



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO

Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales

DOCTORADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

TITULO DE LA TESIS:

Respuestas estatales frente a la crisis alimentaria global: el caso de los
países andinos en el período 2006-2011

AUTOR:

MARCO AURELIO ROMERO CEVALLOS

DIRECTOR:

DR. ALBERTO DANIEL CIMADAMORE

FECHA: SEPTIEMBRE 2016

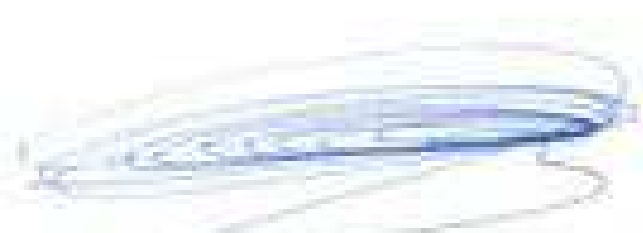
Bergen, 14 de Septiembre de 2016

Profesora Gladys Lecchini
Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Rosario
PRESENTE

De mi mayor consideración:

Por medio de la presente manifiesto mi conformidad con la presentación de la Tesis de doctorado titulada "Respuestas estatales frente a la crisis alimentaria global: el caso de los países andinos en el período 2006-2011" elaborada por Marco Aurelio Romero Cevallos. Asimismo, solicito se proceda a su evaluación en el marco del programa de Doctorado en Relaciones Internacionales que Ud. dirige.

Saludo a usted muy atentamente,



Alberto D. Cinadamore

Rosario, 15-Septiembre-2016

Doctora

Gladys Lechini

Directora del Doctorado en Relaciones Internacionales

PRESENTE

De mi mayor consideración:

Por medio de la presente autorizo la publicación en la página web de la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del resumen de mi tesis aprobada y mi dirección de correo electrónico.

Saludo a usted atentamente.



FIRMA DEL DOCTORANDO

RESUMEN EN CASTELLANO

La crisis alimentaria global, registrada en el período 2006-2011, sacudió muchas visiones preconcebidas y supuestos considerados inamovibles, colocando nuevamente a la alimentación en la agenda global, una vez más en forma temporal. Las respuestas multilaterales y de los gobiernos de los países, fueron diversas, pero predominan las de carácter emergente, que buscan aliviar los mayores efectos de la rápida subida de los precios de alimentos claves y la elevada volatilidad de sus cotizaciones en los mercados internacionales, las expresiones más visibles de la crisis. Pocos adoptaron una perspectiva de mediano y largo plazo, que comprenda las nuevas articulaciones de la agricultura alimentaria, con la dimensión energética, del cambio climático y de los mercados financieros, entre otras, y los nuevos desafíos que plantean.

La investigación examina las respuestas de los gobiernos de los países andinos ante dicha crisis, enfatizando en sus políticas públicas alimentarias, con una perspectiva de economía política internacional, integrándolas como parte de la construcción y funcionamiento de las relaciones económicas internacionales, en el ámbito de los productos agrícolas y más específicamente de los alimentos. Sitúa la reflexión en el contexto del régimen alimentario global y de sus transformaciones, en las últimas décadas, incluyendo los desplazamientos de poder relativo entre los actores principales.

Las respuestas de los gobiernos de los países andinos ante dicha crisis se comprenden a partir de la percepción y valoración de lo que ella implicaba y de sus efectos, realizada en cada país; y, por las restricciones estructurales de su desarrollo agrícola, que definen márgenes estrechos para sus opciones, orientadas principalmente a mitigar los efectos de la subida de los precios de los alimentos, mucho menos para aprovechar las oportunidades que podrían abrirse en el nuevo escenario.

La investigación realizada muestra que la comprensión de la crisis que predomina entre los gobiernos andinos, estuvo marcada por una visión de corto plazo, preocupada por aliviar sus efectos sobre los sectores más vulnerables y evitar los impactos políticos que puedan generar en su legitimidad y aceptación por parte de la población, afectando su capital político. Las medidas adoptadas son básicamente reactivas, asistenciales y canalizan subsidios temporales a ciertos sectores. Las limitaciones estructurales de una agricultura tendencialmente discriminada por los distintos gobiernos, con una heterogeneidad productiva, tecnológica y de capacidades, marcada por una gran inequidad en la distribución de recursos claves (tierra, agua, capitales y conocimiento), y por el predominio de una visión que apuesta a la agricultura industrial y al agro negocio, lleva a privilegiar políticas sectoriales ortodoxas, que reproducen la situación del sector. No existen diferencias sustanciales, más allá de la retórica con la que se venden las políticas, entre gobiernos de orientación liberal (Colombia y Perú) y los de la “nueva izquierda latinoamericana” (Bolivia y Ecuador). En todos primó la miopía antes que la previsión.

ABSTRACT

The global food crisis, registered in the period 2006-2011, challenged many preconceived visions and assumptions considered unmovable, placing food provisioning back in the global agenda, once again in a temporary fashion. The multilateral responses and from governments of countries were diverse, but those emerging in character prevail, which seek to mitigate the heavy burden of a sudden price increase of key foodstuffs and the high volatility of their prices as quoted in international markets, the most visible expressions of the crisis. Few adopted a mid and long term perspective, encompassing the new linkages of food farming with the energy dimension, climate change and financial markets, amongst others, and the new challenges they pose.

The research examines the responses from the governments of the Andean countries in face of said crisis, placing emphasis in their food public policies, under a perspective of international political economy, integrating them as part of the building and rollout of international economic relations, in the field of agricultural products and more specifically of foodstuffs. It places the analysis in the context of global food regime and of its transformations during the last decades, including the shift in relative power amongst the main actors.

The response from Andean countries governments in face of said crisis are understood departing from the perception and assessment of its implications and effects, made by each country; and, by the structural restrictions of their agricultural development, which define small margins for their options, oriented mainly to mitigate the effects of rising food prices, and much less to take advantage of the opportunities which could arise under the new scenario.

The research carried out shows that the understanding of the crisis predominant amongst Andean governments, was marked by a short term vision, concerned with relieving the effects over the most vulnerable sectors and avoiding political impacts that could erode its legitimacy and the acceptance by the population, affecting their political capital. The measures adopted are basically reactive, centered on food assistance programmes and temporary subsidies to the poorest people. The structural limitations of an agriculture discriminated in a trendy fashion by different governments with heterogeneity in production, technology and capabilities, marked by a large inequity in the distribution of key resources (land, water, capital and knowledge), and the predominance of a vision that bets on industrial farming and the agricultural business, leading to prioritize orthodox policies, which reproduce the situation of the sector. There are no substantial differences, beyond the rhetoric under which policies are sold between governments of liberal orientation, (Colombia and Peru) and from those of the “new Latin American left” (Bolivia and Ecuador). In all cases myopia rather than prevision prevailed.

Agradecimientos

Al querido “Pepín” por su ejemplo y presencia permanentes.
A Gladys y Alberto por animarme a esta meta y por su apoyo constante.
A Wilma y mis hijos por soportar mis ausencias.
A Santiago y Renato, por su ayuda experta.
A las aves de Tanda por su compañía.
Al Paraná por su luz e inspiración.

Contenido

INTRODUCCIÓN	12
Objetivo de la investigación.....	13
Metodología	19
Definición y alcance de la crisis alimentaria.	20
Los problemas alimentarios del 2006-2011 en perspectiva histórica.	28
Respuestas multilaterales ante la crisis y la inseguridad alimentaria.	34
Estructura de la investigación	39
CAPÍTULO I	41
El régimen alimentario global: tendencias de cambio y el lugar de los países andinos	41
1.- Estructuras del poder alimentario: el Sistema y el régimen alimentario global.	42
1.1 Bases conceptuales.-	42
1.2 El régimen alimentario: aspectos fundamentales.....	46
1.3 Análisis del régimen alimentario desde las perspectivas críticas de la Economía Política Internacional.	53
2.- Características estructurales del sistema alimentario global.	63
2.1- Una perspectiva general.....	63
2.2.- BRICS y su peso relativo en el sistema alimentario.-	70
2.3.- Algunos elementos sobre el comercio mundial de alimentos.....	76
3.- Los países andinos y su participación en el sistema alimentario global.....	83
4.- Perspectivas del poder en la agricultura.	90
5. Conclusión.-	95
CAPÍTULO II.....	98
POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS PAÍSES ANDINOS FRENTE A LA CRISIS ALIMENTARIA GLOBAL.....	98
2.1 Políticas alimentarias	100
2.1.1 Contenidos y evolución.....	101
2.1.2 Políticas alimentarias y el desarrollo económico.....	110
2.1.3 Las nuevas políticas alimentarias.....	113
2.2 POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN LOS PAÍSES ANDINOS ANTES DE LA CRISIS ALIMENTARIA.....	118
2.2.1 Reformas estructurales: liberalización comercial.	118
2.2.2 Liberalización financiera.	120
2.2.3 Reducción del papel del Estado.	121
2.2.4 Políticas de industrialización.	122
2.2.5 Efectos de las políticas de reforma sobre las políticas agrícolas	123
2.2.6 Los mercados de tierras.	124
2.3 Situación del sector agrícola y alimentario al comenzar el siglo XXI.....	126

2.3 1 Heterogeneidad creciente.....	126
2.3.2 Nuevos productos dinámicos y sus implicaciones.....	126
2.3.3 Articulación agricultura – industria.	128
2.3.4 Persiste la polarización.	128
2.3.5 La agricultura familiar crece y juega un papel muy importante.	129
2.3.6 Impactos ambientales de la polarización.	131
2.4 Principales políticas agrícolas de los países andinos antes de la crisis 2006-2011.	131
2.5 Respuestas de políticas públicas de los países andinos ante la crisis alimentaria.	139
2.6 Conclusiones.....	152
CAPÍTULO III.....	154
LA CRISIS ALIMENTARIA GLOBAL EN LOS PAÍSES ANDINOS	154
3.1 Crisis alimentaria: orígenes y características.....	156
3.1.1 Dinámicas financieras y los mercados agrícolas.-	157
3.1.2 Las dinámicas de la crisis alimentaria.	160
3.1.3 Crisis alimentaria: orígenes y factores coadyuvantes.....	168
3.1.4 Los ciclos largos de los productos básicos.	184
3.2 Efectos de la crisis alimentaria, especialmente en los países andinos.....	188
3.3 Percepciones de la crisis alimentaria en los países andinos y sus políticas públicas...	199
3.3.1 Bolivia.....	200
3.3.2 Colombia.....	203
3.3.3 Ecuador.	208
3.3.4 Perú.	214
3.4 Elementos destacables.	217
CAPÍTULO IV.....	220
MARCO ESTRUCTURAL DE LOS PAÍSES ANDINOS Y LA CRISIS ALIMENTARIA GLOBAL	220
4.1 Dotación de factores.	221
4.1.1 Tierra y usos del suelo.	221
4.1.2 Concentración de la tierra.	224
4.1.3 Dinámicas poblacionales.	231
4.2 Estructura de la producción y el peso relativo del sector agrícola.....	236
4.3 Real aporte de la agricultura al desarrollo	244
4.4 Inversión en la agricultura.	246
4.5 Inversión extranjera directa en la agricultura de los países andinos.....	248
4.6 Ayuda oficial al desarrollo.....	250
4.7 Diferencias marcadas en la producción y productividad agrícolas.....	252
4.8 Situación de seguridad alimentaria de los países andinos	258

4.9 Situación alimentaria y diversidad extrema en los países andinos.	261
CAPÍTULO V	270
CONCLUSIONES	270
BIBLIOGRAFÍA	285
ANEXOS	309
ANEXO 1.....	310
ANEXO 2.....	311
ANEXO 3.....	312
ANEXO 4.....	314
ANEXO 5.....	315
ANEXO 6.....	316
ANEXO 7.....	320
ANEXO 8.....	322
ANEXO 9.....	323
ANEXO 10.....	324
ANEXO 11.....	325
ANEXO 12.....	326
ANEXO 13.....	327
ANEXO 14.....	329
ANEXO 15.....	330
ANEXO 16.....	331
ANEXO 17.....	332
ANEXO 18.....	333
ANEXO 19.....	335
ANEXO 20.....	336
ANEXO 21.....	337
ANEXO 22.....	338
ANEXO 23.....	339
ANEXO 24.....	340
ANEXO 25.....	341
ANEXO 26.....	341
ANEXO 27.....	342
ANEXO 28.....	342
ANEXO 29.....	344
ANEXO 30.....	345
ANEXO 31.....	345
ANEXO 32.....	346

ANEXO 33.....	347
ANEXO 34.....	348
ANEXO 35.....	349
ANEXO 36.....	350
ANEXO 37.....	351
ANEXO 38.....	352
ANEXO 39.....	353
ANEXO 40.....	354
ANEXO 41.....	355
ANEXO 42.....	356
ANEXO 43.....	357
ANEXO 44.....	358
ANEXO 45.....	359
ANEXO 46.....	360
ANEXO 47.....	361
ANEXO 48.....	362
ANEXO 49.....	363
ANEXO 50.....	364
ANEXO 51.....	365
ANEXO 52.....	366
ANEXO 53.....	367
ANEXO 54.....	368
ANEXO 55.....	369
ANEXO 56.....	370
ANEXO 57.....	371
ANEXO 58.....	372
ANEXO 59.....	373
ANEXO 60.....	374

INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1 Exportaciones de productos agrícolas seleccionados	79
Gráfico 2 Exportaciones como proporción de la producción mundial (1965 – 2010).....	80
Gráfico 3 Ineludible interconexión de diferentes roles y funciones de la agricultura	97
Gráfico 4 Aumento en Tasa de Pobreza Total por Subida de Precios de Alimentos.....	146
Gráfico 5 Tasa real de fondos federales de EEUU	158
Gráfico 6 Precios mundiales de las materias primas	163
Gráfico 7 Frecuencia de inundaciones y sequías	181
Gráfico 8 Distribución del hambre en el mundo: personas desnutridas por región.....	190

Gráfico 9 Coeficientes de Gini de tenencia de la tierra	228
Gráfico 10 Evolución rendimientos AL, Caribe y UE.....	253
Gráfico 11 Rendimiento de productos agrícolas seleccionados	256
Gráfico 12 Productividad agrícola en las Américas	257

INDICE DE CUADROS

Cuadro N. 1 Volumen de Producción Agrícola países andinos en rubros seleccionados.....	85
Cuadro N. 2 Área Cosechada y Producción de alimentos en los Países Andinos	86
Cuadro N. 3 Índice del Poder Regional en la Agricultura	95
Cuadro N. 4 Vieja y Nueva política alimentaria.....	114
Cuadro N. 5 Gasto Público Rural en América Latina y El Caribe	133
Cuadro N. 6 Gasto Público rural como % del PIB agrícola.....	136
Cuadro N. 7 Comunidad Andina: Estructura del Gasto Rural, 1985-2001	138
Cuadro N. 8 Grupos regionales y tipos de políticas.....	141
Cuadro N. 9 Impacto Neto del aumento de precios internacionales de alimentos	145
Cuadro N. 10 Beneficiarios de TMC en América Latina y el Caribe (2001-2010).....	148
Cuadro N. 11 Precios Mundiales de los productos primarios.....	164
Cuadro N. 12 Precios petróleo fertilizantes y alimentos.....	171
Cuadro N. 13 Concentración del mercado principales proveedores insumos agrícolas	172
Cuadro N. 14 PEA Agrícola países andinos	239
Cuadro N. 15 Categorización de productos	240
Cuadro N. 16 Exportaciones agropecuarias.....	243
Cuadro N. 17 Importaciones agropecuarias.....	244
Cuadro N. 18 Capital físico agrícola.....	248
Cuadro N. 19 Porcentaje de población en pobreza	264
Cuadro N. 20 Prevalencia de la desnutrición y desarrollos recientes	267

INTRODUCCIÓN

A mediados de la primera década del siglo XXI, se revierte la tendencia secular, hacia precios declinantes de los productos alimenticios más importantes en la dieta de consumo humano. Sin considerar la fase de precios récord de los alimentos, registrada en la crisis alimentaria mundial de 1971-1974 (FAO, 2000), los precios de tales productos registraron una tendencia decreciente desde mediados del siglo pasado, con breves y ligeras interrupciones.

En efecto, a partir principalmente del 2004, en forma diferenciada según los productos específicos, los precios de varios cereales y oleaginosas, como el trigo, maíz, el arroz y la soya, comenzaron a aumentar, movimiento que se aceleró sobre todo desde el 2006 y llegaron prácticamente a duplicarse entre fines del 2007 y los primeros meses del 2008. En el resto de ese año y en el 2009, declinaron significativamente los precios de los alimentos, pero se mantuvieron sobre los niveles promedio anteriores a las subidas. Más aún, volvieron a dispararse en el 2010 y el 2011, llegando a niveles nominales récord, muy cercanos, en términos reales, a los registrados en la mencionada crisis de la primera mitad de los años setenta¹.

Esa evolución interrumpe una tendencia de décadas y rompe con la complaciente visión de la agricultura y de la producción de alimentos, como actividades que funcionaban sin requerir mayor atención.² La misma fue calificada como una crisis alimentaria de graves consecuencias y de mucha mayor significación que los ciclos periódicos de los productos primarios, como muchos creyeron inicialmente.

Al menos en parte como respuesta a esa crisis, los gobiernos de los Estados Unidos y de los países de la Unión Europea, mantuvieron los programas de ayuda para sus agricultores, establecidos desde hace mucho tiempo atrás; varios países árabes, Corea y otros, aceleran la compra o el arriendo de tierras, especialmente en África y América Latina, para asegurar el

¹ / En valores nominales, el índice de precios internacionales de los alimentos pasó de 97.7 en el 2003, a 201.4 en el 2008 y a 213,3 en el 2012; en términos reales, deflactado por el índice del valor unitario de la manufactura del Banco Mundial, tomando como base el período 2002-2004=100, los valores correspondientes son de 98.1, 155.7 y 158.8, respectivamente; si se considera sólo el índice los cereales, que combina las principales cotizaciones de diversas variedades de trigo, arroz y maíz, los valores son de 99.2; 223.1 y 236.1, en cada año, respectivamente. Ver (FAO, 2016).

² / Salvo la limitada atención que se daba a la agricultura en las negociaciones comerciales internacionales, en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el sector tenía “tres décadas de abandono”, como declaró el Subdirector de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y reseñaron las agencias de prensa. Por coincidencia, ese es el lapso de tiempo que separa al informe anual del 2008, del Banco Mundial, (Banco Mundial, 2007), dedicado a la agricultura, del anterior emitido sobre dicha actividad.

acceso a los alimentos que precisan y no pueden producir localmente; países densamente poblados como India, China y Japón, que manejan planes generales y sectoriales, evaluados y reajustados periódicamente, los revisan y fortalecen. La mayoría reaccionaron ante dicha crisis, atendiendo sobre todo las emergencias que percibían en el corto plazo y, sólo en ciertos casos, con respuestas que contenían una perspectiva de mediano y largo plazo, basada en una comprensión cabal de las cuestiones en juego, que como trataremos de demostrar, tienen implicaciones mucho más serias y de alcance estratégico.

El objetivo de esta investigación es analizar las respuestas de política pública de los gobiernos de los países andinos ante la crisis alimentaria, para identificar su comprensión de las tendencias en marcha y su posicionamiento frente a los desafíos que la situación plantea, lo que nos permitirá vislumbrar los problemas que pueden presentarse.

En esta introducción revisaremos en primer lugar, el objetivo de la investigación y la metodología a emplearse; examinaremos luego el concepto de crisis alimentaria, sus contenidos y significación, para dejar en claro que su existencia es real, más allá de posiciones que la niegan, o le asignan sólo un papel mediático o publicitario, de carácter temporal, sin mayor significación. Luego colocaremos a los problemas alimentarios del período 2006-2011, en una perspectiva histórica: la crisis no genera las hambrunas que asolaron a ciertas regiones en el siglo pasado, sino que agrava las condiciones de vida, excluye y margina, en forma permanente y silenciosa, a un sexto de la población del mundo, que sumada a la población obesa y mal nutrida, otras expresiones de los problemas alimentarios globales, terminan afectando a más del 40% de la población total. Presentaremos luego las principales reacciones multilaterales y de las instituciones alimentarias, frente a la crisis, que pretenden generar cambios en la gobernanza alimentaria global, como elementos del contexto que rodea a la crisis. Para finalizar presentamos la estructura del trabajo.

Objetivo de la investigación.

Esta investigación no pretende analizar el funcionamiento de la agricultura, ni del sector alimenticio, desde una perspectiva técnica, ni biofísica, ni tampoco su dimensión meramente económica. El objetivo es comprender las respuestas de los países andinos, frente a la crisis alimentaria global, entre el 2006 y el 2011³, fundamentalmente en

³ / Tomamos este período por tres razones fundamentales: a) en él se concentran las dos fases de mayor aumento de los precios de los alimentos, desde la crisis alimentaria de la primera mitad de la década de setenta, del siglo pasado, que colocaron nuevamente a la agricultura y a la alimentación a la agenda internacional; b) en ese período se desarrollaron los mayores debates en torno a la crisis alimentaria, sus orígenes, características y

términos de políticas públicas, para entender la forma en que percibieron dicha crisis y las amenazas que enfrentaban, así como las restricciones que surgen de las características estructurales específicas y en particular de su sector agropecuario. Ello implica ubicar previamente a los países andinos dentro del régimen alimentario global, estableciendo la posición que ocupan y las funciones que cumplen.

Nos interesa comprender las nuevas o renovadas dimensiones, incluso geopolíticas, de la alimentación; analizar los cambios en las relaciones de poder y de distribución de riqueza, en este segmento de las relaciones económicas internacionales, el lugar que ocupan los países andinos. Para ello he elegido una perspectiva de economía política internacional, que considera indisoluble la articulación de las dos dimensiones; sólo una cabal comprensión del funcionamiento de dichas relaciones, permite examinar críticamente el alcance y las limitaciones de las políticas públicas, de los países andinos ante la crisis, captar el carácter excluyente y polarizador, del funcionamiento actual de las relaciones agro alimentarias, en particular en los países andinos y sus tendencias de evolución.

