarse modificando sus políticas agrarias, eliminando aquellas medidas que incentivaban la producción, dando paso a un nuevo paradigma que seguía las señales del mercado, y todos los países se dispusieron a la bajada de aranceles, la eliminación de las restituciones a la exportación y la desconexión de las ayudas de la producción.

En los años 2007 y 2008, llega el *boom* de precios y nos damos cuenta de que una escalada de los mismos es todavía peor que un escenario de precios bajos para el hambre en el mundo, ya que aumenta el número de personas que pasan hambre. Además, el año siguiente caen los precios, dando paso a una situación de volatilidad de difícil predicción que no ha beneficiado a nadie, ni a productores ni a dirigentes políticos.

Por lo tanto, una de las lecciones aprendidas, respaldada por todos los foros internacionales a raíz de la crisis, es que las políticas agrarias forman parte de la solución al problema de la seguridad alimentaria. No estamos hablando de retomar la postura de los años 80, pero sí de un **equilibrio entre políticas agrarias**, que garanticen unos alimentos sanos y saludables para sus poblaciones, **con un buen funcionamiento del comercio internacional**. Nadie está recuperando el tema de la autosuficiencia total pero se reconoce la necesidad de tener capacidad para producir a lo largo de todo el mundo y muestra de ello es el caso de Japón, país superdesarrollado con una economía avanzada que dedica una gran parte de su presupuesto en mantener a sus agricultores productores de arroz, y así disminuir la dependencia de los mercados para abastecerse de un ingrediente básico para su alimentación. Esto no es ciencia ficción, ya que muchos países productores de la zona, durante la crisis antes mencionada, limitaron sus exportaciones, dando prioridad al abastecimiento nacional para mantener los precios interiores bajos, antes que dar acceso al mercado internacional. Por lo tanto, nadie puede confiarse en el acceso a los alimentos a nivel internacional.

Me gustaría hacer una pequeña reseña sobre la situación en la que nos encontramos actualmente en lo que se refiere a las políticas agrarias. En los países desarrollados el origen de las políticas agrarias tenía como objetivo garantizar la seguridad alimentaria. Estas políticas fueron muy exitosas ya que aseguraron el abastecimiento y con los años han ido desplazándose hacia temas más amplios, como la calidad, la seguridad y la inocuidad de sus producciones. Entre estos países haría una distinción entre EEUU y Europa, ya que presentan grandes diferencias: EEUU se gasta en torno a un 0,6 % de su PIB en su política agraria, ya que entiende la agricultura como un sector estratégico nacional y mundial.

En la UE ningún producto básico tiene apenas incidencia sobre la formación de precios internacionales a pesar de nuestra vocación exportadora de productos de calidad, como aceites, vinos y quesos, al tiempo que se van abandonando las restricciones a la exportación y



reduciendo los aranceles. Asimismo, la UE es el primer importador de productos de países en vías de desarrollo, superando nuestras importaciones a las de EEUU, Australia, Suiza, Japón y Canadá juntas. Esta situación es debida al sistema de preferencias que se aplica a los países menos avanzados, favoreciendo así su acceso al mercado comunitario. Lo que actualmente preocupa en Europa no es tener *stocks* suficientes, sino tener agricultores en el campo, porque ese es el auténtico mecanismo para garantizar la seguridad alimentaria, pese a que deben responder a un sistema de producción muy exigente en temas de calidad, seguridad alimentaria y condicionantes ambientales, ya que gracias a ellos podremos responder a las crisis planteadas.

Me gustaría hacer referencia a otras **experiencias positivas de grandes potencias agroalimentarias** como Brasil, China e India, países que realmente deben encarar el reto de la seguridad alimentaria, pues cuentan con poblaciones en aumento y rentas crecientes, lo que se traduce, como muestran gran cantidad de estudios, en un aumento de la demanda de carne y por consiguiente en una mayor demanda de cereales. Cuando se analizan las políticas agrarias de estos países se observa que la seguridad alimentaria se encuentra en el centro de sus estrategias políticas.

Recientemente, la OCDE ha publicado un estudio muy interesante en el que se analiza qué actuaciones están llevando a cabo estos países para satisfacer la demanda de su población. Aparecen mecanismos de mantenimiento de precios garantizados en productos básicos, una fuerte protección en frontera y medidas para estimular la producción. En el caso de Brasil, conviven grandes explotaciones muy competitivas con pequeñas explotaciones, pero aún así, se mantienen unos precios garantizados y la compra de alimentos por parte del gobierno para ofrecerlos a la población más necesitada a cambio de la escolarización de los niños, programa de Lula da Silva con mucho éxito en la erradicación del hambre. Por su parte, China ha apostado por la tecnología, la inversión en las estructuras agrarias, las grandes obras de infraestructuras y la planificación. De estas tres potencias, India es la que mayor protección en frontera presenta, así como ayudas a los insumos y un mecanismo de control de precios.