La hipótesis que organiza esta investigación plantea que las respuestas de los gobiernos de los países andinos, ante la crisis alimentaria global, se definen por la magnitud y las características que muestra dicha crisis en cada país; y, por las restricciones estructurales que presenta el sector agrícola en cada uno de ellos.

La primera variable explicativa, la crisis alimentaria y las formas en que se despliega en cada país andino, está marcada por las percepciones que los gobiernos tienen de los rápidos aumentos de los precios de los principales alimentos y de su alta volatilidad posterior, así como de los efectos que se registran en cada país. La segunda variable explicativa está dada por las características del sector agrícola en cada país, principalmente su dotación de factores, capacidades domésticas, de producción, niveles tecnológicos, rendimientos obtenidos en sus cultivos, su condición de exportador o importador neto de alimentos; el peso relativo de la producción, el empleo y las exportaciones netas agrícolas, en la economía agregada; la fase del ciclo económico en que se encuentran, principalmente.

Los problemas más agudos y masivos del hambre y la desnutrición están localizados

efectos; y, c) porque todos los gobiernos, incluidos los de los países andinos, se vieron forzados a pensar y definir sus respuestas ante la crisis alimentaria, lo cual implicaba, directa o indirectamente, establecer su posición frente a temas claves de la agricultura y la alimentación, como el grado y las formas de apoyo a la producción local de alimentos, su orientación frente a los biocombustibles, la prioridad asignada al sector, entre otros aspectos.

básicamente en un conjunto de países del África Subsahariana y del Asia, en parte porque varios de ellos, sufren graves conflictos como guerras civiles, muchas veces por razones étnicas o religiosas, agresiones externas, o por su frágil desarrollo institucional. Sin embargo, el hambre y la desnutrición también constituyen una amenaza para segmentos importantes de la población de algunos países de ingreso medio de América Latina. De hecho, en esta región existen, según las estimaciones más recientes de la FAO, 29.5 millones de personas que sufren subnutrición; entre los países que presentan los peores índices de subnutrición con respecto de la población total, están Haití con un índice de 51.8%; Nicaragua (16.8%) y Guatemala (14.3%). Los países que conforman hoy la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú), que consideramos en este análisis, representan al 2014, un 17.5% de la población total de América Latina, pero registran 12.1 millones de personas afectadas por el flagelo (un 41% del total regional); correspondiendo 5.5 millones a Colombia, 2.7 millones a Perú, 2.1 millones a Bolivia y 1.8 millones a Ecuador. De acuerdo a la proporción de personas con subnutrición respecto de la población total, el peor índice se registra en Bolivia (19.5%), Ecuador y Colombia están en torno al 11.2% y Perú (8.7%), este último se acerca al promedio de América Latina (excluyendo a los países del Caribe), que fue del 5,1%. Según estimaciones de la FAO, sólo el Perú no tendría amenazas a su seguridad alimentaria, debido a la importante reducción lograda en la década pasada (FAO, FIDA, PMA, 2014, pp. 44-45) y (CEPAL, 2014). Como sabemos, los promedios nacionales ocultan situaciones muy diferenciadas a nivel de regiones, como las zonas alejadas de las capitales y de los centros dinámicos, cuyos índices de pobreza son más elevados y presentan una situación alimentaria más vulnerable.

Además, una característica estructural de las economías de América Latina y en particular de los países andinos, ha sido su elevado nivel de desigualdad en la distribución del ingreso; de hecho América Latina es la región más desigual del mundo. La riqueza es monopolizada por pequeñas elites y los beneficios del crecimiento económico tienden a concentrarse en reducidos estratos de su población. La fase de bonanza y mayor crecimiento, gracias a los altos precios de las materias primas, que registran los países andinos, en la década pasada, estuvo acompañada por aumentos en el gasto social y mejoras relativas en la distribución del ingreso; a pesar de ello, el coeficiente de Gini de Colombia, en el 2013 (con 0.536), supera ampliamente el promedio latinoamericano de 0.497; en los casos de Bolivia (datos al 2011) y Ecuador, están ligeramente por debajo, con

0.472 y 0.477, respectivamente y en Perú llega al 0.444 (CEPAL, 2014).

La originalidad de esta investigación radica en dar una mirada de conjunto a cuatro países que comparten un territorio contiguo y diversas características históricas, físicas, económicas y sociales, pero han adoptado modelos económicos muy diferenciados; mientras Colombia y Perú, los más grandes de la región (representan tres cuartos de la superficie y casi dos tercios de la población de la Comunidad Andina, ver Anexo N. 34), han apostado a un esquema liberal, de apertura económica; Bolivia y Ecuador, reafirman su preferencia por un activo papel del Estado en la economía y por un manejo mucho más cuidadoso y restrictivo de sus negociaciones económicas internacionales (comercio, inversión extranjera y ayuda); los dos primeros apuntan al crecimiento y el desarrollo, en tanto que los últimos han generado expectativa e interés por sus proclamas en torno al “buen vivir” (o “Sumak Kausay”, en quechua), como el paradigma que orienta sus prácticas y políticas. Mientras Colombia y Perú se alinean con Estados Unidos y “Occidente”, en su política exterior; Bolivia y Ecuador, han adoptado una posición externa “anti hegemónica” y de confrontación, que ha llevado incluso a rupturas y tensiones; su participación en la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA), impulsada por Hugo Chávez, ex presidente de Venezuela, en alianza con Cuba, desde mediados de la década pasada, ha abonado bastante para ello.

Este trabajo se concentra en las políticas alimentarias de los cuatro países andinos, en el período 2006-2011, tratando de identificar también, si las diferencias que las posiciones políticas e ideológicas antes esbozadas, se manifiestan en divergencias importantes en cuanto a los instrumentos utilizados y en las orientaciones básicas de las políticas, en este campo específico.

Las políticas públicas aplicadas por los gobiernos de los países andinos, predominantemente exportadores netos de alimentos, frente a la crisis alimentaria fueron fundamentalmente reacciones dirigidas a paliar, en el corto plazo, los impactos de los altos precios de los alimentos, sobre los consumidores, mediante controles, el mantenimiento o reforzamiento de programas de protección y ayuda, alimentaria o nutricional directos, con aumentos en los sistemas de transferencias unilaterales condicionadas; en algunos casos se redujeron impuestos y aranceles sobre importaciones de productos alimenticios. En cuanto al apoyo a los productores, aumentaron los créditos y se establecieron subsidios para la compra de insumos importados, especialmente

agroquímicos y fertilizantes; se suspendieron temporalmente los estímulos establecidos para impulsar la producción de biocombustibles, a partir de cultivos con uso alimentario. No se modifica la importancia relativa asignada a la agricultura, ni se adoptan estrategias de más largo plazo, que demuestren una valoración de los cambios registrados en las vinculaciones entre las dinámicas del capitalismo y de la agricultura.

Este breve recuento permite confirmar que los impactos de la crisis alimentaria y el papel que cumple cada país en el sistema alimentario global no es sólo el resultado de la acción de fuerzas externas, como las estrategias de transnacionales agroalimentarias, ni se derivan de los efectos de las políticas de subsidios de los países desarrollados, que controlan fracciones importantes del mercado mundial, sino que los procesos nacionales y las políticas alimentarias domésticas juegan un papel crucial.

Examinaremos las políticas de los países andinos, en el período de crisis, incluyendo las acciones y decisiones de las instituciones estatales competentes, para enfrentar los impactos de las bruscas subidas y de la inestabilidad de los precios de los productos alimenticios y de los insumos agrícolas, sobre el abastecimiento interno. Nos centraremos en aquellas que tienen directa relación con los precios y el abastecimiento de alimentos.

Se incluyen, por lo tanto: acciones, proyectos, decretos, campañas, obras y tareas, que realizan las instancias del poder ejecutivo, buscando garantizar la seguridad alimentaria y precios accesibles para los ciudadanos. También consideramos los instrumentos jurídico-normativos, económicos y técnico-administrativos, usados por los gobiernos centrales, que tienen una relación directa o indirecta (por ejemplo: opciones energéticas, acuerdos comerciales, políticas sociales), con la disponibilidad y los precios de los alimentos.

En general, las políticas públicas en los países andinos tienen un alto peso de continuidad, por razones que discute la ciencia política (inercia institucional y política, peso de las estructuras burocráticas, estabilidad de las coaliciones en el poder, entre otras); por ende, es necesario examinar la trayectoria previa de las políticas alimentarias que aplicaron tales países, en las décadas anteriores a la crisis alimentaria; de hecho algunas de sus respuestas ante la crisis, van a implicar reajustes o cambios relativamente menores en políticas alimentarias y nutricionales establecidas en períodos anteriores, que trataban de ampliar su alcance o redefinir sus características.

Dos precisiones adicionales sobre el alcance de la investigación son pertinentes; en primer lugar, no nos ocupamos de analizar, en todos los países, la profusión de textos jurídicos (constitución, leyes sectoriales o sobre temáticas específicas: agua, tierras y otras), aprobados o en debate; ni extensos planes generales o sectoriales, que son básicamente prescriptivos y construyen desde el deber ser, campos retóricos y espacios virtuales (salvo cuando implican acciones concretas), que generan distorsiones en lugar de permitir una comprensión adecuada de los procesos reales.

En segundo lugar, es claro que existen diferencias importantes entre el sector “Agricultura, ganadería, silvicultura, caza y pesca”, agricultura y la agricultura alimentaria; la primera es la denominación estándar utilizada en la contabilidad nacional de los países, que abarca además de la agricultura a todos los subsectores allí mencionados; así, hay países en los cuales la pesca tiene un peso importante (Perú, entre los andinos), la ganadería ocupa un lugar destacado en todos los países andinos; la agricultura, por su parte, es una fracción del conjunto antes mencionado, que se ocupa sobre todo de los cultivos temporales y permanentes que se desarrollan en un territorio, incluyendo los pastizales, para la cría de ganado; finalmente, el sector alimentario, cubre sólo los cultivos que sirven directamente o con cierta transformación, para la alimentación humana, excluye por lo tanto a ciertos cultivos agrícolas de productos que sirven como materia prima para la industria manufacturera no alimentaria (como algodón, caucho, tabaco, entre otros); en la mayoría de países se estima que alrededor de un 80% de la producción agrícola corresponde a productos alimenticios, salvo casos de especialización extrema, que no existen en los países andinos..

Las estadísticas disponibles tienden a concentrarse en la primera y en la segunda denominación, si bien existen estudios específicos sobre los alimentos, estos son más limitados. Siempre que la información lo ha permitido, hemos analizado la parte correspondiente a los cultivos de productos alimentarios, dentro de la agricultura; sin embargo, es muy difícil y costoso (en tiempo y recursos), aislar en diversos indicadores, lo que corresponde a los cultivos de productos alimentarios; por ello, en ocasiones se hace referencia a las dos denominaciones primeras, especificando siempre la que estamos manejando, puesto que el objetivo de la investigación apunta fundamentalmente a la sistematización de las políticas públicas referidas a la agricultura de alimentos; la pesca y la ganadería tienen sus propias lógicas, actores y dinámicas, que no abordamos.

Metodología

Esta investigación busca comprender las respuestas de políticas públicas, de los gobiernos de los países andinos, ante la crisis alimentaria, en función de la magnitud y características que ella asume en cada país y de las restricciones estructurales de su sector agrícola. No se utiliza un modelo causal cuantitativo, debido a que la variable dependiente y las variables independientes, son muy difíciles de sintetizar en un indicador. Además, no creemos que ese tipo de modelos simplificadores pueda ayudar en el análisis de procesos complejos, que no son susceptibles de ser cuantificados, salvo una extrema simplificación.

En consecuencia, adoptamos un modelo causal de tipo cualitativo, que se basa en un análisis descriptivo de las variables estudiadas y de sus conexiones. Se describen datos y características de las políticas aplicadas por los países, las expresiones de dicha crisis en cada país; y, las características estructurales de los países; es un proceso de observación y de reflexión sobre las manifestaciones y conexiones entre los fenómenos estudiados.

Se hace una descripción analítica de las variables analizadas: las políticas públicas aplicadas por cada país andino; las evidencias y otros elementos analíticos de la crisis alimentaria, sus manifestaciones y apreciaciones en cada país; y, la incidencia de los factores estructurales que están presentes en cada caso.

Básicamente se utiliza información secundaria, estadística, documental y bibliográfica, producida por organizaciones intergubernamentales, por las instituciones de los gobiernos de los países andinos, por gremios empresariales, organizaciones no gubernamentales, prensa y otras fuentes.

Las bases de datos de organismos especializados, como las de la FAO, la OMC, el Banco Mundial, CEPAL, que proporcionan información estadística, con series históricas e indicadores nacionales y regionales, han sido muy útiles. También nos hemos apoyado en los informes y estudios periódicos, que entregan organizaciones internacionales de tipo general, como: PNUD, Banco Mundial, CEPAL, OCDE, BID; y especializadas: FAO, IICA.

Los estudios y análisis académicos, tanto de carácter teórico, como aplicado, generales o regionales, han sido importantes elementos de orientación, contraste y crítica.

Esa información de naturaleza cuantitativa o cualitativa, ha sido recogida, organizada, sistematizada, contrastada y analizada críticamente, para describir y caracterizar los procesos estudiados.

Definición y alcance de la crisis alimentaria.

En el discurso cotidiano y también en las ciencias sociales, se tiende a usar en forma muy amplia la palabra crisis; en ocasiones con sentidos muy diferentes e incluso extremos, que van desde tensiones menores, a transformaciones y cambios fundamentales. Es preciso, por lo tanto, manejar con precaución el término y su caracterización; pero de partida hay que reconocer que su definición implica no sólo teoría, sino también ideología (LANG, 2009); es decir asumir una posición frente a la temática abordada; ocupar un lugar desde el que se enuncia el discurso. Eso se refleja igualmente en el diccionario, cuando bajo la palabra crisis se denotan cambios bruscos en formas consideradas estables de funcionamiento de ciertos actores; o alteraciones importantes de algunos procesos, que cambian su dirección; o una situación difícil de una institución, de un gobierno; el deterioro de una economía o el agravamiento de una enfermedad, entre otras acepciones (REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, s.f.). Como se puede apreciar, esa profusión de significados exige precisar la definición y el contenido con el que lo utilizaremos en este trabajo, para clarificar su poder analítico.

Una primera precisión es la de que la noción de crisis en el sector alimentario se ha tendido a asociar tradicionalmente con situaciones de escasez o gran inestabilidad en el acceso a los alimentos, para segmentos importantes de la población. El énfasis se coloca en la disponibilidad de alimentos, amenazada por lo general, por pérdidas de producción (debido a la incidencia de plagas, o de factores climáticos adversos, como sequías o inundaciones). Esta perspectiva, que marcó la comprensión del problema, fue adoptada por la FAO; así, hasta fines de la década de los setenta, la inseguridad alimentaria era analizada básicamente desde las limitaciones de la oferta de alimentos⁴. El incisivo análisis de Sen, a comienzos de los años ochenta (SEN, 1981), completa y consolida una perspectiva que venía planteando, desde la década precedente: la necesidad de poner el acento en el acceso de la población a los

⁴ / Si bien la noción de seguridad alimentaria comenzó a formarse desde fines de la Segunda Guerra Mundial, fue en la Conferencia Mundial de la Alimentación, en Roma, en 1974, cuando se define el concepto que marcó los debates hasta los años 90: “Disponibilidad en todo momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos para sostener el aumento constante del consumo de alimentos y compensar las fluctuaciones en la producción y los precios”. En las dos décadas siguientes se agrega la dimensión nutricional, para completar el concepto. Pero será en la Cumbre de 1996, cuando se formule una definición más completa: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida sana y activa”. Esta definición incorpora las dimensiones claves: disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización, de los alimentos, al igual que el aspecto nutricional; ella fue ratificada en la Cumbre Alimentaria Mundial del 2009 (COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, 2012, pp. 5-6)

alimentos, determinada por los derechos (“entitlements”), con que cuentan los individuos en una sociedad; los problemas alimentarios pueden obedecer entonces, principalmente, a la carencia de empleo y de ingresos; en definitiva, a la pobreza que sufren distintos segmentos de una sociedad, que incluyen la incapacidad o los límites para acceder a los alimentos, sea a través de la demanda en los mercados, o por autoabastecimiento (pequeña producción campesina o familiar). El propio concepto de seguridad alimentaria se ubica entonces, en la intersección entre la oferta y la demanda de alimentos, según el énfasis que se quiera poner en el análisis (GORDILLO & JIMÉNEZ, 2006). La producción, distribución, acceso y consumo de los alimentos, van a registrar cambios importantes en el último tercio del siglo XX, debido a las transformaciones que se aplican en la tecnología de producción y en el transporte; el nivel de integración comercial, el crecimiento poblacional, la urbanización y los patrones alimentarios; dichos cambios y el surgimiento de nuevos actores (principalmente las corporaciones agrícolas y los supermercados), modifican los desafíos y presiones para la seguridad alimentaria, así como las formas que asumen las crisis.

En la segunda mitad de la década pasada, la inesperada y rápida elevación de los precios de los alimentos, muy por encima del promedio de largo plazo, vuelve a colocar a la agricultura y la alimentación dentro de la agenda política internacional, por sus efectos en los sectores más pobres de las sociedades, generando preocupación además por su incidencia en movilizaciones masivas de protesta y una mayor inestabilidad política en muchos países del mundo.⁵ En ese contexto, como señala Karapinar, lo que convierte a esta rápida subida de precios de los alimentos en una “crisis” alimentaria, son sus severos impactos en la vida diaria del billón más pobre de la población mundial (KARAPINAR & HÄBERLI, 2010); de acuerdo a las estimaciones disponibles, que luego fueron revisadas, se calcula que entre 75 y 100 millones de personas se agregaron a la población que sufre hambre; en buena medida, el incumplimiento del primer objetivo de los ODM, en varios países se explica por esta crisis. En consecuencia, este autor coincide con Torero, cuando menciona que: “aunque no hay una definición universal de “crisis alimentaria”, aquí se la entiende como un cambio abrupto y no anticipado que afecta a la gente en forma severa y negativa” (KALKUHL & TORERO, 2016).

⁵ / Las investigaciones disponibles para el período 2007-2011, mencionan entre 28 y 48 países, situados en el sur global, que registran tales eventos; 14 de ellos corresponden al África (BERAZNEVA & LEE, 2013). En América Latina se destacan los casos de México, Nicaragua, Haití y Perú. Si bien no hay consenso en torno a la calificación y el alcance de los “disturbios provocados por alimentos”; hay gran interés por entender las relaciones entre los conflictos alimentarios y las grandes movilizaciones políticas. En la literatura sobre el tema pueden destacarse los trabajos de (SCHNEIDER, 2008), (AREZKI & BRÜCKNER, 2011), (BELLEMARE, 2011), (BRINKMAN & HENDRIX, 2011), (BUSH, 2010).

Desde el 2008, se genera una gran cantidad de literatura académica y análisis, producida por organizaciones internacionales, generales y especializadas (como la FAO, el PMA, el Banco Mundial y el FMI, entre otras), que destacan la magnitud y la velocidad de la subida de los precios de productos alimenticios básicos, identifican y analizan los factores que desencadenan dicha tendencia, las condiciones de las actividades agrícolas y las de origen externo que la agudizan; se examinan las diferentes dimensiones que inciden sobre la oferta y la demanda de los alimentos a nivel global, así como los efectos de los altos precios sobre diferentes actores y sectores. Todos coinciden en caracterizarla como una crisis alimentaria global, debido a la magnitud del riesgo que genera para amplios segmentos de población, de todos los países, amenazando su seguridad alimentaria y provocando una creciente inestabilidad política. Hay énfasis diferenciados en cuanto a las explicaciones del proceso y su significación; diagnósticos parciales, que llevan a diversas respuestas de políticas públicas, así como distintas valoraciones del papel que corresponde al Estado y al mercado en la estabilización de los precios. Entre los muchos trabajos publicados a partir del 2008, cabe destacar los de (HEADEY & SHENGGGEN, 2008), (CLAPP & COHEN, 2009) (HEADEY & SHENGGGEN, 2008), (KARAPINAR & HÄBERLI, 2010), (KEATS, et al., 2011), (McMICHAEL, 2009), (MARSDEN, et al., 2010), (ZIEGLER, et al., 2011), (HEADEY & FAN, 2008), (HEADEY, 2011) (HOLT GIMENEZ & SHATTUCK, 2011), (MARSDEN, et al., 2010), (von BRAUN, 2008), (von BRAUN, 2009).

Tales trabajos constatan una significativa alteración de los patrones “normales” o habituales del abastecimiento de alimentos, en términos de cantidad, precio y acceso oportuno; que ocurre en forma simultánea en los más diversos países del mundo, provocando desequilibrios que presionan al alza los precios de alimentos básicos, que se acercan, en términos reales, al récord histórico, registrado hace más de tres décadas, en la reconocida crisis alimentaria de 1972-1974. Nos encontramos pues ante un evento similar, si bien sus causas y el contexto en el que se produce son diversos.

Efectivamente, la manifestación más clara de que los procesos y mecanismos que regulan la producción, distribución y consumo de los alimentos no funcionan como habitualmente lo hacían, es la presencia de problemas de acceso a los alimentos, una marcada tendencia al rápido incremento de los precios de los principales productos alimenticios y de bruscas variaciones en los mismos, que provocan una gran volatilidad en los mercados. Tales problemas impactan de manera muy diferenciada en los distintos países del mundo y en los diversos segmentos de la población; en el primer caso, según el lugar y funciones que ocupa cada país en un sistema alimentario global, crecientemente interconectado; en el segundo,

según su nivel de ingreso y el peso que representa el gasto en alimentos, en el gasto total. Existen, por lo tanto, diversos segmentos de población y regiones en los distintos países del mundo, tanto del norte como del sur, para los cuales la escasez y los altos precios de los alimentos pasan virtualmente inadvertidos.

Sin embargo, esas tendencias golpean fuertemente a los sectores poblacionales de menores ingresos, tanto del campo como de las ciudades, que destinan una proporción mayor de sus ingresos a la compra de alimentos. Incluso los campesinos que tienen pequeñas unidades familiares de producción agrícola, son afectados duramente en sus condiciones de vida, puesto que en su gran mayoría son compradores netos de alimentos; los asalariados agrícolas y campesinos minifundistas, sufren un deterioro real en sus condiciones de vida, deben sacrificar otros rubros de gasto para ellos y su familia (educación y salud, entre ellos). Las respuestas nacionales frente a los problemas de abastecimiento y la volatilidad, retroalimentan el proceso, al generar acaparamiento, restricción de exportaciones, compras de pánico o por una precaución exagerada. En términos concretos, es claro que la evolución de los precios de los alimentos presenta características específicas en cada uno de los productos, en función de la diversificación del origen de la oferta y de la demanda, el nivel de comercialización internacional, entre otras.

Varios de los trabajos mencionados sobre la crisis alimentaria destacan las nuevas o modificadas articulaciones de la producción y de los flujos internacionales de alimentos, con los desarrollos en los mercados y en la regulación del petróleo y de la energía, debido al peso que adquiere el uso de fertilizantes y agroquímicos en la producción agrícola (PFEIFFER, 2006), así como por la creciente proporción de la producción de productos agrícolas (trigo, maíz, caña de azúcar, soja, palma, canola), utilizada para elaborar biocombustibles; con los mercados financieros, en función de la expansión de las transacciones de futuros sobre productos agrícolas y de una creciente presencia de actores claves del sector, como las grandes corporaciones transnacionales del agro negocio, realizando operaciones de fusión y adquisición de otros competidores, comprando tierras o desplegando, a través de nuevas inversiones, las cadenas globales de valor con las que operan a nivel global; con el cambio climático, en razón de la mayor incidencia de eventos atmosféricos extremos, que afectan a la producción y acentúan la inestabilidad en los rendimientos.

Esto nos lleva a una tercera forma de abordar la crisis alimentaria, con una perspectiva de más largo plazo, que la considera como una manifestación de los desequilibrios subyacentes en el funcionamiento del sistema agroalimentario, concebido como ese conjunto de actores (empresas de distintos sectores, gobiernos, organizaciones de diverso tipo), que

desarrollan relaciones económicas, políticas y de conocimiento, para organizar la producción, distribución y consumo de alimentos. Tales relaciones se expresan en las dinámicas de la producción, en los flujos de comercio, en los paquetes tecnológicos utilizados; conforman procesos que se formulan bajo relaciones particulares de poder y dominación, marcadas por una distribución de capacidades y recursos muy asimétrica entre los actores participantes, como veremos en el primer capítulo. Dicho sistema está directamente relacionado con los cambios en la organización y funcionamiento de los procesos de acumulación a nivel del conjunto de la economía.

Además constatamos que en el último cuarto del siglo XX, se producen cambios en la organización y funcionamiento del régimen de acumulación, entre ellos el ascenso del capital financiero a un papel clave en el proceso de valorización del capital, gracias a la liberalización y desregulación de los flujos a nivel doméstico e internacional, facilitada por los desarrollos en las tecnologías de la información y de las telecomunicaciones, junto a un dinámico proceso de innovación financiera, el surgimiento de grandes inversionistas institucionales y una creciente actividad financiera transnacional. Estos procesos se asocian con el predominio del neoliberalismo, doctrina económica propiciada por el capital transnacional, los gobiernos de los países más ricos y las organizaciones financieras multilaterales, básicamente el Banco Mundial y el FMI. Esos procesos son analizados extensamente en (CHESNAIS, 1996).

Estas dinámicas se trasladan igualmente al sistema agroalimentario, acentuando la industrialización de los alimentos, que tiende a desvincularse de la producción agrícola próxima, al procesar y consumir alimentos que viajan grandes distancias desde el lugar en que se producen hasta llegar a los mercados finales; en consecuencia, el capital financiero gana presencia en el sector, por un uso cada vez mayor de operaciones en los mercados de futuros, que adquieren un carácter claramente especulativo y se convierten en un factor que acelera la subida de los precios de los alimentos, en particular durante la crisis 2007-2008, cuando el valor de tales transacciones supera varias veces el correspondiente al total de la producción agrícola involucrada; la reducción de las tasas de interés y de la rentabilidad en otros activos, unida a las expectativas de precios crecientes, convierte al trigo, la soya y el maíz, en nuevas y atractivas opciones de inversión.

Esta caracterización de la crisis alimentaria, es más abarcadora, al poner atención no sólo a los temas clásicos como la producción de alimentos, las tendencias demográficas, los cambios en las dietas al mejorar los ingresos de una parte de la población, sino también en los precios de la energía, por la dinámica de los biocombustibles y las políticas que estimulan su

desarrollo; con los efectos del cambio climático; ambas tendencias poco significativas dos décadas atrás, plantean hoy nuevos desafíos para la definición de las políticas públicas alimentarias. Constata el cambio estructural en el sistema alimentario, cuyo sector más moderno depende de los precios del petróleo y del gas, materia prima básica para producir los agroquímicos y fertilizantes que utiliza ampliamente; como por el desvío de una parte creciente de la producción de maíz, arroz, caña de azúcar y palma africana, para elaborar biocombustibles); con los mercados financieros, por la amenaza potencial de la especulación masiva en las transacciones con derivados y futuros sobre los alimentos, cuando las opciones alternativas se vuelven menos rentables; y con el cambio climático y sus efectos, debido tanto a que el sector agrícola es un importante emisor de gases de efecto invernadero, y una actividad muy vulnerable a los eventos naturales extremos (sequías, inundaciones, tifones y otros), que se han vuelto más frecuentes debido al avance del problema.

En efecto, desde comienzos de los años noventa, los informes periódicos del Panel Intergubernamental para el Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés), han acumulado análisis técnicos y evidencias científicas que demuestran que es la acción humana, con sus actividades de producción, transporte, consumo y formas de vida, la que ha contribuido, en forma acumulativa, al incremento de la temperatura en el mundo, como la principal expresión del cambio climático, con todas sus secuelas negativas, incluyendo una mayor frecuencia de fenómenos naturales extremos y desastres. La agricultura contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero (principalmente óxido nitroso, por el uso masivo de fertilizantes nitrogenados; y, metano, por la ganadería y el manejo de los suelos), que son los que provocan el cambio climático; pero al mismo tiempo es una actividad que puede contribuir a la solución, en la medida que, de acuerdo a las formas que adopte la producción, el riego y el manejo de suelos, puede contribuir a la captación de una parte de dichos gases. El sector agrícola, la ganadería y la acuicultura necesitan aplicar tecnologías y modalidades de desarrollo sustentables, que contribuyan a la mitigación y remediación de los daños ambientales, así como a la adaptación al cambio climático y a la prevención de desastres.

Dentro de esta perspectiva amplia de la crisis alimentaria, hay versiones críticas, que la consideran como un problema estructural y permanente, generado por el propio funcionamiento del sistema alimentario, como una característica definitoria del mismo, ya que a partir del período colonial, se establece una relación de explotación y extracción de alimentos y materias primas del “sur global”, por parte de las potencias coloniales. Dicha relación se modifica y cambia de formas a lo largo del siglo XX, especialmente en su

segunda mitad; con la liberalización comercial y financiera contemporánea, se asigna a los países del sur el papel de “granja global”, para los consumidores del norte y los de altos ingresos del sur, provocando el surgimiento de un segmento de la población mundial, sin acceso a los alimentos. (McMICHAEL, 2009).

En el mismo sentido, (LANG, 2010), considera a la crisis alimentaria 2007-2008, como una situación normal, que sólo evidencia los límites de las políticas propias del paradigma productivista, que acumula presiones sobre la tierra, la gente, la salud y el medio ambiente, generando distorsiones en los mercados, el acceso a los alimentos e incluso a la cultura. Por lo tanto, la crisis sin ser nueva, “plantea desafíos muy serios para el planeta, para la gente y para el progreso” (LANG, 2009).

Otros precisan, dentro del mismo marco analítico, que la crisis alimentaria es permanente; está vinculada con “las configuraciones políticas y modelos socioeconómicos” de las últimas décadas, en particular, con los efectos del neoliberalismo, que provocan cambios en la especialización agrícola de los países periféricos, hacia cultivos de exportación, reduciendo la disponibilidad de alimentos para los sectores campesinos y de menores ingresos (TEUBAL & PALMISANO, 2013). Más precisamente, los movimientos sociales y en particular los sectores de pequeños campesinos, que incluyen a los estratos de asalariados, permanentes o temporales, así como a los agricultores de subsistencia, que entregan sus pequeños excedentes al mercado (y por supuesto los campesinos sin tierra), viven una permanente crisis alimentaria, marcada por la pobreza y el hambre.

Para otros autores, las crisis alimentarias y el rápido incremento de los precios de los alimentos, son un proceso de carácter cíclico, que se presenta con una periodicidad de tres décadas. La dinámica se genera puesto que las bajas tendenciales de los precios de los principales alimentos, sostenidas a lo largo del último siglo⁶, vuelven no rentables a las inversiones en investigación para incrementar la productividad y también en infraestructura; la producción crece menos que la demanda y se produce, lógicamente una subida brusca de los precios. Así, el ciclo que arranca con la crisis del 2007, se registra 35 años después de la crisis de los años setenta (DAWE, 2010).

Por otro lado, hay un enfoque más estadístico y pragmático de la crisis alimentaria. A partir de la crítica de las estimaciones de la FAO y del Banco Mundial, sobre los efectos en el bienestar, generados por la crisis alimentaria global 2007-2008 (un aumento de entre 75 y

⁶ / Desde el año 1900 hasta fines de la primera década del presente siglo, los precios ajustados por la inflación del arroz, maíz y trigo se habrían reducido con una tasa porcentual anual de 1.37%, 1.25% y 1.05%, en cada caso, respectivamente (DAWE, 2010)

160 millones de personas que sufren hambre y pobreza en el mundo), realizadas con un enfoque basado en simulaciones, (HEADEY, 2011) se pregunta si existió efectivamente tal crisis. Señala que dicho método es deficiente y cubre en forma insuficiente a los dos países más poblados del mundo (China e India); propone usar como alternativa de medición, la inseguridad alimentaria auto reportada, en la Encuesta Mundial Gallup, que, según sus análisis, aumenta por la inflación de los alimentos, pero se reduce por el nivel de crecimiento económico. Así, constata que entre el 2005 y el 2008, las personas afectadas por el hambre se habrían reducido entre 60 y 250 millones; gracias fundamentalmente a las elevadas tasas de crecimiento registradas en los dos países mencionados⁷. Headey no niega, en absoluto los impactos de la subida de los precios de los alimentos en el nivel de vida de los sectores de menores ingresos; es cauto respecto de un indicador subjetivo como la autopercepción y señala sus límites; pero cree conveniente aprovechar la rápida disponibilidad y el bajo costo, de este indicador de seguridad alimentaria a nivel individual; de hecho propicia su mayor utilización (HEADEY & ECKER, 2012) y (HEADEY, 2013). No obstante, el autor nunca niega la existencia de la crisis alimentaria; de hecho tiene varios trabajos que la describen profundamente (HEADEY & FAN, 2008); establece como inciden los cambios registrados en

⁷ / De hecho esa búsqueda de mejores formas de medir la inseguridad alimentaria viene de antes. Las principales organizaciones multilaterales responsables de los temas alimentarios (FAO y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), iniciaron en la segunda mitad de los años noventa, la construcción de herramientas para medir la vulnerabilidad alimentaria, e identificar las situaciones más problemáticas. Como parte de tales esfuerzos, desde el 2004 se adelanta la construcción de una Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases (CIF; IPC por sus siglas en inglés), para generar un enfoque común y una mejor coordinación entre los distintos niveles en los cuales se manejan los problemas alimentarios (mundial, regional, nacional y local). Se quiere lograr un consenso para clasificar la severidad de las situaciones que se presentan, considerando la multidimensionalidad de la seguridad alimentaria y la necesidad de responder en forma oportuna. Básicamente se trata de orientar la toma de decisiones de política pública, en particular de la ayuda alimentaria en situaciones de emergencia. En tal proceso participan las organizaciones mencionadas, junto a la Unión Europea, las agencias de cooperación de: Estados Unidos, Alemania, Reino Unido, Canadá, Países Bajos, Suiza y España; así como organizaciones no gubernamentales, como OXFAM, Save the Children y CARE (Ver sitio web del IPC <http://www.ipcinfo.org/> y Manual, para tener información completa). Se formó un grupo de trabajo, que maneja los aspectos técnicos del programa, con el Banco Mundial, USAID, entidades especializadas en investigación, como el International Food Policy Research Institute (IFPRI), e incluso algún contratista internacional, entre otras. Se quiere formar grupos similares en cada país que participe (cerca de 30 en total; incluyendo regularmente a Haití y Honduras, de América Latina), para hacer el seguimiento permanente, focalizar y coordinar las acciones en las regiones más vulnerables. Después de la crisis alimentaria reciente, en el contexto de una recesión global aun no superada y con una menor disposición para mantener flujos de ayuda, los gobiernos de los países más ricos y el “establishment de la ayuda” (RIEFF, 2016), quieren mayor precisión para distinguir entre las distintas situaciones de inseguridad alimentaria. La CIF identifica así cinco fases: nula o mínima; estresada; crisis; emergencia; y, catástrofe humanitaria. Existe crisis en un área, cuando: “Aún si cuenta con asistencia humanitaria, al menos 1 de cada 5 hogares del área se encuentra en la siguiente situación o en una aún más precaria: Brechas en el consumo de alimentos con niveles de desnutrición aguda elevados o sobre lo normal. O Bien: Apenas puede satisfacer necesidades alimentarias mínimas y únicamente mediante el agotamiento acelerado de los medios de vida que llevará a brechas en el consumo de alimentos.” (CIF, Asociados Mundiales de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases, 2012, p. 36). En consecuencia, se detalla una serie de indicadores nutricionales y de condiciones de vida, que permiten establecer que se ha llegado a tal situación; se busca generar alertas tempranas y distinguir el nivel de los problemas.

el sistema alimentario y sus nuevas articulaciones (HEADEY, et al., 2009), así como los efectos de la crisis global en la auto percepción de la seguridad alimentaria (HEADEY, 2013).

En suma, la presencia de al menos dos fases de altos precios de los alimentos, la primera en el 2007-2008 y la segunda en el 2010-2011, con todas las secuelas que ello implica, pero sobre todo, como expresión de problemas de fondo del sistema alimentario, muestran que enfrentamos una crisis alimentaria, como todos lo han advertido y analizado. Reiteramos, los precios altos de los alimentos, no son la única expresión de la crisis, sino que reflejan los desequilibrios y las tensiones acumuladas en el funcionamiento del sistema alimentario; los mismos se manifiestan en el plano global, en las diferentes regiones y países del mundo, así como a nivel local. Dentro de esta tendencia general, al incremento de los precios durante la crisis, el comportamiento de los diversos productos tiene su dinámica propia y sus especificidades. Es claro igualmente, que dicha crisis fue particularmente grave en el caso de los países más vulnerables del África y del Asia; pero afectó a los sectores más débiles de todas las sociedades, incluso en los países ricos. Los segmentos de población de mayores ingresos, prácticamente no sintieron inseguridad alimentaria.

En nuestra investigación manejaremos el concepto ampliado y más estructural de la crisis alimentaria, para analizar las respuestas de política pública dadas por los gobiernos de los países andinos, en el período mencionado, frente a sus requerimientos y desafíos; consideramos adecuada esta elección, ya que significa adoptar una perspectiva de mediano y largo plazo, indispensable para captar la relevancia de estos procesos; considera las dimensiones diversas que hoy asume el sistema alimentario, incluyendo los reiterados problemas de calidad e inocuidad de los alimentos, con la evidente preocupación de los consumidores; integra las condiciones y desafíos actuales del abastecimiento de alimentos para nuestras poblaciones; y, nos permite plantear las preguntas y dilemas claves, frente a los biocombustibles, el cambio climático, el manejo de los recursos naturales, entre otros.

Los problemas alimentarios del 2006-2011 en perspectiva histórica.

La primera necesidad de un ser humano es asegurar la subsistencia, tomando diariamente el agua y los alimentos que dan a su cuerpo la energía que requiere para mantenerse vivo. Esa fue la principal preocupación de los individuos, agrupados en hordas primero, en comunidades primitivas luego y posteriormente en sociedades más amplias y complejas, que se configuran finalmente como los Estados nacionales actuales.

La obligación de cumplir con esa función, que puede aparecer como básicamente individual y familiar, es asumida en el seno de las modalidades de organización social construidas históricamente por los seres humanos, que determinan las formas de producción, comercialización y consumo, las tecnologías utilizadas, las relaciones con la naturaleza y con otras comunidades. Adicionalmente, la comunidad asumió siempre la misión de asistir en la alimentación, básicamente de los sectores más desfavorecidos, con programas de asistencia social, o bajo formas de ayuda humanitaria, muchas veces motivadas por razones religiosas o morales.

Las hambrunas que periódicamente se han presentado en diversas regiones del mundo, han marcado la historia de la humanidad, con episodios catastróficos, cuyas dimensiones son más agudas, desde la Edad Media, debido al crecimiento demográfico y a la expansión de las ciudades, puesto que más gente depende de la compra de alimentos. Fenómenos naturales como sequías muy prolongadas o inundaciones masivas, la presencia de plagas, que reducen muy fuertemente la producción de alimentos, junto a otros problemas que interrumpen los canales de distribución y provocan desabastecimiento en ciertas regiones, han sido señalados usualmente como los factores que desencadenaban las hambrunas. Es claro, sin embargo, que un evento natural sólo genera un desastre humanitario, cuando hay una población en condiciones de vulnerabilidad.

Los conflictos de orden político, como la agresión colonial, las guerras civiles o las confrontaciones con otros estados, también generan o recrudecen muchas veces, las dificultades para acceder a los alimentos, en ciertas regiones y para ciertos segmentos de la población; así, muchas veces las hambrunas no se generan precisamente por una caída en la producción agrícola. También desde hace muchos siglos se identificó el comportamiento específico de ciertos individuos de las sociedades, que acaparan y especulan con los preciados alimentos, por el afán de obtener ganancias extraordinarias y fáciles, como factores coadyuvantes que agravaban la escasez y elevaban los precios.

La capacidad de una sociedad para enfrentar esas dificultades y responder ante las restricciones que afectan a un segmento importante de la población, a zonas productoras y a regiones específicas, está determinada principalmente por la dotación, cuantitativa y cualitativa, de recursos con que cuenta (principalmente naturales: tierra, agua, clima y biodiversidad; pero también, financieros y tecnológicos); por los niveles organizativos, la madurez de las instituciones que ha logrado construir, su capacidad de cooperación interinstitucional y sus niveles de cohesión interna. Los fenómenos naturales adversos (prolongada sequía o inundaciones, la presencia de plagas, entre otros), así como distintos

procesos que pueden provocar un drástico desequilibrio entre los niveles de oferta y demanda de alimentos, son factores cuyos efectos son transformados por las estructuras sociales y por los procesos políticos de las sociedades dentro de los que se presentan en cada caso específico; no existe, por lo tanto, un determinismo climático o ambiental que genere automáticamente agudos problemas alimentarios.

Las protestas y la movilización de al menos una parte de la población afectada, por la escasez y altos precios de los alimentos básicos, que ocasionalmente llegaban incluso a saqueos o a revueltas políticas más amplias, junto a la difusión de información sobre los dramas humanos que provoca la hambruna, generan presiones para que las autoridades tomen acciones frente a los problemas; históricamente sectores de la prensa, de las iglesias y del propio poder político, inclusive dentro del aparato burocrático de las viejas potencias colonialistas, han generado voces críticas, debido a la inestabilidad que provocaban estos fenómenos y a la mala imagen que daban de su gestión. Recordemos que históricamente se ha demostrado que los pueblos que se rebelan y movilizan, no son los que enfrentan las peores situaciones de hambruna, sino aquellos que aprovechan la oportunidad política que se presenta, para impulsar sus demandas e incidir en las decisiones (BOHSTEDT, 2014).

Hay autores que destacan tanto la magnitud de las catástrofes humanitarias, como el papel que cumplieron las hambrunas, en particular en la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX, al asociarse con las transferencias de capital desde la periferia y su acumulación en las metrópolis, así como las formas en que tales procesos se articularon con los flujos de comercio de productos agrícolas y contribuyeron a consolidar el imperio británico y su hegemonía, entre 1870 y comienzos del siglo XX, así como a la expansión del colonialismo (DAVIS, 2006).

Las hambrunas registradas en el mundo durante el siglo XX, habrían provocado la muerte de más de 70 millones de personas, según (DEVERAUX, 2000)⁸. Tales hambrunas fueron mucho más agudas y dispersas geográficamente por todo el mundo, en la primera mitad del siglo; pero desde la década de 1960 han sido menos frecuentes y han tendido a concentrarse en ciertos países africanos y del Asia (DEVERAUX, 2000, p. 8).

⁸ / Deveraux sistematiza gran cantidad de información histórica e identifica, con criterios homogéneos, al menos 32 hambrunas que asolaron, principalmente a países africanos y asiáticos, en particular India y China, en el siglo pasado. Este sería el siglo que registra más mortalidad asociada con estos eventos, de acuerdo a los registros estadísticos disponibles, que presentan dificultades metodológicas y de cobertura. Las cifras de pérdidas humanas provocadas por las hambrunas son estimaciones, tanto por el limitado desarrollo de los instrumentos estadísticos, como por la dificultad de aislarlas de las generadas por los demás procesos que las acompañan (enfermedades, epidemias y otros).