Lo más significativo durante estos últimos años en temas de agricultura ha sido la situación vivida en Ginebra hace 2-3 años, cuando se estuvo cerca de cerrar un acuerdo en Doha aunque al final fracasó, en parte debido a que EEUU quería penetrar en el mercado de maíz y la proteína vegetal de China e India, pero estos países se negaron a modificar el mecanismo de salvaguardia especial, el cual protege a los productores ante posibles caídas de los precios interiores para blindarse ante importaciones exteriores. Es por ello que las negociaciones de la Ronda de Doha fracasaron y quedó patente que, pese a que el comercio agrario tiene muy poca importancia en comparación con el comercio global, es un tema muy sensible en las negociaciones internacionales.

Por otro lado, están los **países que no tienen políticas agrarias**, como es el caso de África. Una de las prioridades hoy en día, desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, debería ser **apoyar a estos países en el diseño de sus propias políticas agrarias**, ya que como demuestran muchos informes, la capacidad de reducción de la pobreza pasa por la inversión en la agricultura, el desarrollo de infraestructuras, los servicios de extensión agraria y la mejora de la sanidad ganadera.



Hay también ejemplos de fracaso en materia agraria, como es el caso de algunos países de Centroamérica, donde se sustituyó el maíz y el frijol, cultivos autóctonos, por café. Estos países no contaron con que otros países podían verse atraídos por los altos precios que el café vivía esos días, como sucedió en Vietnam. En consecuencia, los precios del café se hundieron por exceso de oferta, estos países se quedaron sin divisas y con una severa dependencia de productos básicos extranjeros. **A la hora de plantear políticas para desarrollar la agricultura en estos países menos desarrollados no se debe olvidar lo que se ha producido en esa tierra durante siglos y las costumbres alimentarias de esas poblaciones.**

Otro aspecto a tratar sería el de la **gobernanza**. En primer lugar, ¿qué se entiende con este concepto? Básicamente, es la toma de decisiones. En todas las grandes cumbres desde la crisis de 2007 se viene exigiendo una gobernanza a nivel global, tarea muy complicada ya que finalmente las decisiones se toman en los Estados, por lo que es fundamental una puesta en común en materia de agricultura.

Existen instituciones internacionales, como la FAO, encargada de recoger y canalizar fondos y hacer recomendaciones al respecto, y por lo tanto es un lugar necesario, pero actualmente en proceso de reforma. Aparecen otros foros internacionales muy significativos en la toma de decisiones en temas de políticas agrarias, como la OCDE, muy útil con sus recomendaciones, u organizaciones sectoriales con un papel importante, como el Comité Internacional de los Cereales, que ofrecen transparencia en la información o previsión de cosechas. Pero el único sitio donde se disciplina a los Estados es en la Organización Mundial del Comercio, donde si un participante no cumple los acuerdos, recibe una penalización. Por citar un ejemplo, Brasil presentó un panel a EEUU, que se ha visto obligado a adaptar su política del algodón para no incumplir los acuerdos de esta organización. En la misma, Burkina Faso y otros países del África occidental, han presentado en las negociaciones de la Ronda de Doha el problema del efecto de las ayudas al algodón en las rentas de los productores de estos países menos adelantados (PMA). Con todo ello, quiero destacar la gran importancia que tiene para los países en desarrollo encontrar su representación en un espacio como la OMC.

Para concluir, me gustaría hacer mención a una de las medidas que la reciente crisis económica y alimentaria ha traído consigo: **la compra de tierras a gran escala por parte de algunos países**. Este hecho ha sido muy controvertido, ya que por un lado existe una corriente liberal que apoya este modelo, que dice favorecer el desarrollo de la agricultura. Asimismo, esta nueva situación, ha sido denominada neocolonialismo agrario, lo que le confiere un cierto matiz negativo. El modelo europeo por el contrario, prefiere seguir produciendo y manteniendo su estructura agraria, aunque no seamos los más competitivos y nos cueste un 0,4% del PIB, antes que recurrir a la compra de tierras en otros continentes. En definitiva, es más sensato mantener una estructura productiva que captar los recursos productivos de aquellos que no tienen capacidad para explotarlos.

Repitiendo la cita de Alberto Garrido, ¿esto es un problema natural o un problema de las instituciones? Desde mi punto de vista, la lucha por los alimentos es un tema muy complejo pero estoy convencido de que la solución pasa por una respuesta de las instituciones. Podemos producir más, desarrollar políticas adecuadas, entendernos en un mundo cada vez mas globalizado y responder al reto de la alimentación en el siglo XXI.