Desde los años ochenta del siglo XX, las hambrunas masivas son eventos cada vez más aislados y de corta duración, que se concentran en los países menos desarrollados del mundo; se asocian, particularmente en África, con conflictos internacionales, guerras civiles o lucha anti insurgentes de diverso tipo, como en Sudán, Etiopía y Somalia; o en países asiáticos, con regímenes políticos autoritarios, como en los casos de Camboya y Bangladesh, en los años setenta, y Corea del Norte, en la segunda mitad de los años noventa.

Sin embargo, como señala (DEVERAUX, 2000, p. 8), “el hambre no es un tema de historiadores, todavía debe ser derrotada”. En efecto, a pesar de la reducción del número de personas afectadas por el flagelo del hambre en el mundo en el último cuarto de siglo, el problema afecta todavía hoy a cerca de 800 millones de personas⁹.

Esa es una muestra evidente de la incapacidad de los países y de las organizaciones internacionales para resolver un problema cuyo costo humano y en términos del propio desarrollo es enorme. Como señala un trabajo reciente, el mundo tiene hoy una producción de alimentos suficiente para abastecer a toda la población y aún a 4 o 5 mil millones de personas más; por ello, la persistencia del hambre muestra:

“El fracaso de la civilización. El fracaso insistente, brutal, desvergonzado de una civilización. Desnutridos, desechables, desperdicios...la máquina capitalista no sabe qué hacer con cientos de millones de personas. Le sobran”. (CAPARRÓS, 2014, p. 583)

El crecimiento económico y los avances científicos introducidos en la segunda mitad del siglo XX, en la producción, transformación y distribución de los alimentos, así como los cambios en las estructuras y en los procesos institucionales, que desarrollan los Estados y las organizaciones internacionales, menos aún las dinámicas de los mercados, no han sido suficientes para resolver el problema del hambre.

En efecto, los cambios tecnológicos introducidos, principalmente con el uso de semillas mejoradas, fertilizantes y agroquímicos, que se registran sobre todo entre las décadas de los cincuentas y de los ochentas, proceso que se denominó “revolución verde” y que se identifica como una fase más en la trayectoria de modernización de la agricultura en el último siglo y medio (FAO, 1996), permiten mejorar la disponibilidad de alimentos. Se incrementan sustancialmente los niveles de productividad de la agricultura, en particular en cereales, como el arroz y el trigo, así como en la cría de animales. Como resultado, los precios de los alimentos registraron tres décadas con una tendencia predominante hacia la baja, desde la

⁹ / Según las más recientes estimaciones, (FAO, IFAD and WFP, 2015), 795 millones de personas, casi un 11% de la población del mundo sufre desnutrición; pero al mismo tiempo, como la otra cara de la misma moneda, más del 13% de la población, localizada en diversos países, sufre de obesidad, provocada por el exceso de calorías y de grasas contenidas en dietas no balanceadas, que se han expandido en el mundo; este mal de la postmodernidad, se asocia con enfermedades graves como la diabetes y serios problemas cardíacos.

segunda mitad de los años setenta y se redujeron sustancialmente las probabilidades de que ocurran crisis alimentarias agudas.

La crisis alimentaria de comienzos de los años setenta (1972-1974), interrumpió un largo período de una evolución favorable de la agricultura; esa crisis estuvo marcada por la inestabilidad monetaria asociada al quiebre del sistema de Bretton Woods, al finalizar la convertibilidad del dólar; por la inflación creciente que venía desde fines de la década anterior, agravada por la rápida subida de los precios del petróleo y la caída de la producción agrícola, en particular de cereales, en importantes países productores, afectados por malas condiciones climáticas. En consecuencia, se reducen drásticamente las existencias, llegando a los niveles más bajos en 20 años; suben, por tanto los precios de los alimentos en el mundo. Esto afecta la nutrición de amplios segmentos de población, sobre todo, del África Subsahariana. La agricultura es afectada por la crisis energética, por la inflación y por la inestabilidad (FAO, 2000)

Desde entonces, a nivel global, la disponibilidad de alimentos ha tendido a superar, por lo general, en forma amplia a la demanda; los problemas alimentarios en el mundo se manifiestan ahora como hambre y desnutrición, por un lado, obesidad por el otro; la primera obedece a las dificultades para acceder a los alimentos, determinadas básicamente por los niveles de pobreza, debido principalmente a la falta de empleo y a su precariedad, con la consiguiente limitación de ingresos (claramente visible en partes del África y de Asia); la segunda, se asocia con las distorsiones de las pautas de producción y consumo de alimentos, generadas por la lógica del lucro y de la monopolización que marcan esas actividades (dispersa geográficamente y en países muy diversos).

Las graves carencias de alimentos que sufren determinados segmentos de la población en situaciones de escasez provocada por sequías, inundaciones o conflictos internos, generan una creciente presión moral sobre los gobiernos, no sólo de los países afectados, sino también de los países más ricos, por parte de una opinión pública mundial, mucho más informada, gracias a los avances en las tecnologías de información y comunicaciones. También influye en dicha tendencia, el surgimiento y la difusión de información por parte de organizaciones internacionales especializadas, como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), fundada en 1945 y el Programa Mundial de Alimentos (WFP, establecido en 1961).

Una manera de responder frente a los problemas del hambre de la población más pobre, sobre todo entre los años sesenta y ochenta, fue la ayuda alimentaria, mecanismo que permitió dar salidas a los excedentes alimentarios de los Estados Unidos primero, de Europa

y Japón posteriormente. Siempre fue un instrumento de la política exterior de los países donantes, que vinculaba la ayuda a condicionamientos diversos para los receptores, muy utilizado en el período de la guerra fría, que si bien aliviaba temporalmente las situaciones de extrema falta de alimentos, generaba fuertes distorsiones en la producción y en el consumo, en los países beneficiarios.

Cada Estado asume, al menos en forma declarativa, una responsabilidad mayor con el objetivo de reducir y eliminar el hambre en el mundo, cuando reconoce el “derecho a un nivel de vida adecuado”, que incluye al derecho a la alimentación, junto a otras necesidades básicas, en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, a fines de 1948; se compromete a promover el respeto de tales derechos y garantizar su ejercicio. Ese paso tenía antecedentes muy importantes que venían de los dos siglos precedentes, entre ellos se destacan la declaración de independencia de los Estados Unidos y las ideas y proclamas de la revolución francesa, en el último cuarto del siglo XVIII.

La responsabilidad creciente del Estado, apoyado por las organizaciones internacionales, surgidas al finalizar la Segunda Guerra Mundial, de lograr niveles adecuados de alimentación para sus ciudadanos, se ratifica definitivamente a fines de 1966, cuando se aprueba el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, cuyo artículo 11 recoge mucho más explícitamente las múltiples dimensiones de dicho compromiso, que incluye la alimentación suficiente y la protección contra el hambre; pero también hace referencia a los métodos de producción y distribución de alimentos, su conservación y distribución, considerando igualmente la incorporación de la ciencia y la tecnología a dichos procesos, la educación nutricional, el mejoramiento y perfeccionamiento de los regímenes agrarios, que propicien un uso más eficaz de los recursos naturales disponibles, así como la distribución equitativa de los alimentos a nivel mundial, y los intereses diferenciados de los países exportadores e importadores de alimentos (NACIONES UNIDAS, s.f.).

Ese Pacto, no obstante su carácter optativo, sólo entró en vigencia 10 años más tarde, en enero de 1976, cuando 35 países firmaron su adhesión al instrumento; los países andinos ratificaron su aceptación en diversos períodos: Colombia y Ecuador en 1969, Perú en 1978 y Bolivia en 1982¹⁰.

¹⁰ / A fines del 2008, la Asamblea General de las Naciones Unidas adopta el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, también optativo, que define mecanismos para presentar denuncias e investigar las violaciones de tales derechos, dando esa competencia al Comité correspondiente de las Naciones Unidas; tal instrumento ha sido firmado por 45 Estados y 21 lo han ratificado, entre ellos Bolivia y Ecuador (UNITED NATIONS, 2008).

En definitiva, todos los procesos mencionados, junto a otros pasos realizados en el marco de las instituciones internacionales alimentarias, que han sido menos destacados, prosiguen los esfuerzos para construir una gobernanza alimentaria global, que reconozca la importancia creciente de los temas alimentarios y nutricionales, no sólo para el bienestar de la humanidad (de la cual más de la tercera parte está hambrienta, desnutrida o malnutrida, por escasez o desequilibrio), sino también para la estabilidad y la seguridad mundial.

En una perspectiva histórica, las crisis alimentarias se presentan periódicamente en países específicos, en particular en los menos desarrollados, como los africanos, especialmente del sub Sahara y los más pobres del Asia. Por ejemplo, en la primera década del presente siglo, se registraron tales crisis en Níger, en los años 2001 y 2005, y en Etiopía en el 2003, entre varios otros casos reseñados por (ZIEGLER, et al., 2011). Esos procesos se generan por diversas causas, entre las cuales predominan factores climáticos adversos, como sequías o inundaciones, que se conjugan con la presencia de plagas (langostas u otras); las limitaciones de su dotación de factores, entre las que destacan la escasa disponibilidad de tierra fértil y de agua de riego, la falta de infraestructura de transporte y el alto costo de dicho servicio, al igual que de los insumos, especialmente fertilizantes y agroquímicos; la falta de crédito y el alto crecimiento poblacional. Estas características estructurales propias del subdesarrollo y la pobreza, propician prácticas de cultivo que empujan a la desertificación y el mayor deterioro del suelo (ZIEGLER, et al., 2011, pp. 126-127).

Las hambrunas masivas, con su dramatismo y crudeza, son ahora mucho menos frecuentes; pero la desnutrición y la malnutrición, en forma silenciosa y permanente, generan efectos más devastadores y duraderos en la población¹¹; sin embargo esta crisis alimentaria, de carácter permanente, recibe mucho menos atención de la opinión pública y de los gobiernos; la rápida subida de los precios de los alimentos, sobre todo en 2007-2008 y sus consecuencias, volvió a colocar los temas alimentarios, al menos temporalmente, en la agenda global.

Respuestas multilaterales ante la crisis y la inseguridad alimentaria.

Varias organizaciones internacionales, generales y especializadas, fueron las primeras en señalar que se trataba de una crisis alimentaria, que amenazaba con socavar los avances

¹¹ / La Organización Mundial de la Salud ha establecido claramente los severos impactos de la malnutrición, especialmente en los niños, hasta los 5 años de edad, que provocan retraso en el crecimiento, rezagos importantes en el desarrollo cognitivo, motriz y socio-emocional, reducen muy seriamente el rendimiento escolar, y son muy difíciles de revertir. Ver <http://www.who.int/nutrition/publications/malnutrition/en/>. Un análisis muy detallado y documentado se incluye en (GRANTHAM-MCGREGOR, et al., 2007).

logrados en la reducción de la pobreza. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), se refiere inicialmente a la “crisis alimentaria”, como:

“el periodo 2006-2008, en el cual los precios de casi todos los alimentos básicos y el costo de los combustibles aumentaron hasta niveles inasequibles para una gran parte de las personas más pobres del mundo” (FAO, 2009, p. 58)

Entre las primeras reacciones ante la crisis, la FAO planteó a fines del 2007, una iniciativa que buscaba obtener y canalizar recursos de ayuda, destinados a incrementar la producción de alimentos en los ciclos agrícolas inmediatos, fundamentalmente en los países de menor desarrollo, más afectados por los elevados precios; las medidas impulsadas apuntaban a un mejor acceso de los pequeños productores a insumos básicos, como semillas y fertilizantes, mejor uso del riego y mayor acceso al mercado, así como a reducir las pérdidas postcosecha (FAO, 2008, p. 40).

La FAO, la OECD y el Banco Mundial estimaron que los elevados precios de los alimentos provocarían un incremento de 200 millones más de personas que sufren hambre, llevando el total a más de 1000 millones, aproximadamente un sexto de la población total. Más tarde revisaron tales estimaciones, aplicando otros métodos de cálculo y ajustaron esa cifra a 800 millones; de cualquier forma un porcentaje muy elevado de la población mundial.

De acuerdo a las estimaciones realizadas por el FMI, 74 países de bajos ingresos y 71 de ingresos medios, fueron severamente afectados por el aumento de los precios de los alimentos y del petróleo (HEADEY & SHENGGGEN, 2008, p. 385); la población rural del sur global, donde se concentra, según el Banco Mundial el 75% de los pobres del mundo (Banco Mundial, 2007, p. 36), sería la más afectada, salvo cuando se trate de campesinos, vendedores netos de alimentos. La preocupación creció cuando en más de 30 países se registraron disturbios y movilizaciones populares, de alguna manera relacionadas con los alimentos, sea por problemas en el abastecimiento, sus altos precios, o en demanda de subsidios y ayudas (los denominados “*Food riots*”).¹²

Todas las organizaciones multilaterales reaccionaron planteando la necesidad de una acción coordinada y rápida. Así, las Naciones Unidas crearon el “Equipo de Tarea de Alto

¹² / No hay consenso sobre la definición de tales movimientos, no tienen nunca una causa única y por lo general coinciden con la existencia de presiones estructurales de fondo, como extrema polarización del ingreso, regímenes políticos deslegitimados y represivos, o una aguda competencia por los recursos naturales, como se determina en (BUSH, 2010) y (BERAZNEVA & LEE, 2013).

Nivel para la Crisis Alimentaria Global” (FAO, 2008)¹³, una de las iniciativas multilaterales más abarcadoras, por el número y el peso de las entidades involucradas, incluyendo al Banco Mundial y al FMI; alertaron sobre los efectos inflacionario que tendría el rápido aumento de los precios de los alimentos y el deterioro que provocaría en los ingresos de los sectores más vulnerables de los países menos desarrollados¹⁴.

En julio del 2008, ese equipo de tareas (HLTF), plantea el Marco Integral de Acción (*Comprehensive Framework for Action*), que señala la necesidad de enfrentar la crisis de los precios de los alimentos, en forma conjunta: gobiernos nacionales, organizaciones internacionales, sector privado y sociedad civil, ante la magnitud de los desafíos humanos, socio-económicos, políticos y de seguridad que plantea la crisis alimentaria; busca orientar las respuestas de política pública, para enfrentar las amenazas a la seguridad alimentaria y nutricional de los sectores más vulnerables y aprovechar las oportunidades creadas por la crisis. Cabe destacar el énfasis puesto en la necesidad de rebasar la preocupación por la emergencia (asistencia a la población vulnerable, redes de protección social, principalmente) y tener una mirada de largo plazo, que reconozca el papel crucial de la agricultura, especialmente de los pequeños agricultores campesinos, propiciar el incremento de su productividad, invertir en la agricultura, pero bajo una perspectiva sostenible, que evite sus efectos sobre el medio ambiente (FAO, 2008b).

El Banco Mundial, cuyo presidente llamó, en abril 2008, a lo que denominó como el “Nuevo Trato para una Política Alimentaria Global”, creó el “Programa de Respuesta a la Crisis Alimentaria Global”, en el segundo trimestre de ese año, como una facilidad temporal, para ayudar a los países más pobres, a enfrentar los efectos del aumento de los precios de los

¹³ / El *High Level Task Force on Global Food and Nutrition Security* (HLTF), se crea en abril 2008, como una instancia de coordinación, que reúne a los jefes de diversas organizaciones internacionales, para generar una “respuesta integral y completa” ante las amenazas planteada por los elevados precios de los alimentos; agrupa a todas las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas, su Secretaría General, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD) y la Organización Mundial del Comercio (OMC); finalmente terminó agrupando a 23 organizaciones, y se dotó de una secretaría de coordinación. Su funcionamiento estuvo previsto inicialmente para cuatro años; sin embargo aun cuando en el 2012, tales organizaciones consideraron superada la crisis alimentaria, deciden prolongar la vigencia del HLTF, si bien con una reorientación hacia lograr “el desafío del hambre cero”, lo más pronto posible, objetivo planteado desde la Secretaría General de la ONU; más tarde, dicho objetivo, concebido en forma extendida (ya que incluye: “alimentación adecuada para toda la población, eliminar el retraso de crecimiento de los niños, crear sistemas alimentarios sostenibles, duplicar la productividad y el ingreso de los pequeños productores; y, eliminar el desperdicio de alimentos y en la postcosecha” (ZERO HUNGER CHALLENGE, 2015)), que se transforma en la segunda meta de los Objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS), para el 2030. El HLTF sigue operando hasta la actualidad, como parte del régimen alimentario global.

¹⁴ / La historia del último medio siglo nos muestra que las crisis o emergencias de diverso tipo, son oportunidades para que las organizaciones internacionales, intergubernamentales y no gubernamentales, especializadas o relacionadas con los temas de la emergencia, reafirmen su importancia, recauden más recursos económicos y políticos de los Estados, y asuman un papel más relevante frente a las instancias de poder, como destaca (RIEFF, 2016).

alimentos y de los insumos, sobre su seguridad alimentaria. Los recursos canalizados por este programa (1.200 millones de dólares), se dirigieron a 35 países, entre los más vulnerables, básicamente del África Sub Sahariana. (IEG INDEPENDENT EVALUATION GROUP , WORLD BANK, IFC, MIGA, 2013).

El tema de la crisis alimentaria global también ocupó un lugar muy destacado en la Cumbre del G8, realizada en L'Aquila, Italia, en julio de 2009; incluyó un comunicado conjunto sobre la seguridad alimentaria mundial, planteando un enfoque coordinado y abarcador frente a la inseguridad alimentaria y nutricional, que destaca el impulso de una agricultura sustentable, promueve un mejor acceso a los alimentos para la población, mediante la generación de empleo e ingresos y una mejor distribución; reconoce la importancia de los planes de cada país en la materia y de la inversión pública para apoyar a la pequeña agricultura, en los países más afectados (TRADE UNION ADVISORY COMMITTEE TO THE ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, julio 2009).

Los países más ricos hicieron ofertas para canalizar 22.000 millones de dólares adicionales, durante los próximos tres años, como ayudas en la lucha contra el hambre y para apoyar a la agricultura de los países más pobres. También exhortaron a concluir la ronda Doha de la OMC, considerando que cumplir y perfeccionar los acuerdos sobre el comercio de productos agrícolas, mejoraría los flujos de alimentos a nivel mundial. El compromiso funcionó en los dos años siguientes, pero luego declinó cuando la presión por la crisis alimentaria se redujo; así, hasta el 2012, efectivamente se había canalizado un 22% del monto ofrecido (UNCTAD, 2012, p. 15); además, los recursos de ayuda alimentaria no se habían dirigido a los países con mayores índices de hambre (a los cuales se habría destinado un 17%), ya que entre los diez mayores receptores estaban otros como India, China, Filipinas, Colombia y Bolivia (ACTION AID, 2012).

Otro evento multilateral que muestra la preocupación evidente de los gobiernos de los países del mundo ante la crisis alimentaria global fue la Cumbre Mundial sobre la seguridad alimentaria, realizada en Noviembre 2009; fue la ocasión para renovar los compromisos de los ODM, en particular el referido a la erradicación de la pobreza extrema y del hambre (objetivo 1); la decisión de reforzar la coordinación internacional, de impulsar planes nacionales y dar prioridad a la seguridad alimentaria¹⁵, poniendo especial atención en África,

¹⁵ / Esta Declaración concibe que: “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana. Los

como la región más afectada. Se incluye el principio que aborda a la seguridad alimentaria con un doble enfoque, combinando medidas directas para enfrentar las situaciones de los sectores más vulnerables; y programas de mediano y largo plazo, con inversiones en la agricultura, la nutrición y el desarrollo rural.

Ese conjunto de organizaciones multilaterales de diverso tipo, en gran parte situadas dentro del sistema de Naciones Unidas, que se ocupan del tema alimentario y mantienen relaciones estrechas con las grandes corporaciones que dominan el sector y las actividades relacionadas, el “establishment alimentario” (RIEFF, 2016), reaccionó rápidamente. Como se ha mostrado, el acelerado incremento de los precios de importantes productos alimenticios, llevó a destacar que:

“La comunidad internacional montó una respuesta ante la crisis de los precios de los alimentos 2007/2008 que fue notable y admirable por su dimensión y urgencia” (KEATS, et al., 2011, p. 7)

Más allá de establecer cuanto se concretó de las políticas acordadas, en particular de los flujos de inversión y de ayuda, o sobre la eficacia y los efectos generados por tales políticas; destacamos que esa reacción muestra una indudable preocupación por los impactos políticos que podía tener un aumento tan rápido de los costos de la alimentación; tales percepciones se explican no sólo por las revueltas registradas en varios países, antes mencionadas, sino también por la memoria histórica de pasados eventos. Vale mencionar, por ejemplo la referencia que hacía un reconocido historiador de la Universidad de Princeton, a las revoluciones: francesa, rusa y china, planteando que a veces los problemas alimentarios inician dichos procesos¹⁶.

Esta evolución de los precios de alimentos fundamentales se inserta dentro de una larga fase ascendente de los productos primarios (o *commodities*), que incluye a productos agrícolas no alimenticios (como el algodón o la caña de azúcar); los metales y productos energéticos (como el petróleo y el gas). Ella sería parte del cuarto superciclo de ese tipo, que se registra en los últimos 120 años, con una periodicidad de entre 30 y 40 años, que incluye luego una fase declinante o (ERTEN & OCAMPO, 2012); en esta ocasión, la fase de baja de los precios de los alimentos arrancó desde el 2012, en forma diferenciada, según el tipo de

cuatro pilares de la seguridad alimentaria son la disponibilidad, el acceso, la utilización y la estabilidad. La dimensión nutricional es parte integrante del concepto de seguridad alimentaria” (FAO, 2009)

¹⁶ / Ver (JAMES, 2011), referenciado en (VERGOPOULOS, 2011).

productos; en el caso del petróleo el descenso brusco de los precios se registró desde el segundo semestre del 2014¹⁷.

Esta tendencia moderó la preocupación por la crisis, pese a lo cual se mantuvo una mayor atención sobre la evolución de la producción, el comercio, las existencias y los precios de los alimentos. En efecto, el G20¹⁸ creó en el 2011, el Sistema de Información del Mercado Agrícola (AMIS, por sus siglas en inglés¹⁹), encargado de monitorear los mercados, principalmente de cuatro productos claves: maíz, arroz, trigo y soya; pronosticar los déficits estructurales y generar alertas tempranas. La secretaría técnica del AMIS, localizada en la sede de la FAO en Roma, es asegurada por todas las organizaciones internacionales especializadas en alimentos, junto al Banco Mundial, la OMC y la OCDE; también cuenta con un foro de respuesta rápida ante emergencias. Se busca ante todo reducir la incertidumbre y lograr mayor transparencia en el funcionamiento de los mercados agrícolas.

Estructura de la investigación

La travesía iniciada con esta introducción, continua con el examen del contexto en el cual se inscribe la crisis alimentaria global 2006-2011, utilizando el concepto de régimen alimentario global, del cual se estudian sus contenidos centrales, la evolución que ha sufrido y los debates sobre su poder analítico y los aportes de la economía política internacional; con esas herramientas se revisan los cambios más importantes que dicho régimen ha registrado en las últimas décadas, se establece la posición relativa de los países andinos en el mismo; y, las estructuras del poder actantes en dicho régimen (capítulo I).

A continuación se revisan las repuestas de los gobiernos de los países andinos, en términos de políticas públicas, frente a la crisis alimentaria global, como evidencia de su

¹⁷ / En este trabajo nos ocuparemos en forma general, de los alimentos producidos en la agricultura, sin concentrarnos en productos específicos; cuando sea necesario prestaremos mayor atención a rubros claves como el trigo, el maíz, el arroz y la soya, que constituyen la base de la alimentación humana; daremos menor atención a productos como las frutas, las verduras, el cacao y el café. Según (CEPAL, 2016, p. 74), los cereales son la mayor fuente de energía en los cuatro países andinos y, en su mayoría, son importados. Las materias primas de origen agrícola como el algodón y la caña de azúcar, no son nuestro objeto de atención directo. Es decir, nos ocupamos de los principales alimentos de origen agrícola, si bien situamos su evolución dentro del conjunto de la agricultura y también como parte del conjunto de productos primarios, incluyendo minerales y productos energéticos, con los cuales presentan similitudes, pero también diferencias importantes.

¹⁸ / Grupo de países conformado en 1999, por decisión del G8 (que agrupa a las grandes potencias y a Rusia), con el fin de ampliar su representatividad. Incluye a: Alemania, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos de América, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, República de Corea, Reino Unido, Rusia, Sudáfrica, Turquía; y a la Unión Europea. Por su peso en los mercados de alimentos, se ha invitado a representantes de Egipto, Nigeria, Filipinas, Tailandia, Ucrania, Kazajstán y Vietnam. En conjunto estos países representan entre el 80 y el 90 por ciento de la producción de los 4 productos seleccionados.

¹⁹ / Para un detalle completo, ver la página web del AMIS en <http://www.amis-outlook.org/>

percepción de las cuestiones en juego. Sin embargo, para comprender adecuadamente las características y alcances de las políticas públicas en cada país andino, es preciso analizar previamente, la evolución de las concepciones y contenidos de las políticas públicas alimentarias y los ejes fundamentales que marcan la definición de tales políticas en los países andinos, en los períodos precedentes a que se manifieste dicha crisis (capítulo II).

Enseguida se analiza en forma específica lo que fue la crisis alimentaria global, sus orígenes y características fundamentales, las dinámicas que la caracterizan; se revisan luego las evidencias disponibles sobre los efectos que generó dicha crisis en los países andinos; las percepciones de ella y sus impactos en los cuatro países andinos, identificando los elementos de continuidad y de cambio que dicha crisis significa, en el funcionamiento de su agricultura y de las maneras de proveer de alimentos a su población, identificando las formas en que incidieron en las respuestas gubernamentales (capítulo III).

Posteriormente, se analizan las características estructurales de los países andinos, principalmente en términos de la dotación de factores y su distribución, la posición relativa de la agricultura en el PIB, en el empleo, así como las brechas que existen en términos de producción, productividad y condiciones alimentarias, como factores que fijan los márgenes dentro de los cuales define sus opciones de políticas frente a la crisis alimentaria (capítulo IV).

Por último, se sacan las conclusiones más relevantes que la investigación desarrollada permite establecer, sobre todo en términos de las principales características comunes que presentan las respuestas de los países andinos frente a una crisis alimentaria, que alteró la tranquilidad de sus gobernantes, de manera coyuntural, respecto del manejo “habitual” de los temas alimentarios, pero no los llevó a captar la magnitud de los desafíos que ella plantea.

CAPÍTULO I

El régimen alimentario global: tendencias de cambio y el lugar de los países andinos

Introducción.

En este capítulo nos ocuparemos de identificar las principales tendencias de cambio en las relaciones agroalimentarias globales, enfatizando en los desplazamientos que experimentan las estructuras del poder relativo de los actores, ya que dichos procesos conforman el contexto en el cual se define la articulación de la crisis alimentaria global, con las crisis ambiental y financiera, para establecer aquellos fenómenos y procesos que tienen, potencialmente, mayores impactos en los países andinos.

Efectivamente, en las últimas décadas, se han registrado profundos cambios en las dinámicas de la producción, la distribución, el comercio y el consumo de alimentos, que han transformado la forma en que operaban esas actividades, desde la segunda mitad del siglo pasado. Las expresiones de la crisis alimentaria registradas en el período 2006-2011, que se caracteriza por bruscas subidas de los precios de rubros alimentarios principales, como los cereales, y por una gran volatilidad de sus cotizaciones en los mercados internacionales, interrumpieron más de treinta años de precios declinantes, generaron inestabilidad social y coadyuvieron al cuestionamiento de varios regímenes políticos en el mundo.

Las reacciones de varios estados que buscaban garantizar, de la mejor manera posible, el abastecimiento de alimentos para su población, significaron, en algunos casos, poner frenos a la exportación de alimentos, reconstituir existencias, e incluso establecer barreras comerciales de diverso tipo, o facilidades para la compra externa de alimentos y de insumos, según se trate de países exportadores o importadores netos de alimentos.

En las más diversas regiones del mundo, se volvió a colocar a la seguridad, e incluso a la soberanía alimentaria, como un objetivo estratégico de las políticas estatales. Países que habían confiado tradicionalmente en proveerse de alimentos por la vía del mercado mundial, enfrentaban una creciente incertidumbre respecto de sus fuentes de abastecimiento e identificaron la necesidad de al menos diversificarlas, pero ante todo de ampliar las dimensiones y las perspectivas que deben considerar para definir sus políticas alimentarias; entre ellas, las dimensiones energética y ambiental

También sabemos, desde hace mucho tiempo, que la gestión y el acceso a los alimentos tiene también una dimensión política; el control de las fuentes de abastecimiento de alimentos y de las principales rutas de transporte puede significar una ventaja geopolítica muy importante²⁰.

Las posibilidades abiertas para las políticas públicas, en el campo agroalimentario y los márgenes de acción disponibles para cada país, sobre todo los de la periferia, dependen crucialmente de dos factores: el lugar que ocupan en el sistema alimentario global; y, su comprensión de los desafíos que se enfrentan, lo que incide en la definición de las amenazas, el horizonte de los problemas y el tipo de las respuestas consideradas como necesarias o suficientes.

El capítulo comienza en la primera parte, con la presentación de las bases conceptuales que, junto a la definición de crisis alimentaria, colocada en la introducción, nos permitirán analizar los aspectos fundamentales de la estructura del poder alimentario global, desde una perspectiva de conjunto y multidimensional. A continuación examinaremos las principales tendencias de cambio que presenta el sistema alimentario global en los últimos años. Examinaremos luego las características centrales de la posición que ocupan los países andinos, en el régimen alimentario global. Terminaremos estableciendo algunas conclusiones sobre los efectos que pueden generar esos determinantes externos, en las políticas de los países andinos.

1.- Estructuras del poder alimentario: el Sistema y el régimen alimentario global.

1.1 Bases conceptuales.-

Para caracterizar al conjunto de relaciones que se establecen en los procesos de producción, distribución y consumo de los productos alimenticios, a escala global, desde fines de los años setenta, se utilizó la propuesta conceptual del régimen alimentario, generada en el campo de la teoría de las relaciones internacionales, desde un enfoque predominantemente liberal, marcado por los análisis de la interdependencia (KEOHANE &

²⁰ / Cortar el acceso del enemigo a los alimentos fue una estrategia clásica de la guerra (ver “El arte de la guerra”, de Sun Tzu, por ejemplo); los embargos se han aplicado sistemáticamente durante los conflictos. Las formas de conseguir el mismo objetivo se han modernizado y complejizado en el transcurso del tiempo. La respuesta del gobierno de Rusia, ante las sanciones adoptadas contra sus ciudadanos y empresas, por los Estados Unidos y algunos países europeos, suspendiendo sus compras de alimentos de tales países, en Agosto 2014, ilustra un caso reciente en que el acceso a los alimentos, o el cambio de las fuentes de aprovisionamiento, es usado como instrumento de retaliación en el conflicto político.

NYE, 1988). Esta corriente denominada también como “institucionalismo neoliberal”, se concentró principalmente en el análisis de los regímenes monetario internacional, petrolero y del comercio, cuyas estructuras y procesos de cambio busca explicar (KEOHANE, 1993).

Dentro de dicha propuesta, los regímenes internacionales ocupan un lugar central, como instituciones internacionales, un concepto más abarcador que el de las organizaciones, forma que puede o no estar incorporada, en el régimen. Estas instituciones moldean el funcionamiento de los gobiernos y de otros actores, que participan en un área temática específica de las relaciones internacionales. Más aún, los regímenes son considerados por la perspectiva liberal como “mecanismos intervinientes”, que inciden decisivamente en los diversos temas, al configurar el comportamiento de los Estados, en razón de que propician la convergencia de intereses y de los comportamientos estatales. Es preciso destacar, sin embargo, que los regímenes no incluyen solamente a los Estados y pueden surgir incluso, desde las acciones de agentes privados. En definitiva, los regímenes internacionales son espacios de cooperación institucionalizados, en un área específica de las relaciones internacionales.²¹

Según la definición considerada como “canónica”, un régimen internacional es una forma de institucionalidad internacional, que se define “como un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas, y procedimientos de decisiones, alrededor del cual las expectativas de los actores convergen, en una área determinada de las relaciones internacionales” (KRASNER, 1982, p. 185).

Las funciones principales que cumplen los regímenes internacionales son las de proveer de información fundamental sobre un área temática, así como sobre el comportamiento de los demás actores; eso contribuye a reducir la incertidumbre y los costos de transacción; y, modelar las expectativas de los actores. Estas funciones facilitan la cooperación entre los actores, que no puede confundirse con la armonía, al reducir el riesgo de engaño o del aprovechamiento unilateral por parte de ciertos actores, posibilitando mayores niveles de convergencia entre sus acciones y expectativas.

Por otra parte, desde el realismo, reformulado como “realismo estructural” (neorrealismo para la mayoría), se asigna un poder explicativo crucial al nivel sistémico, dentro del cual se establecen los regímenes internacionales. Va a ser (GILPIN, 1987), quien

²¹ / La definición de institución internacional que adoptaré es la de (KEOHANE, 1993): “conjuntos de reglas (formales e informales) persistentes y conectadas, que prescriben papeles de conducta, restringen la actividad y configuran las expectativas”; las mismas pueden asumir la forma de organizaciones intergubernamentales o no gubernamentales internacionales; regímenes internacionales; o convenciones, de carácter informal y con “reglas y entendimientos implícitos”. Los regímenes internacionales se refieren a reglas explícitas negociadas por los Estados (KEOHANE, 1993, pp. 16-17).

formula en los años ochenta, la teoría de la estabilidad hegemónica, según la cual es la potencia dominante, la encargada de crear regímenes internacionales que demuestren y mantengan su poder; sin embargo, tales regímenes se legitiman, al “acomodar” los intereses de los Estados seguidores²².

Más tarde, como parte de los cuestionamientos postmodernos y de las críticas epistemológicas a la teorización en las ciencias sociales y en particular en las relaciones internacionales, se rechaza la limitada atención concedida a los sujetos y sus concepciones; surgen el constructivismo y el cognitivismo, que colocan en el centro del análisis, a los conceptos y categorías que constituyen el contenido de las interpretaciones de los procesos económicos y políticos, a nivel doméstico e internacional (incluyendo la definición del poder y de los intereses), como constructos históricos y sociales, dentro de los cuales las estructuras del conocimiento, individual y colectivo, definen las interpretaciones y por lo tanto, las respuestas en términos de políticas y de propuestas para enfrentar tales procesos. De acuerdo con esta perspectiva, no puede sostenerse el racionalismo y el positivismo predominantes en las tesis realistas y liberales; en lugar de dichas perspectivas, privilegian el papel de las percepciones y de las identidades.

Al finalizar el siglo, se presenta una síntesis que resume los desarrollos en la teorización sobre los regímenes internacionales; para ello sistematiza las diversas corrientes, según la forma en que definen su origen y funcionamiento: desde el poder, según los neorrealistas; desde los intereses, de acuerdo a los neoliberales; y, desde el conocimiento para los cognitivistas (HASENCLEVER, et al., 1997). Pero quizás lo más interesante de ese trabajo es que sus autores identifican muchos elementos de convergencia entre enfoques, que en principio parecían irreconciliables; esto abre el espacio para un diálogo y aproximación muy creativo, que brinda opciones analíticas más diversas. Esa es precisamente la perspectiva que retoma (SALOMÓN, 2002).

El análisis de los regímenes internacionales se avocó a explicar y comprender la cooperación y la importancia de las instituciones internacionales, en diferentes períodos históricos, identificando las condiciones que llevaron a su conformación, definiendo sus estructuras y mecanismos básicos de funcionamiento, los cambios que experimenta al modificarse el contexto económico o político que permitió su creación; y las estructuras de poder que los sustentan. Las áreas temáticas más analizadas han sido el sistema monetario

²² / Las bases fundamentales de dicha teoría habían sido planteadas en 1973, por el historiador económico Charles Kindleberger en su libro *The World in Depression: 1929-1939*. (KINDLEBERGER, 1997)

internacional, el comercio, el petróleo y la energía; en menor medida se han analizado los derechos humanos, varias dimensiones del medio ambiente, y el derecho del mar.

Los debates más destacados giraron en torno a la eficacia de los regímenes; a la distinción entre cambios de régimen y cambios en el régimen; a la capacidad y funciones de las instituciones internacionales, que para los neoliberales eran fundamentales, mientras para los realistas tenían un papel limitado y temporal.

Entre las dimensiones de los regímenes internacionales más destacadas, especialmente por los liberales, está la consideración de que su funcionamiento modifica la definición de los intereses por parte de los Estados, al generar en ellos un sentido de comunidad y una cierta “conciencia moral”, que los lleva a definir sus acciones y políticas de acuerdo con el régimen, aun cuando no coincidan con su interés inmediato; por ejemplo accediendo a la liberalización comercial. Sería el afán de mantenerse dentro de tal comunidad, la que lleva a los estados a someterse al orden establecido por el régimen (que reconocen no significa tampoco una distribución equitativa de sus beneficios).

Por otro lado, desde comienzos de los años setenta, surgen las versiones contemporáneas de la disciplina de la economía política internacional (EPI), que postula la necesidad de reintegrar la economía con la política, reconociendo los vínculos indisolubles que se establecen entre “la búsqueda del poder y de la riqueza”, como señala (STRANGE, 1970), una de sus pioneras. Más precisamente se postula la necesidad de combinar en un solo enfoque, las perspectivas de la economía internacional, con las relaciones internacionales, lo que implica examinar las interacciones que se establecen permanentemente entre los Estados y los mercados.

Las visiones neoliberal y neorrealista de los regímenes internacionales, que parten de constatar las múltiples dimensiones de la interdependencia que se ha generado, no sólo entre los estados, sino entre todos los actores de las sociedades que se relacionan a través de las fronteras, también se inscriben, desde su perspectiva específica, dentro del enfoque macro de la economía política internacional. Hay una tercera vertiente de la EPI, que es la corriente crítica, en la cual se inscribe Strange, con una posición que cuestiona muy duramente a los regímenes, al considerarlos como una moda pasajera, de origen norteamericano, que no considera en forma adecuada la influencia de las estructuras del poder (STRANGE, 1982).

La economía política internacional, se ha convertido en las últimas décadas en una de las áreas más creativas y prometedoras de la reflexión en relaciones internacionales, tanto por plantear las preguntas más importantes sobre el funcionamiento de la economía y de la política internacional, como porque su enfoque teórico considera como actores relevantes no

sólo a los Estados, sino también a las corporaciones privadas transnacionales, entre muchos otros actores privados, estableciendo las interacciones que construyen con contrapartes domésticas, no sólo en el manejo de flujos materiales, sino también de conocimientos, ideas y significados, bajo complejos procesos de interacción, cuya trascendencia es hoy fundamental.

Desde las vertientes críticas de la economía política internacional, se cuestiona al enfoque de los regímenes internacionales, por su sesgo conservador, por su carácter estatista, al privilegiar el papel de los Estados en las relaciones internacionales; y, en coincidencia con los realistas, por no tomar en cuenta que tales regímenes son básicamente instrumentos del poder (STRANGE, 1982). Entre las restricciones del análisis de los regímenes internacionales, se menciona su limitada o nula consideración de la dimensión doméstica en su funcionamiento; tiende a haber consenso respecto de que los diferentes sistemas políticos y las características específicas de los liderazgos nacionales, inciden en las percepciones y en la participación de los países en los diversos regímenes.

Esta corriente de la economía política internacional, es muy rica para el análisis de las relaciones económicas internacionales en torno a los alimentos, puesto que incluye como parte de ellas, a diferentes flujos globales, no sólo de productos, sino también de capitales, de tecnología, de formas de consumo, conocimientos, símbolos y significados; en todos estos flujos operan profundas asimetrías y marcadas relaciones de poder. Con los elementos generales señalados, a continuación examinaremos los principales desarrollos analíticos específicos, en torno al régimen alimentario internacional.

1.2 El régimen alimentario: aspectos fundamentales.

Los análisis específicos sobre el régimen alimentario, con una perspectiva de relaciones internacionales, son menos numerosos y conocidos; algunos trabajos se ocupan de dicha temática cuando se presentan los problemas alimentarios que concitaron brevemente la atención internacional, al producirse la crisis alimentaria de 1972-1973, y sobre todo cuando se registran hambrunas en ciertos países africanos; estos eventos llevaron a la Cumbre Mundial de 1974.

Los primeros trabajos desde esta perspectiva de las relaciones internacionales se generan al finalizar esa década y se incluyen en el número monográfico de International Organization, que aborda las diversas dimensiones de la alimentación en el mundo²³; a

²³ / Se trata del volumen monográfico de International Organization, Volume 32, Number 3, The Global Political Economy of Food, Summer 1978, dedicado íntegramente a examinar las “relaciones internacionales de la alimentación”. Vale destacar el título utilizado, considerando el año de la publicación, que precede a la

continuación resumiremos los principales elementos analíticos presentados en los trabajos incluidos en dicha revista.

En forma consensual, los autores parten de considerar que existe:

“un sistema internacional de producción, distribución y consumo de alimentos, administrado por estados, corporaciones y organizaciones internacionales...Todos esos actores trabajan dentro del marco de un conjunto de normas, reglas y prácticas, que constituyen un régimen alimentario global” (HOPKINS & PUCHALA, 1978).

Identifican cinco problemas, básicos e interconectados, que enfrentaba el sistema alimentario en la década del setenta, que dan cuenta de sus límites y debilidades: amenaza de una escasez crónica de alimentos, sobre todo en el sur de Asia y en África, con enormes costos humanos; inestabilidad de los precios de los alimentos y mercados poco predecibles; países pobres que dependen de la importación de alimentos, que enfrentan inseguridad sobre su disponibilidad; baja productividad agrícola y altos niveles de pobreza en muchos países en desarrollo; y, desnutrición crónica entre la población de menores ingresos de varias regiones y países.

Como se puede apreciar, se trata de problemas estructurales que siguen presentes en el sistema alimentario global a mediados de la segunda década del siglo XXI, a pesar de la reducción de los índices de pobreza a nivel mundial, que se explica básicamente por los avances logrados por China y en menor medida por India. Es indudable que en ese tiempo se han registrado cambios importantes en el funcionamiento del régimen alimentario y del capitalismo. Concentrándonos en el primero, se han generado varios cambios tecnológicos, entre ellos el ascenso y difusión hacia diversas regiones del mundo de la “revolución verde”, su estancamiento y crítica posterior; el desarrollo de la biotecnología y de los organismos genéticamente modificados, concentrado tanto en un reducido número de productos, como de países. También se han registrado cambios institucionales como el logro de un Acuerdo Agrícola en el GATT y el surgimiento de la Organización Mundial del Comercio (OMC); el ascenso y la consolidación de grandes corporaciones transnacionales, como actores poderosos dentro del régimen; el papel cada vez más importante que asume el capital financiero en la economía mundial, favorecido por un amplio y profundo proceso de liberalización y desregulación y el ascenso de inversionistas institucionales como fondos de inversión, fondos de pensiones y otros; esa tendencia se ha trasladado igualmente a las operaciones financieras

explosión de los análisis y de la retórica sobre la globalización. Entre los trabajos más importantes sobre el régimen alimentario pueden mencionarse los siguientes: (HOPKINS & PUCHALA, 1978), (JOHNSON, 1978); (NAU, 1978), (PUCHALA & HOPKINS, 1978) y (DESTLER, 1978).

que se realizan sobre *commodities*, que tienen un alto contenido especulativo, incluyendo a productos agrícolas y alimenticios, como veremos más adelante.

Según tales autores, los problemas surgen, por las distorsiones en la oferta y la demanda de alimentos, generadas por las decisiones de actores principales del sistema, en particular de los Estados Unidos, principal exportador de alimentos, que utiliza sus excedentes no sólo como una fuente de ganancias, sino para otros objetivos de su política exterior, en lo que (NAU, 1978), denomina como la diplomacia alimentaria. Distingue claramente entre países excedentarios en alimentos, que buscan estabilizar los precios, construir y manejar reservas; y propician, en principio, la liberalización del comercio, pero usan sus recursos alimentarios para influir en la política exterior de los países que dependen del abastecimiento externo. Los países deficitarios, tienen como objetivos principales de sus políticas: incrementar la producción agrícola, contar con mayores niveles de ayuda alimentaria y con un acceso preferencial a la compra de alimentos en los países exportadores.

Esos procesos definen los patrones del comercio alimentario, según los cuales los países desarrollados (además de Australia), representaban, a comienzos de los años setenta, más del 80% de las exportaciones de granos, pero captaban igualmente más del 57% de las importaciones; los países en desarrollo cubrían algo más del 10% de las exportaciones y eran el destino de más de un 31% de las importaciones. Los países con economías centralmente planificadas tenían un papel secundario en el mercado (NAU, 1978, pp. 781-782). Un gran número de los países menos desarrollados eran los principales receptores de la ayuda alimentaria, que se canalizaba con el objetivo de crear mercados para las exportaciones norteamericanas, pero también con una lógica política propia de la guerra fría.

En los trabajos mencionados se caracteriza al sistema alimentario, como un sistema social, enfatizando los problemas políticos y geopolíticos que enfrenta, además de los requerimientos propios del manejo de los aspectos técnico-productivos específicos de las actividades agrícolas. Está constituido por centros de producción y de consumo, y por canales de distribución, que los vinculan entre sí. Entre los diferentes centros, geográficamente dispersos, se establecen vínculos de diversa naturaleza y profundidad, constituyendo flujos de relacionamiento, bajo la forma de redes, en cada uno de esos tres niveles y entre ellos; incluyen transacciones con la participación de actores privados y públicos²⁴.

²⁴ / Vale destacar que en la literatura reseñada, de fines de los años setenta, en un contexto de agudización de la guerra fría, no se asignaba un peso relevante a las interacciones de la agricultura y de la producción de alimentos, con el capital financiero y, en particular, con las actividades especulativas.

Para dar una idea cuantitativa de lo que representan esos intercambios, vale recordar que el comercio de productos agrícolas representa una fracción menor y decreciente del comercio total, con alrededor del 12% en 1970; 10% a fines de los noventa y 9% al 2012 (con un valor de 1656.7 miles de millones de dólares), según los datos de la OMC (OMC, 2015). Sólo una proporción muy reducida de la producción agrícola se comercializa internacionalmente; siendo los aceites vegetales en los que se registra la mayor proporción con el 21% y el trigo con un 20%; pero en otros cereales, como el arroz, apenas un 4% de la producción mundial se comercializa internacionalmente.

Sin embargo, existen ciertos productos tropicales, como el cacao y el café, cuya producción está orientada mayoritariamente al comercio internacional; muchos países en desarrollo y de los menos desarrollados tienen a dichos productos como sus principales rubros de exportación (algunos como el único), que generan una elevada proporción de sus ingresos de divisas. La dependencia y vulnerabilidad consecuentes agudizan los efectos de las oscilaciones de sus cotizaciones en el mercado mundial, sobre dichas economías y afectan seriamente a las condiciones de vida de un alto porcentaje de su población. Igualmente, varios países menos desarrollados dependen del abastecimiento externo de alimentos, en el mercado o a través de los flujos de ayuda.

En suma, según la perspectiva asumida por estos autores, el sistema alimentario global se genera por la sumatoria y las interacciones de las decisiones adoptadas por los diversos actores, vinculados con las fases de la producción, distribución y consumo de alimentos, en el marco de normas y reglas, establecidas en el marco del GATT, del Codex Alimentarius (establecido conjuntamente por la FAO y la Organización Mundial de la Salud a comienzos de los años setenta, para asegurar la inocuidad y buen manejo de los alimentos que se transan internacionalmente), entre otras, que definen si ellas son legítimas y aceptables o no. Por lo tanto:

“Un régimen es un conjunto de reglas, normas o expectativas institucionales que gobiernan un sistema social. Gobierno, en el sentido que usamos, significa controlar, regular o si no, darle orden, continuidad y predictibilidad. Asumimos que hay un régimen alimentario global que gobierna el sistema alimentario global...” (HOPKINS & PUCHALA, 1978, p. 19).

De hecho esta definición coincide con la formulación que, a nivel teórico general, dará pocos años más tarde Stephen Krasner y que se ha consagrado como la más aceptada²⁵.

²⁵ / Un régimen internacional es una forma de institucionalidad internacional, que se define “como un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas, y procedimientos de decisiones, alrededor del cual las expectativas de los actores convergen, en una área determinada de las relaciones internacionales” (KRASNER, 1982).

Se plantea, por lo tanto, una distinción clara entre el sistema y el régimen. Según los autores analizados, las principales normas que constituían el régimen alimentario en los años setenta, serían: una retórica de respeto por el libre mercado, como la mejor forma de asignar recursos (aunque varias políticas nacionales se alejaban de sus principios); absorción doméstica de los ajustes del mercado internacional, principalmente por la vía de las reservas; el compromiso moral de evitar las hambrunas; el libre flujo de la información científica agrícola (aunque ya se observaban posiciones cambiantes en los Estados Unidos); se asigna baja prioridad a la autosuficiencia alimentaria nacional, considerando que existe abundancia relativa de alimentos, que pueden obtenerse en los mercados; hay una limitada preocupación por el hambre crónica; y, se considera que los procesos alimentarios en un país, incluso bajo hambrunas, deben manejarse soberanamente, sin interferencia externa.

Los principales actores del régimen alimentario, son los Estados, representados por los gobiernos de los mayores países productores y exportadores de alimentos (Estados Unidos, Canadá, varios países que conforman luego la Unión Europea); así como un conjunto de grandes corporaciones privadas, de los agro negocios, cuyas actividades tienen un alcance global, que funcionan como cadenas geográficamente descentralizadas, cuyas decisiones de inversión, elección de modelos productivos y de opciones tecnológicas, así como su incidencia sobre las políticas de sus respectivos gobiernos, definen las características y el funcionamiento del régimen alimentario global.

Sus actividades de producción e inversión a través del mundo impulsan determinados cultivos orientados básicamente a mercados externos, difunden sus patrones tecnológicos, que generan ciertos modelos de usos del suelo, del agua y de las semillas, al margen de las formas tradicionales de las regiones en que incursionan, que toman en cuenta las condiciones ecológicas y culturales locales. Esas corporaciones transnacionales inciden también en las formas de distribución y consumo de los alimentos, impulsando las cadenas de supermercados y los restaurantes de comida rápida, que se generalizan en el mundo.

En suma, el régimen que predominó en las tres décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial estuvo dominado por los Estados Unidos y sus políticas de generación y manejo de excedentes agrícolas, mediante diversos mecanismos de protección a sus productores, incluyendo subsidios y la promoción de exportaciones; propicia la difusión de su modelo de producción en gran escala e intensivo en tecnología, en el resto del mundo, partiendo de la reconstrucción de la capacidad productiva en Europa (con la cual negocia el mercado de cereales, a cambio de tolerar el esquema europeo de subsidios través de su

política agrícola común); dicho modelo se extiende posteriormente hacia el resto del mundo. (DESTLER, 1978)

Incluye a la ayuda alimentaria como un mecanismo fundamental para el manejo de excedentes, bajo una retórica humanitaria, pero que termina favoreciendo a las exportaciones, impulsa los objetivos geopolíticos del donante; y, atenta contra las posibilidades de ampliar la capacidad productiva de la agricultura de los países receptores.

Por lo tanto un régimen internacional, en nuestro caso el agroalimentario, pretende superar el conflicto y la anarquía prevalecientes en las relaciones internacionales y generar orden en ese ámbito específico. En él participan múltiples actores, además de los estados nacionales, las grandes empresas transnacionales que operan en la agricultura y específicamente en la alimentación, las organizaciones internacionales especializadas y diversas organizaciones no gubernamentales, entre otras. Las corporaciones transnacionales del sector alimentario, pertenecen a capitales privados y acumulan un peso determinante en las diferentes fases de la producción, transformación y distribución de los alimentos a escala global, incluyendo el aprovisionamiento de los insumos básicos como semillas, agroquímicos y fertilizantes.

La necesidad de responder a las dimensiones internacionales de los problemas alimentarios y de enfrentar las hambrunas y crisis de abastecimiento menos agudas, que con cierta periodicidad se registraban en el mundo, llevaron a que los estados dediquen sus esfuerzos, especialmente desde mediados del siglo pasado, para construir organizaciones internacionales, que puedan generar respuestas a nivel multilateral.²⁶

El régimen alimentario es precisamente uno de los más formalizados, ya que cuenta con múltiples y diversas organizaciones, que tratan de regular el funcionamiento del sistema alimentario, apoyando a los países en la gestión de los temas relacionados, con la producción, el acceso y la disponibilidad de alimentos.

Entre esas organizaciones están aquellas de carácter global como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO por sus siglas en inglés), el Programa Mundial de Alimentos (WFP) y el Comité de la Seguridad Alimentaria (CFS), así

²⁶ / La preocupación por los problemas del hambre y de la alimentación en el mundo, asumida por instancias internacionales, tiene sus orígenes en dimensiones éticas y políticas, en la perspectiva de los derechos humanos y en la demanda de respuestas multilaterales frente al cuestionamiento que su persistencia plantea al funcionamiento de la economía mundial, en particular por la asimetría de los términos de intercambio en el comercio, la carga del endeudamiento externo y la poca eficacia de la ayuda. Desde luego que también hay preocupación por la inestabilidad política y social que puede asociarse con los problemas alimentarios, cuando existen las condiciones de fragilidad del régimen y la presencia de actores políticos y sociales dispuestos a movilizarse.

como el International Fund for Agricultural Development (IFAD) y el International Food and Policy Research Institute (IFPRI), creados estos dos últimos, en la década del setenta, luego de la crisis alimentaria de 1972-1974. También hay organizaciones de alcance regional, como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), las oficinas regionales de las organizaciones globales y similares, surgidas en diversos continentes²⁷.

Tal grado de institucionalización no es ninguna garantía de eficacia, ni de resultados exitosos para el régimen; de hecho todas esas organizaciones constituyen actores que cumplen distintas funciones; sin embargo, sus acciones han estado sujetas a fuertes cuestionamientos, debido al papel subalterno que han jugado frente a los grandes poderes y a los problemas de dispersión, burocracia y coordinación, que limitan los resultados que pueden lograr.

En forma paralela, han surgido en las últimas décadas, una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales y de movimientos sociales, que representan a diferente tipo de productores y de consumidores, que expresan sus preocupaciones y demandas sobre el funcionamiento del régimen, desde la sociedad civil y como actores directos de las relaciones alimentarias, en los planos doméstico e internacional, cada vez más articulados, debido al incremento del comercio agrícola y de las interrelaciones asociadas a la globalización.

Las características del régimen y su operación, en cada fase histórica, son el resultado de las interacciones entre los diferentes actores que lo conforman, cada cual con un poder relativo diferenciado, en función de los recursos materiales y de otro tipo (conocimiento, retórica...), con que cuentan y de las diversas estrategias que desarrollan, para tratar de incidir en su dinámica. El régimen expresa el equilibrio de poder vigente en un período definido.

El régimen alimentario tiene articulaciones con otros ámbitos de las relaciones internacionales, en la medida en que los temas de los que se ocupa, están relacionados con distintos campos, que son el objeto específico de otros regímenes, como el comercio internacional, el financiamiento, la energía y el medio ambiente, así como la propiedad intelectual y la investigación. Por ello es necesario examinar tales vinculaciones, para comprender la magnitud, el carácter y la relevancia de su incidencia en las dinámicas del régimen, sobre todo por la importancia que adquieren en ciertas fases históricas, bajo

²⁷ / (JOHNSON, 1978) señala que a fines de la década del setenta habían cerca de noventa organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, cuyas actividades se ocupan directamente de temas agrícolas y alimentarios.

circunstancias específicas que amplifican sus efectos, como se verá en la crisis alimentaria más reciente.

Desde fines de la década de los años ochenta, esa versión institucionalista de los regímenes internacionales, desde la perspectiva liberal (KEOHANE, 1993), evolucionó hacia una versión marcada por una perspectiva estructuralista y sistémica, en la línea del enfoque de la economía-mundo, que se aproxima también a las tesis de la escuela de la regulación, de origen francés. Se trata de una perspectiva crítica y muy influenciada por versiones de la economía política internacional.

En la última década, dicha perspectiva, cuyos ejes fundamentales examinaremos a continuación, se complementa con diversos enfoques como los de las cadenas productivas, el comercio justo, las tesis de la agroecología y el papel de los movimientos sociales agrarios y alimentarios, lo que incrementa su poder analítico. El régimen alimentario deja de ser visto como un conjunto de normas e instituciones y se convierte en una perspectiva teórica crítica, con amplia capacidad analítica para examinar las dinámicas actuales de las relaciones alimentarias globales.

1.3 Análisis del régimen alimentario desde las perspectivas críticas de la Economía Política Internacional.

Desde comienzos de los años ochenta, diversos académicos, retoman el análisis de los problemas alimentarios globales, partiendo del concepto de régimen internacional, en la formulación de Krasner, pero lo insertan en una perspectiva que se concentra en las articulaciones de la agricultura y de la producción de alimentos con la dinámica general del capitalismo y de sus patrones de regulación, con una perspectiva sistémica y crítica.²⁸

El análisis se concentra, inicialmente, en el período histórico que va desde fines de la Segunda Guerra Mundial, hasta la crisis alimentaria de comienzos de los años setenta. Considera al régimen internacional, como una combinación de las relaciones internacionales de los alimentos y las dinámicas de la economía mundial alimentaria; su funcionamiento establece la distribución del poder alimentario, entre las naciones y al interior de ellas. (FRIEDMANN, 1982) y (FRIEDMANN, 1987)

²⁸ / Entre los principales trabajos de una vasta literatura se pueden mencionar los siguientes: (FRIEDMANN, 1982); (FRIEDMANN, 1987), (FRIEDMANN & McMICHAEL, 1989), (FRIEDMANN, 1993); (FRIEDMANN, 2005); (HOLT GIMENEZ, 2011), (McMICHAEL, 1997) (McMICHAEL, 2005), (McMICHAEL, 2007), (McMICHAEL, 2008), (McMICHAEL, 2009), (OTERO, 2013); (WARD & ALMÅS, 1997), y (WINDERS, 2009).

Enfatiza el papel de los estados y su rol regulatorio, en los diversos aspectos del funcionamiento de los mercados alimentarios, mediante políticas que reflejan, en última instancia, el balance de poder que existe entre los estados, los grupos de presión y cabildeo nacionales, el capital; y los sectores de los agro negocios, los terratenientes, trabajadores y campesinos. Esa interacción genera patrones relativamente estables para el manejo de la producción y el comercio de alimentos, que definen las estructuras del poder en el campo alimentario. En esta perspectiva, las reglas del régimen tienden a ser fundamentalmente implícitas.

Se identifica el carácter central de las políticas y regulaciones nacionales, en la dinámica del régimen, destacando el papel determinante de los Estados Unidos, como potencia dominante, cuyas políticas de control de las importaciones y subsidios a las exportaciones de alimentos, junto a los programas de apoyo (a la producción y exportación de alimentos), propician la generación de amplios excedentes, que son colocados en el mercado mundial o canalizados, como ayuda alimentaria o cooperación, para los países menos desarrollados.

Más tarde (FRIEDMANN & McMICHAEL, 1989), incorporan en su análisis del régimen alimentario, una visión de largo plazo, que retoma elementos de la teoría sistémica de Wallerstein y de la economía-mundo, en una perspectiva neo marxista y estructuralista modificada; Friedmann y McMichael enfatizan las tensiones y relaciones del proceso de acumulación capitalista y sus vínculos con los procesos de formación de los estados nacionales, específicamente en torno a la agricultura y los alimentos, destacando el papel de las políticas nacionales, de estados poderosos, especialmente los Estados Unidos y los países europeos (como los principales productores de alimentos). Recordemos que para el enfoque de la economía-mundo, la unidad de análisis es el sistema y no los procesos nacionales. En tal sentido afirman:

“Organizamos nuestra argumentación en torno al concepto de régimen alimentario, que enlaza las relaciones internacionales de la producción y el consumo de alimentos, con las formas de acumulación, distinguiendo en general períodos de transformación capitalista desde 1870 (Aglietta 1979)” (FRIEDMANN & McMICHAEL, 1989, p. 3)

Así queda establecida una estrecha relación con la teoría de la regulación, corriente de origen francés (de la cual Michel Aglietta es uno de sus pioneros), que se construye y desarrolla en los años ochenta y noventa, con diversas fuentes, pero principalmente sobre corrientes económicas críticas, como una reformulación neo marxista, que pone énfasis en las instituciones y en su papel en la dinámica del capitalismo.

Según esta perspectiva, que presenta diversas corrientes, en cada fase del capitalismo hay un régimen de acumulación (basado en la forma de organizar el trabajo y utilizar la técnica, que define formas de producción y consumo específicas), que se articula con un modo de regulación concebido como:

“el conjunto de normas, implícitas o explícitas, de mecanismos de compensación, de dispositivos de información,..., que ajustan permanentemente las expectativas y los comportamientos individuales a la lógica del conjunto del régimen de acumulación. Esas normas se refieren fundamentalmente a la forma de determinación de los salarios, al tipo de competencia entre empresas y al modo de gestión monetaria” (BUSTELO, 2003, p. 146)

Como se puede apreciar, hay una gran similitud entre los conceptos de modo de regulación y de régimen internacional. En esa proyección de larga duración, estos autores identifican la presencia de dos regímenes alimentarios, entre 1870 y la crisis de 1972-74: el primero centrado en Gran Bretaña (que prevalece hasta la década de los treinta) y el segundo en los Estados Unidos (desde fines de la Segunda Guerra mundial, hasta las múltiples crisis de la primera mitad de los años setenta), como potencias hegemónicas en este período y cuyo dominio determina aproximadamente la duración de cada régimen. No hay una referencia específica, pero esta visión se asemeja mucho a la versión de los regímenes internacionales, asociada a la teoría de la estabilidad hegemónica²⁹.

Esos dos regímenes, muy diferenciados, reflejan los cambios registrados en el lugar asignado a la agricultura y los alimentos, en la acumulación a escala mundial, así como la evolución y las características tecnológicas de la producción y del comercio de alimentos; que acompañan el trayecto desde una agricultura de colonización y extensiva, que predominó hasta la década de 1930, caracterizada por el comercio principalmente de cereales y carne, desde las colonias hacia la metrópoli, como excedentes que permiten mantener bajos los salarios y favorecer el desarrollo industrial; a una agricultura comercial, muy intensiva y con niveles crecientes de industrialización de la producción agrícola y del procesamiento de los alimentos, después de la Segunda Guerra Mundial.

Las políticas agrícolas aplicadas por los Estados Unidos y replicadas en Europa, junto a la exportación del modelo tecnológico y productivo, que realizan las corporaciones privadas norteamericanas, al desplegar sus estrategias globales, generan la transformación del régimen. El funcionamiento de la agricultura se caracteriza por la presencia de estados

²⁹ / El debate sobre la declinación de la hegemonía norteamericana ha sido muy amplio y no existe consenso al respecto. Esa discusión forma parte del análisis sobre la transición hacia un tercer régimen alimentario, que se desarrolla hasta fines de los años ochenta y que revisaremos, en forma breve, más adelante.

nacionales que definen políticas de protección para su producción agrícola; la movilidad de los capitales privados y el desarrollo tecnológico, generan la integración transnacional de las cadenas de los negocios agroindustriales y cambios fundamentales en la estructura del sector, modificando las relaciones entre la industria y la agricultura.

Vale resaltar la incidencia que tienen en estos procesos, primero del Plan Marshall y luego, desde comienzos de los años sesenta, de la Política Agrícola Común (PAC), adoptada por los países europeos, como elementos que generalizan el modelo de regulación estatal de la agricultura, aplicado en los Estados Unidos. Otro factor que facilita estas tendencias, son las estrategias de muchos países del tercer mundo, que se concentran en la industrialización, descuidan su producción agrícola y se convierten en importadores de alimentos, agudizando su dependencia alimentaria.

Aumenta la diferenciación entre los países en desarrollo: varios apuestan a la “revolución verde”³⁰ y surgen otros que se convierten en potencias agrícolas, los NACs (nuevos países agrícolas, en analogía con el surgimiento de los NICs, países emergentes del Asia, cuyos niveles de industrialización crecen rápidamente); entre los cuales están Tailandia, Brasil, Argentina e Indonesia. Las estrategias de inversión de las empresas norteamericanas en Europa y en otros países desarrollados, también contribuye a su integración en el sistema de agro negocios, bajo el mismo modelo.

Estos procesos se prolongan más allá de la caída del viejo régimen provocada por los impactos de la crisis alimentaria de los años setenta, que se combinan con la quiebra del régimen monetario de Bretton Woods y con los efectos del primer choque petrolero, alterando variables claves para su funcionamiento, como los tipos de cambio y los precios de los agroquímicos, derivados del petróleo; la expansión de la producción agrícola, en particular de cereales y productos lácteos en los países europeos, gracias a los diversos mecanismos de apoyo de la PAC, agudizan las disputas comerciales con los Estados Unidos; aumenta la inestabilidad y la incertidumbre en los mercados, respecto de la disponibilidad y de las condiciones para el abastecimiento externo de alimentos.

Reconociendo la urgencia de enfrentar los problemas mencionados y de incorporar plenamente al comercio agrícola a las disciplinas del GATT, en 1986 se decide incorporar a la agricultura en las rondas periódicas de reducciones arancelarias que se negocian dentro del

³⁰ / Proceso mediante el cual, entre los años cuarenta y setenta, varios países en desarrollo de América Latina y del Asia, lograron incrementos significativos en su producción de alimentos, gracias al uso de semillas híbridas mejoradas, riego y un paquete tecnológico basado en fertilizantes y agroquímicos, derivados del petróleo, que mejoraba enormemente los rendimientos. En las décadas posteriores se cuestionarán los costos ambientales y económicos asociados al monocultivo y al uso de dicho paquete tecnológico, que unidos a la mecanización y el riego, sustentan la agricultura industrial.

GATT, de las cuales estuvo excluida por más de 40 años, debido a la presión primero norteamericana y luego europea. La consideración especial de los productos agropecuarios y la necesidad de lograr la seguridad alimentaria, justificaban esa situación; además, la mayoría de los conflictos comerciales de los años ochenta y noventa, se daban precisamente en torno a productos agrícolas.

El Acuerdo Agrícola, para regular los temas del comercio de productos agropecuarios y reducir las ayudas y subsidios concedidos por varios países muy desarrollados, a sus productores, pero fundamentalmente por Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y Canadá, distorsionando el mercado y afectando a muchos países en desarrollo, se logró muy dificultosamente. Las posiciones encontradas estuvieron a punto de hacer fracasar la Ronda Uruguay, que concluyó en 1994. Más de veinte años más tarde, nuevamente son los pocos avances reales logrados en la aplicación de los compromisos del Acuerdo Agrícola, la persistencia de dobles estándares y asimetrías en favor de los países más ricos, en el funcionamiento del comercio agrícola; y, la percepción de vulnerabilidad de muchos países en desarrollo, respecto de dichos flujos, es lo que bloquea por más de una década la Ronda de Doha de la OMC. Estos procesos muestran dos dinámicas simultáneas: la pérdida de legitimidad del régimen y la resistencia de diversos actores frente al diseño que busca consolidar una visión de la agricultura orientada fundamentalmente al mercado, bajo el dominio de las grandes corporaciones agroalimentarias, que controlan y subordinan a los sistemas alimentarios domésticos. (PEINE & McMICHAEL, 2005)

El fin del segundo régimen alimentario abre un período de transición, que va desde fines de los setentas hasta comienzos de la década de los noventa, en un contexto dominado por el Consenso de Washington y el neoliberalismo. Según algunos autores entramos en un nuevo régimen, sobre cuya caracterización hay ligeras diferencias. En las versiones más aceptadas, tiende a denominarse como neoliberal o corporativo (McMICHAEL, 2009), enfatizando el predominio de la regulación privada del sector alimentario, sobre la estatal, gracias al poder de mercado acumulado por las grandes transnacionales del agro negocio; para algunos el nuevo régimen estaría aún en definición; y, finalmente, otros, incluyendo a (OTERO, 2013), denominan al régimen actual como neoliberal, resaltando la presencia tanto de los estados, que regulan el sector, como de las agro empresas multinacionales, convertidas en los agentes más dinámicos, pero también por la biotecnología y más específicamente la

utilización de los organismos genéticamente modificados (OGM), como el “paradigma tecnológico de la agricultura en la nueva etapa”³¹.

En este régimen, el sector agrícola cumple la función de generar insumos para la fabricación de alimentos manufacturados, que se concentran en el complejo que articula la producción de granos y soya, con la de carne y la avicultura, al igual que otros productos no perecibles, destinados a mercados masivos. Incluye el uso de edulcorantes (de origen sintético y de sustitutos, que remplazan al azúcar), al igual que de aceites y grasas; gana en importancia la soya y sus derivados, subsector en el que se agudiza la competencia y surgen nuevos productores importantes (Brasil, Argentina e India, principalmente). Se desarrolla la producción de frutas y vegetales, no sólo como productos frescos, sino también congelados y enlatados.

A nivel mundial se estandarizan los patrones de consumo alimentario y se conforman mercados globales, que demandan productos frescos y de mayor calidad, en todos los meses del año; los países en desarrollo se integran en calidad de proveedores de rubros de alto valor, como frutas exóticas, vegetales y productos de la acuicultura, entre otros.

Retornando a las reflexiones sobre la agricultura y la alimentación, que se incorporan al concepto de régimen alimentario, en las últimas dos décadas, cabe destacar las que abordan las dimensiones ambientales y de sostenibilidad del sector, partiendo de sus interrelaciones con el cambio climático, considerando que la agricultura contribuye con cerca del 20% de las emisiones de gases de efecto invernadero, que provocan el calentamiento global. Tales perspectivas van desde la discusión de respuestas adaptativas o de mitigación de los efectos del cambio climático, hasta la generación de propuestas que analizan a la agricultura, como un sistema biológico, articulado con el conjunto de los sistemas presentes en la naturaleza y los cambios generados por la acción de los colectivos humanos.

Ante las dificultades de llegar a acuerdos multilaterales de amplio alcance y mecanismos eficaces para enfrentar las amenazas del cambio climático, tales perspectivas analíticas priorizan la necesidad de impulsar la sostenibilidad de las actividades económicas y de la agricultura, a nivel doméstico, reduciendo sus efectos sobre los recursos naturales, incluyendo a la biodiversidad, como eje central de preocupación de los Estados, de las empresas y de diversos sectores sociales. En consecuencia, cuestionan las dinámicas de la

³¹ / Hay muchos trabajos que destacan el papel dominante de la regulación privada, de las grandes corporaciones, en la producción y el comercio de alimentos, pero también enfatizan el peso todavía limitado de los OGM en la agricultura y en la alimentación humana directa, puesto que su producción está concentrada en un limitado número de países (Estados Unidos, Argentina, Canadá, Brasil y China) y de productos (sobre todo soya, maíz y algodón, destinados para alimentación animal, y el algodón, materia prima clave para la industria textil).

globalización, la lógica del comercio alimentario mundial y de una agricultura intensiva en el uso de energía fósil; los patrones de consumo de alimentos y otras formas de la cotidianidad, e incluso los propios modelos de desarrollo. Las comunidades epistémicas vinculadas al estudio de la temática ambiental, las redes transnacionales de ONGs y los movimientos sociales, articulados y coordinados globalmente, también han jugado un papel fundamental en esta orientación y ampliación del esfuerzo analítico, enriqueciendo el alcance del concepto de régimen alimentario.

Para completar este breve revisión conceptual, cabe destacar las críticas planteadas contra esta perspectiva analítica, cuestionando un supuesto carácter “excesivamente economicista y reduccionista” del concepto de régimen, en particular en aspectos retomados de la teoría de la regulación, considerando que ponen énfasis en las fases de estabilidad y regularidad y en una periodización rígida de la dinámica del capitalismo; otros cuestionan el determinismo asociado al análisis sistémico, que tendería a ignorar o minimizar el papel de los actores³², así como la relectura que se ha hecho de la “cuestión agraria”, en términos del lugar que ocupa la pequeña producción y sus tendencias, el papel de la reforma agraria en los países en desarrollo en la fase de globalización y los nuevos roles que ahora se asignan al territorio. También hay aportes críticos desde el constructivismo, desde la dimensión nutricional de los alimentos y de los análisis que ponen énfasis en la cultura.

Las fortalezas analíticas del concepto de régimen alimentario, en esta tercera versión, se las puede evaluar mejor en su aplicación práctica al análisis de su funcionamiento en diferentes regiones del mundo, o ante problemas y fases históricas específicas, ya que permite ordenar la diversidad de fenómenos asociados a las múltiples dimensiones de los problemas alimentarios.

En buena parte de la literatura reciente sobre la economía política de la alimentación, que ha crecido significativamente en los últimos años, hay muchos autores que utilizan indistintamente los términos régimen alimentario y sistema alimentario, para referirse a las estructuras de poder económico y político que moldean las relaciones internacionales construidas en torno a los alimentos. Cabe destacar, sin embargo, que tiende a existir consenso en torno a la necesidad de distinguir los marcos normativos, reglas, normas y prácticas, como ejes del régimen; mientras que el sistema se refiere fundamentalmente a las interacciones entre los actores y a los procesos involucrados en el funcionamiento de este

³² / Entre los trabajos que plantean dichas críticas pueden mencionarse a los siguientes: (MARSDEN & ARCE, 1993); (GOODMAN & WATTS, 1997); y (BUSCH & JUSKA, 1997).

campo específico de las relaciones internacionales. En otras palabras, el régimen alimentario es una estructura del sistema internacional y el poder está presente en ambos niveles.

Esa caracterización del régimen y del sistema alimentario como espacios de poder nos permite articularlos con la perspectiva de la economía política internacional y completar los elementos conceptuales necesarios para analizar y contextualizar nuestro objetivo de investigación. En particular la perspectiva planteada por Susan Strange (fundadora y principal impulsora de la corriente crítica de la economía política internacional –EPI-), además de su cuestionamiento a los regímenes internacionales antes mencionado, en un nivel más general, postula la intrínseca articulación del estado y del mercado, de la política y de la economía, en la comprensión y funcionamiento de los procesos internacionales; igualmente señala que el poder tiene no sólo una expresión relacional, sino también estructural, por la cual los actores más poderosos definen las estructuras en las cuales se mueven los demás. En suma, la definición del régimen alimentario y del sistema alimentario, que prevalece actualmente, es muy similar a la propuesta estructural de Strange, como se verá a continuación.

Desde la EPI, Strange plantea la necesidad de concentrarse en las interrelaciones entre la autoridad y el mercado, para comprender el funcionamiento de las sociedades contemporáneas; examina los cuatro valores básicos que orientan sus actividades, según su criterio: la seguridad, la riqueza, la libertad y la justicia. En cada período histórico y en los diversos espacios, las diferentes sociedades hacen mezclas específicas de tales valores, lo que define; en último término, la distribución del poder y de la riqueza, estableciendo quién recibe qué; quién gana y quién pierde; quién manda y quién obedece; quién toma las decisiones, en el movimiento de cada sociedad.

El análisis de los procesos históricos lleva a Susan Strange a identificar cuatro estructuras fundamentales del poder en la economía política internacional, que se ocupan respectivamente de la seguridad, la producción, las finanzas y el conocimiento; ellas operan a nivel global y en cada espacio nacional. Cada una de tales estructuras, contiene diversas estructuras secundarias, que se ocupan de los diferentes sectores o aspectos específicos que las conforman; por ejemplo, la de la producción incluye estructuras secundarias, como las de la industria, el comercio, la agricultura. Los estudios específicos que desarrolló Strange, se concentraron en lo que consideraba como una dimensión crucial y poco analizada, la estructura financiera.

En esa línea, para Strange, el análisis de una estructura secundaria, como la que se ocupa de la producción, distribución y consumo de los alimentos, debe mirarse como parte de

la estructura primaria de la producción, y, en consecuencia, debería responder a las preguntas relevantes mencionadas, lo que permite identificar la distribución del poder y de la riqueza en ese campo específico.

Es claro, sin embargo, que la operación de una estructura secundaria del poder, en nuestro caso la de los alimentos, se desarrolla en estrecha y directa relación con otras estructuras secundarias y con el resto de las estructuras primarias o principales del poder. El funcionamiento de una estructura primaria o secundaria, es definido por las acciones que emprenden los colectivos humanos y actores estatales y privados, en permanente interacción, de conflicto y cooperación.

Esta herramienta conceptual, tiene una correspondencia muy próxima, con la propuesta del régimen y del sistema alimentario global; con la ventaja, de que incorpora diversas dimensiones de los fenómenos estudiados, como una red de sistemas y subsistemas, articulados en formas muy complejas. El análisis de la crisis alimentaria 2006-2011, que haremos en el capítulo 3, mostrará las dimensiones y el carácter de las interrelaciones que el régimen alimentario mantiene hoy, con las crisis energética, financiera y ambiental

En un plano más general, el contexto en el que se inscribe el funcionamiento del sistema alimentario global, en las primeras décadas del siglo XXI, es descrito por otras visiones que ponen énfasis en los riesgos característicos del mundo hoy. Destacan las turbulencias que marcan la globalización y las transformaciones que se han desencadenado. Entre los factores que explican esas dinámicas mencionan que³³:

“Los motores del cambio- incluyendo el crecimiento poblacional, el cambio climático y la escasez de recursos, un desplazamiento fundamental del poder económico, y una creciente fragilidad estatal- producen efectos impredecibles y no lineales. La tecnología continúa difundiéndose rápidamente, mientras la información está corroyendo las jerarquías tradicionales. Los riesgos relacionados con la seguridad se han vuelto crecientemente asimétricos” (EVANS, et al., 2010, p. 3).

Las perspectivas del riesgo subrayan que las tradicionales separaciones entre las políticas domésticas y las internacionales se han tornado cada vez más borrosas, debido a la magnitud y diversidad de los flujos transnacionales de bienes, servicios, capitales, personas, información y conocimientos. A ello se asocia una creciente incertidumbre y la difusión global de nuevas amenazas y riesgos, ante los cuales los estados aislados no tienen capacidad

³³ / “The drivers of change – including population growth, climate change and resource scarcity, a major shift in economic power, and increasing state fragility – produce unpredictable, non-linear effects. Technology continues to diffuse rapidly, while information is corroding traditional hierarchies. Security-related risks have become increasingly asymmetric.” (EVANS, et al., 2010, p. 3)

de respuesta; se torna imperioso, por lo tanto, generar instituciones y cooperar, en el plano multilateral y regional, para producir tales respuestas.

Cabe mencionar aquí la articulación que se ha establecido en las últimas décadas, entre el incremento de la globalización, marcada por un creciente poder de las corporaciones agroalimentarias y la reducción relativa de las capacidades estatales para regular los procesos, incluso a nivel doméstico, con los cambios en lo que se denomina como la gobernanza. Se trata de un concepto que tiende a asociarse con los regímenes internacionales, para mostrar que los estados ya no son los únicos que gobiernan, pues han surgido regulaciones y prácticas generadas por agentes no políticos, como las empresas privadas, redes internacionales de diverso tipo y organizaciones internacionales, que tienen una creciente influencia en el comportamiento de los actores, generando órdenes en diversos campos. Se establecen formas de “coordinación jerarquizada” (HIGGINS & LAWRENCE, 2005), a nivel sub estatal y supraestatal, que definen regulaciones en diversos campos, como los del consumo y la inocuidad de los alimentos, el medio ambiente, entre muchos otros.

La gobernanza se ha convertido en un concepto muy utilizado, pero al mismo tiempo ambiguo, puesto que tiene muchos usos y desde diversas perspectivas teóricas, que básicamente destaca que el gobierno ya no es un atributo exclusivo del Estado. Algunos lo ven como un eufemismo para disfrazar el poder privado del gran capital. (PEINE & McMICHAEL, 2005)

Los enfoques del riesgo recalcan la necesidad de avanzar en la definición de formas de gobernanza en el nivel supraestatal. Sin embargo, el aspecto que considero más destacado de las perspectivas del riesgo, muy útil para el análisis de las implicaciones respecto de las decisiones que se adoptan frente a los desafíos y oportunidades que plantea la crisis alimentaria en su definición amplia, es su acento en el mediano y largo plazo, que exige una visión prospectiva, puesto que los problemas actuales se acumulan y complejizan, constituyéndose en importantes amenazas de riesgo grave. Distinguen los riesgos inherentes a la seguridad, de los que se presentan en la economía política, pero reconocen las vinculaciones entre ambos. Entre las dimensiones del riesgo, en el plano de la economía política, se colocan a la demografía, la escasez de recursos, el clima; y, las tensiones de la economía global. La escasez de recursos incluye a la energía, los alimentos, la tierra y el agua.

Para estas perspectivas, al igual que para los análisis del sistema alimentario global, la más reciente crisis alimentaria, marca una nueva fase, en la cual los precios bajos de los

alimentos no serían más la normalidad; la incertidumbre prevalece y no se pueden descartar las probabilidades de shocks o de aguda escasez en el futuro mediano.

El aspecto en el que se diferencian las perspectivas del riesgo y las del régimen alimentario global, es que mientras las primeras aspiran a construir resiliencia³⁴ en el sistema alimentario, dotándole de capacidades para absorber perturbaciones, como parte de su objetivo mayor de construir una globalización resiliente; las segundas, en particular en sus versiones críticas, desnudan las contradicciones del sistema alimentario y las estructuras de poder que lo controlan, pero a la vez reflexionan sobre alternativas más sustentable, democráticas e inclusivas.

2.- Características estructurales del sistema alimentario global.

2.1- Una perspectiva general.

El sistema alimentario se ocupa, básicamente de la producción y distribución de un conjunto de bienes agrícolas, parte de los cuales son alimentos (aproximadamente el 80% del total); el resto son materias primas de origen agrícola.

La agricultura representó en el 2012 un 3% del PIB mundial total, estimado en casi 73 billones de dólares, a precios corrientes, mostrando un descenso frente al año 2000, cuando su participación fue del 4%)³⁵. En consecuencia, se trata de un sector que representa un valor anual de más de 2.2 billones de dólares. La evolución de la participación del sector en el total, cumple con la tendencia histórica del desarrollo, la agricultura pierde peso relativo, no sólo en la producción, sino en el empleo. Si la industrialización es vista como el sinónimo del desarrollo, se priorizan las políticas de apoyo a dicho sector y se le asignan más recursos. La industria y los servicios crecen muy rápidamente y se convierten paulatinamente en las actividades centrales de la modernidad.

Las estimaciones agregadas sobre el peso de la agricultura en la economía global, esconden, sin embargo, situaciones muy diferenciadas entre los estados nacionales, ya que en los países de menores ingresos, de acuerdo a la clasificación de Banco Mundial³⁶, las

³⁴ / Este concepto se refiere a la “Habilidad de un sistema social o ecológico, para absorber perturbaciones, al mismo tiempo que mantiene la misma estructura básica y formas de funcionamiento, la capacidad de auto organización y la capacidad para adaptarse al estrés y al cambio.” (GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO, 2007, p. 86)

³⁵ / World Bank, World Development Indicators, consultado el 25 de mayo de 2014.

³⁶ / Incluye a 34 países, la mayoría de ellos africanos (23) y varios del Asia del Este y Pacífico (6); de América Latina, sólo Haití se encuentra en este grupo.

actividades agrícolas representan en el 2012 un 27% de su PIB; al comenzar el siglo la agricultura en estos países significaba todavía un tercio del PIB total.

La expansión de las cadenas globales de valor, principalmente de manufacturas, hacia algunos países de bajos salarios, acelerada en las últimas dos décadas, ha significado que se despliegan plantas de ensamblaje o maquiladoras, de todo tipo de bienes o de sus partes y piezas, en varios países, reduciendo la participación de la agricultura en la producción total, principalmente en países del Asia. Esa dinámica tiende a concentrarse, sin embargo, en determinadas regiones del mundo, con características particulares (cercanía a los grandes centros de consumo o a las principales rutas del comercio global).

Persisten, sin embargo algunos países menos desarrollados en los que la agricultura es la principal actividad económica; según las cifras del Banco Mundial, al 2012, había tres países africanos donde la agricultura representaba entre el 54 y el 57 por ciento del PIB (Sierra Leona, República Centroafricana y Chad) y en Etiopía, el peso de la agricultura es del 49%; en otros 7 países del África y en Camboya, ese indicador oscila entre el 30% y el 42%. En los países de ingreso medio, el sector representa un 10% del PIB y en las economías de alto ingreso, apenas un 2% (WORLD BANK, 2014). Sin embargo, como veremos más adelante, irónicamente, los mayores exportadores de alimentos son precisamente estos últimos.

Los principales factores que explican esta tendencia son parte de una larga trayectoria histórica, estrechamente vinculada con la revolución industrial, que arranca desde el siglo XVIII y XIX, pero que se acelera y profundiza en la segunda mitad del siglo XX. En particular desde los años sesenta, se registra un extraordinario crecimiento de la productividad, asociada a la modernización y mecanización de la agricultura, que implica el uso de semillas seleccionadas y de alto rendimiento, la aplicación masiva y generalizada de agroquímicos (fertilizantes, herbicidas y fungicidas), la mecanización de las labores agrícolas, el incremento de la escala de producción en grandes propiedades, la extensión y mejor aprovechamiento del riego; y, en menor medida, el incremento de la frontera agrícola. Este proceso corresponde fundamental, pero no exclusivamente a la “revolución verde” (FAO, 2000).

También han incidido los cambios normativos e institucionales en el manejo de la tierra y de la producción. Destacan por su incidencia, las reformas introducidas en China, a fines de la década del setenta y, en menor medida, las distintas modalidades de reforma agraria, aplicadas en algunos países del mundo.

En consecuencia, la agricultura y la ganadería requieren cada vez menos gente, la cual es expulsada hacia otras actividades, en el campo y fundamentalmente hacia las ciudades. Se produce un acelerado proceso de urbanización que atraviesa el mundo. Al comenzar el siglo pasado, la población urbana se estimaba en un 15% del total; al terminar el siglo XX llegó al 50%. Desde la segunda mitad del año 2007, por primera vez en la historia, la población que vive en las ciudades es mayor que la que vive en el campo. Al año 2013, un 47% de la población del mundo se mantiene aún en las áreas rurales (World Bank, World Development Indicators, 2014).

De acuerdo a las estimaciones de las Naciones Unidas, al iniciarse la segunda década del presente siglo, un 70% de los pobres del mundo vive en áreas rurales (FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA FIDA, 2011). Son cruciales, por lo tanto, las políticas que aplican los gobiernos para la agricultura y en general para las áreas rurales, con una perspectiva territorial, que considere la “nueva ruralidad”, caracterizada por la diversidad de actividades, que desarrolla la población que habita en dichas regiones además de las agrícolas y ganaderas (que más bien tienden a perder importancia); se vuelve indispensable impulsar la pluriactividad en el área rural (que incluye a sectores como los siguientes: turismo, cultura, paisaje, artesanía, conservación de costumbres, preservación del medio ambiente), considerando además, su creciente articulación con las ciudades más próximas.³⁷

Sin embargo, mientras el incremento de la productividad en las actividades agropecuarias, en particular en las dos últimas décadas, se concentra básicamente en las unidades más grandes de los países más desarrollados y sólo llega a ciertos segmentos de las economías en desarrollo (las unidades productivas más modernas tecnológicamente); la explosión de la urbanización es más acelerada en los países menos desarrollados, donde crecen mega ciudades, que plantean grandes desafíos para la vivienda, el aprovisionamiento de servicios e infraestructuras básicas, de alimentos y para la sostenibilidad ambiental.

De hecho, al año 2013, la población que vive en áreas rurales, sigue siendo mayoritaria en los países de bajo ingreso (donde representa más del 72% del total) y de ingreso medio (con 51%); mientras en los países de altos ingresos pesa un 20%. En América Latina se estima igualmente, que en el 2012, un 20% de la población vivía en áreas rurales (WORLD BANK, 2014). Esa tendencia hacia la urbanización de la región, similar a la de los

³⁷ / En el Gráfico 3, tomado del Informe IAASTD (McINTYRE, et al., 2009), que muestra los diversos aspectos de las dimensiones económica, social y ambiental de la agricultura, se da una perspectiva más completa de esta visión de la “nueva ruralidad”.

países más desarrollados, pero con menores niveles de diversificación productiva y más baja productividad en la agricultura, plantea desafíos mayores, en términos del aprovisionamiento de alimentos y servicios básicos en las ciudades; y para la generación de empleo, en ambas áreas, problemas que se agudizarán en el mediano plazo.

La producción agrícola mundial siempre ha estado concentrada en un reducido número de grandes países productores; así, en 1955, cuando avanzaba la recuperación de la producción en los países europeos devastados por la Segunda Guerra Mundial, luego de la transferencia masiva de recursos que significó el Plan Marshall, los diez productores más grandes eran: Estados Unidos, China, India, la Federación Rusa, Francia, Alemania, Argentina, Italia, Brasil y Ucrania; juntos representaban el 58.8% del total; con un claro predominio norteamericano, que tenía casi un 17% del total, superior a la sumatoria de la participación de los países que ocupaban del sexto al décimo lugares. Cuarenta años más tarde, en 1995, los principales países productores de bienes agrícolas eran los mismos, salvo la salida de Ucrania y el ingreso de Indonesia. Esa tendencia se mantiene en lo que va del presente ciclo. Cabe destacar que los tres primeros países productores, representaban un tercio del total en 1955; y en 1995 pasan a significar un 41%. (FAO, 2000)

Los cambios más destacados registrados en estas décadas son los siguientes: el ascenso de China al primer lugar como productor agrícola mundial (con casi un 20% del total); una pérdida de participación de la producción norteamericana (13.3%) y de los grandes productores europeos como Francia, Alemania e Italia; y el rápido crecimiento de la participación del Brasil, que pasa del noveno al cuarto lugar; así como el surgimiento de nuevos importantes productores, en rubros específicos, como Indonesia en oleaginosas y Tailandia en arroz. (FAO, s.f.)

Los mayores incrementos de la producción agrícola, en la segunda mitad del siglo XX, en términos de superficie, se registran en cereales, oleaginosas y plantas forrajeras. En valor, hay un peso más relevante en rubros como los cereales, las oleaginosas, las hortalizas, las frutas y la carne. (FAO, 2000)

Al 2012, el peso relativo de los distintos países en la producción agrícola no ha sufrido cambios significativos, con China, India Brasil y la Federación de Rusia, entre los mayores productores, dependiendo del producto.

Los principales productores agrícolas son igualmente los países más poblados del planeta; sólo China e India juntos, representan más de un tercio de la población mundial; si se agregan los demás grandes productores agrícolas, tenemos un total de 3.700 millones de habitantes, más de la mitad de la población total del mundo. El dinamismo de su sector

agrícola les ha permitido cubrir las necesidades de alimentación de sus ciudadanos y convertirse en importantes exportadores de alimentos³⁸. Gracias a sus desarrollos tecnológicos, a las políticas de apoyo de sus gobiernos y a su menor densidad demográfica, los países europeos y Estados Unidos siguen siendo los principales exportadores de productos agrícolas y en particular de alimentos. En la siguiente sección se analizarán los elementos centrales del comercio alimentario.

Para concluir esta revisión de las características del sistema alimentario en la actualidad, es necesario precisar tres aspectos que considero muy relevantes. En primer lugar, la tendencia hacia una convergencia en los modelos de agricultura, marcada por la mecanización y el uso intensivo de agroquímicos, básicamente en las explotaciones más grandes y capitalizadas, coexiste con un gran número de unidades productivas de pequeña producción campesina y familiar, que utilizan prácticas más amigables con el entorno natural, tienen un menor uso de agroquímicos y combinan diferentes productos en un reducido espacio territorial. De hecho la FAO señala que el 90% de las unidades productivas agropecuarias en el mundo, son pequeñas y familiares; ocupan las cuatro quintas partes de la tierra agrícola, con un tamaño inferior a las 10 hectáreas y producen básicamente alimentos (FAO, Varios años). Hay, sin embargo, una gran diversidad de situaciones entre las unidades productivas familiares, sobre todo entre las unidades pequeñas y muy pequeñas, debido a la cantidad y calidad de la tierra con que cuentan y su proximidad o no de los mercados.

Hay una gran brecha en los volúmenes de producción, manejo de recursos como tierra y agua, así como en los impactos ambientales, que generan estos dos tipos de explotaciones. El discurso tradicional plantea que las grandes unidades modernas de monocultivo, tienen niveles de productividad muy superiores a los de las unidades familiares Sin embargo, en los últimos años se han realizado amplios estudios que demuestran que serían estas últimas unidades, las que logran mayores rendimientos, además de combinar diversos cultivos en pequeños espacios, contribuyen en mayor medida a la seguridad alimentaria y a la generación de empleo, además de producir más biomasa y cubierta vegetal, con lo cual contribuyen a la mitigación de los efectos del cambio climático. (McINTYRE, et al., 2009) (FAO, Varios años)

En segundo lugar, es claro que no hay una relación directa entre el poder y la posesión de amplias extensiones de tierra, o de una gran producción de alimentos; en la historia han

³⁸ / Ambos países están entre los 10 mayores exportadores de productos agrícolas del mundo, junto a los de la Unión Europea, en el 2012; pero igualmente ambos son grandes importadores de dichos productos; China termina siendo un importador neto de productos agrícolas.

existido grandes potencias, con pequeños territorios y que han dependido de la importación de alimentos desde el resto del mundo (Gran Bretaña y Japón son casos ejemplares); esos países obtienen los recursos para comprar los alimentos que requieren, de los excedentes que generan en otras actividades (servicios financieros e industria).

Lo nuevo es que cuando importantes países exportadores suspenden sus ventas, por el deseo de asegurar su mayor abastecimiento, en fases de crisis, cuando los gobiernos priorizan la seguridad alimentaria de sus ciudadanos, como sucedió en la última crisis, los recursos financieros dejan de ser suficientes para conseguir los alimentos requeridos (o cambian las condiciones de acceso).

Este temor lleva a varios estados a procurar la soberanía alimentaria, directamente y controlando la producción de otras regiones del mundo, mediante la compra o el alquiler de tierras (proceso denominado “*land grabbing*”³⁹, que genera nuevas amenazas para el propio abastecimiento de alimentos de los países cuya tierra es extranjerizada), o a través de contratos de muy largos plazos.

Finalmente, la inmensa mayoría de la producción y de los flujos de comercio mundial de alimentos, es realizada por numerosas empresas privadas, que pueden tener o no una adscripción nacional. La presencia de grandes empresas privadas directamente en la producción agrícola fue muy importante en siglos precedentes y tuvo gran significación en la fase colonial, con grandes plantaciones de caña, de banano y otros productos; esa presencia se mantuvo hasta las primeras décadas del siglo XX. Luego, el control de la comercialización y de los mercados de semillas e insumos, serán la forma principal elegida por las grandes corporaciones (ETC GROUP, 2013), para obtener ganancias, reduciendo drásticamente su participación directa en la producción, lo que disminuye también los riesgos asociados a ella; en consecuencia, se eleva rápidamente el grado de concentración del poder de mercado acumulado por un puñado de empresas, en distintos segmentos del agro negocio⁴⁰.

³⁹ / Compras masivas de grandes superficies de tierra agrícola o con potencial, principalmente en los países africanos, asiáticos y en algunos de América Latina, por parte de gobiernos, fondos soberanos y grandes inversionistas, para producir distintos productos agrícolas, destinados al país de origen del inversionista, o para colocarse en el mercado mundial. Las cifras totales de tierra involucrada en estos procesos van desde cerca de 20 millones de hectáreas, hasta 57 millones de hectáreas (estimadas por el Banco Mundial). Hay un intenso debate sobre sus implicaciones y varios países han tomado medidas para impedir o limitar estas compras. (WORLD BANK, 2003), (WORLD BANK, 2008) (WORLD BANK, 2011)

⁴⁰ / Este tema es uno de los más analizados, sin embargo existen pocos trabajos bien documentados y actualizados; entre ellos pueden destacarse los siguientes: (MORGAN, 2000), (CLAPP & FUCHS, 2009) Y (MURPHY, et al., 2012).

Cuatro grandes consorcios (el denominado grupo ABCD), controlan el 90% del comercio global de productos básicos agrícolas, en particular de granos⁴¹; pero la tendencia es muy marcada también en diversos insumos y agroquímicos:

“Cuatro firmas controlan el 58.2% de las semillas, el 61.9% de agroquímicos, el 24.3% de fertilizantes, y el 53.4% de fármacos para animales. En la ganadería, cuatro empresas controlan el 97% de la investigación genética de aves de corral y dos tercios de la investigación y desarrollo en ganado porcino y reses. Más perturbador aún es que el paradigma oligopólico ha invadido todo el sistema alimentario: seis multinacionales controlan el 75% de la investigación privada sobre cultivos; 60% del mercado de semillas y 76% de las ventas globales de agroquímicos” (ETC GROUP, 2013).⁴²

Los trabajos de UNCTAD sobre la inversión extranjera y las empresas transnacionales, han permitido identificar cerca de 100 empresas, que operan en el sector agroalimentario y controlan la producción, los insumos y la comercialización de alimentos.

Adicionalmente, en las últimas décadas se ha registrado un intenso proceso de fusiones y adquisiciones, que ha significado la consolidación de un puñado de grandes corporaciones del agro negocio, que operan en muchos países del mundo y han acumulado un enorme poder de mercado.⁴³ Sin embargo, no se puede exagerar el poder de las grandes corporaciones frente a los estados, ya que si bien, en términos relativos es indudable que ellas tienen nuevos e influyentes recursos, la capacidad regulatoria y de recaudación de tributos, e incluso de expropiación sigue en manos de los estados.

Esos actores controlan el sistema alimentario, definen los modelos de producción y consumo, las agendas de investigación, los estándares en diversos ámbitos del sector; e impulsan la agricultura industrial, como el paradigma dominante, que depende del uso de combustibles fósiles y sus derivados, agrega emisiones de gases de efecto invernadero y genera amenazas crecientes contra la biodiversidad. No nos proponemos desarrollar en este espacio, el análisis del poder acumulado por esos consorcios privados, examinando los mecanismos que utilizan y los cambios introducidos en sus estrategias, a nivel global y en diferentes regiones.

Otro proceso nuevo en el siglo XXI, es el desplazamiento del poder desde las potencias clásicas tradicionales, hacia algunos poderes emergentes, que ganan peso en la economía y en

⁴¹ / Formado por las transnacionales Archers Daniels Midland, Bunge, Cargill y Louis Dreyfus, cuyas matrices están localizadas en Estados Unidos, la primera y la tercera; en los Países Bajos y en Francia, las dos restantes, respectivamente. (MURPHY, et al., 2012) incluye un análisis muy detallado de estos monopolios.

⁴² / Esas 6 compañías son: Monsanto, DuPont, Syngenta, Bayer, Dow y BASF. En diciembre 2015, se inicia el proceso de fusión entre las norteamericanas Dow y DuPont, que da paso a la empresa química más grande del mundo DowDuPont (VERBO, 2015).

⁴³ / El análisis más completo se incluye en (UNCTAD, 2009).

la política mundial; entre ellos se destaca con luz propia el grupo de los BRICS⁴⁴, que tiene proyecciones importantes en el sistema alimentario global.

2.2.- BRICS y su peso relativo en el sistema alimentario⁴⁵.-

Los países del grupo BRICS tienen una importancia crucial en los temas alimentarios para el mundo; en primer lugar porque albergan más del 40% de la población mundial y por ende, las variaciones en sus niveles de producción agrícola y ganadera, y sus compras de alimentos en el mercado mundial, tienen impactos directos en el sistema alimentario global. En consecuencia, sus políticas agrícolas y alimentarias domésticas tienen impactos mucho más allá de sus fronteras.

Cuatro de los cinco países que conforman el BRICS, están entre los principales productores de bienes agrícolas; en conjunto el grupo representa más del 35% de la producción total mundial, en el 2010; incluyendo a China como el mayor productor, con un 17%, sólo superado por Estados Unidos; Brasil e India, representan prácticamente igual peso que el de China. Por su parte, Rusia y Sudáfrica tienen menor peso relativo global, pero son importantes productores regionales.⁴⁶

En el año 2010, China e India, en ese orden, son los primeros productores mundiales de arroz, trigo, papas y lechuga (seguidos además, de Rusia, como tercer productor en los dos últimos rubros); en maíz, China y Brasil ocupan el 2º y 3er lugar respectivamente. Los países del grupo BRICS son también primeros productores mundiales de varias frutas, como: banano (India), mango (India y China); Brasil India y China están entre los cuatro primeros productores de naranja. Por último, China es el origen de la mitad de la manzana que se produce en el mundo. (FAO, s.f.)

No resulta extraño, por lo tanto, que en este grupo consten dos de los 6 más importantes exportadores de productos agrícolas, Brasil y China, con un valor total de ventas por 65 y 36 mil millones de euros, respectivamente, en el 2013, por detrás de los 28 miembros de la Unión Europea, y de Estados Unidos, con 120 y 115 mil millones de euros,

⁴⁴ / Constituido por Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica, como un esfuerzo de concertación y una forma de alianza política laxa, que busca incidir en la gobernanza global y en la agenda internacional. Sus miembros unen a sus importantes recursos materiales, un peso simbólico indudable. Las dificultades económicas y políticas de Brasil y Rusia, así como un menor dinamismo de China, han reducido relativamente su activismo en los últimos años.

⁴⁵ / Los orígenes, características, evolución y proyecciones de los BRICS se analizan en (ROMERO, 2014). Esta sección retoma parte de dicho trabajo.

⁴⁶ / Toda la información estadística que se utiliza en esta sección proviene de la base de datos de la FAO, FAOSTAT (<http://faostat.fao.org>).

respectivamente, en ese año. Los otros dos principales exportadores de productos agrícolas son Canadá y Argentina, con valores anuales en torno a los 30 mil millones de euros.

Brasil, con una población equivalente a menos de la sexta parte de la de China o de la India, es el primer exportador mundial de soja, cubriendo más de la mitad del total mundial; es un importante exportador de maíz (3º), de café verde (1º) y de trigo (9º). Por su parte China es el principal exportador mundial de ajo, de mijo, de papas. Otros países del BRICS, como Rusia e India, ocupan también lugares principales en la exportación de trigo, cebada, maíz, papas y frutas (FAO, s.f.).

No obstante, debido al tamaño de su mercado interno y al crecimiento de la demanda de alimentos, en la última década, generado por los mejores niveles de ingreso de su población, China es largamente el primer importador mundial de soja, con compras por más de 52 millones de toneladas en el 2011; Japón le sigue, con importaciones de casi 3 millones de toneladas. China es igualmente un importante importador de trigo, cebada maíz y carne de cerdo (FAO, s.f.).

Como se ha podido ver, los países BRICS son grandes productores y actores principales en el comercio mundial de alimentos; su presencia como productores, exportadores o importadores es muy marcada en productos alimenticios claves.

En tercer lugar, debido al tamaño de su población y a los antecedentes históricos de agudos problemas alimentarios, suscitados en los dos últimos siglos, con hambrunas masivas, que costaron millones de vidas, particularmente en China e India, existe una elevada sensibilidad, en el gobierno y en la opinión pública, ante los riesgos de crisis alimentarias. Como respuesta se han generado políticas explícitamente orientadas hacia la autosuficiencia, sobre todo en granos, que es una base crucial para alimentar a su población. Esa meta está incorporada en la planificación y en las políticas aplicadas por el gobierno chino, reconociendo además la gran importancia política del “problema alimentario” (ZHA & ZHANG, 2013).

Para ganar legitimidad, el gobierno chino ha venido aplicando en las últimas décadas, un conjunto de reformas en el campo, con el objetivo de asegurar el abastecimiento de alimentos; sus resultados han sido espectaculares, logrando desde 1995 el auto abastecimiento en granos y generando excedentes exportables luego. Esas tendencias se mantuvieron y profundizaron en la década pasada.

India por su parte, es un importante productor mundial de bienes agrícolas; de hecho es considerado como un ejemplo exitoso de la “revolución verde”. Precisa alimentar a una enorme población, que sigue creciendo a tasas muy elevadas; y, presenta todavía elevados

índices de pobreza y desnutrición. De hecho, es el único país de los BRICS, que mantiene niveles comparables con los de los países menos desarrollados en esos indicadores. La limitada infraestructura con que cuenta, las luchas entre fracciones partidarias y los elevados índices de corrupción en la administración pública, generan bajos niveles de productividad y también altas tasas de desperdicio de alimentos. La contaminación del suelo y del agua, con químicos y pesticidas, así como sus efectos en la salud de los agricultores, junto al deterioro de sus condiciones económicas, que provocan elevados niveles de endeudamiento, son otros problemas graves.⁴⁷

Por su parte Rusia descuidó el desarrollo de su sector agropecuario en los años noventa, cuando perdió rápidamente posiciones en la producción de cereales; sin embargo, en la primera década del presente siglo las condiciones económicas y sobre todo crediticias han mejorado y se ha recuperado el sector, si bien todavía debe importar algunos cereales, en particular soya y carne.

En cuanto a Brasil, ha modernizado y mecanizado su sector agrícola, aumentó la superficie con regadío, desde fines del siglo XX, lo que le ha permitido lograr importantes incrementos de la productividad e incluso cosechas récord a fines de la década pasada, principalmente de soja, caña de azúcar, maíz y café. Sin embargo, esas dinámicas se han concentrado en las grandes propiedades, lo que ha agudizado el problema de la tierra, por la ausencia de un programa serio de reforma agraria, que enfrente la situación de amplios sectores de campesinos sin tierra y de la pequeña producción campesina.

Si bien existen complementariedades claras, en el campo alimentario, entre los países del grupo BRICS, que se reflejan sobre todo en los flujos de comercio, las diferencias esbozadas, en cuanto a las características de las actividades agrícolas y en particular alimentarias, de los países del grupo BRICS; y los desafíos específicos que enfrentan, no facilitan una extensa cooperación entre ellos. Cabe agregar que los países BRICS han mantenido incluso posiciones contrarias en instancias multilaterales (India y Brasil defendieron posiciones diferentes, en las diversas reuniones que intentaban destrabar la ronda de Doha, en el marco de la OMC). De hecho, al menos en parte, esas posiciones diversas se explican por las diferencias en los compromisos y en el tratamiento que reciben los países BRICS, en la OMC, debido a la fecha y condiciones en que ingresaron al sistema incluyendo,

⁴⁷ / Para evidenciar el peso de India en las negociaciones comerciales internacionales, en particular en los temas agrícolas y alimentarios, vale recordar que su posición bloqueó en junio del 2014, el acuerdo sobre facilitación del comercio, logrado muy dificultosamente, en Bali, en el mes de diciembre del 2013 y que trataba de resucitar al multilateralismo en la OMC, porque el gobierno indio vinculaba ese tema, con la defensa de su derecho a proteger a sus productores y garantizar la seguridad alimentaria de su población.

por ejemplo, la forma en que se miden los márgenes de que disponen para apoyar a sus productores agrícolas. (BRINK, et al., 2013)

Todos los miembros del grupo BRICS, excepto Rusia, forman parte del G20 agrícola, coalición creada en la quinta reunión ministerial de la OMC, en Cancún, en agosto del 2003; ella propugna reformas en las políticas agrícolas de los países más desarrollados; a pesar de la heterogeneidad de sus miembros, ha sido una agrupación muy exitosa para agregar intereses divergentes, mantener su cohesión e incidir en las negociaciones comerciales. (UZQUIZA, 2009)

Desde otra perspectiva, cabe recordar que la formación del grupo BRICS y el inicio de sus cumbres, se producen en medio de la crisis alimentaria global, que se caracterizó por rápidas subidas de los precios de los principales productos alimenticios, en 3 oleadas sucesivas, que se sucedieron, desde el 2006 hasta el 2011. Dicha crisis, la primera de tal magnitud en el siglo XXI y la más profunda en más de 30 años, se combina con la crisis económica y financiera, que arrancó en el segmento hipotecario del mercado financiero de los Estados Unidos, en el 2007 y se propagó al conjunto de la economía mundial, provocando una gran recesión, la cual todavía no ha logrado ser superada.

Esa crisis alimentaria mostraba características nuevas, en la medida en que se evidencian claras vinculaciones de la producción y disponibilidad de alimentos, con el funcionamiento de ciertos segmentos de los mercados financieros, con las tendencias que surgen en el campo energético, debido a los estímulos que varios gobiernos han canalizado hacia los biocombustibles; y, con los problemas del medio ambiente y en particular con el cambio climático, que asumen hoy dimensiones mucho más amenazantes.

La extrema volatilidad de los precios de los alimentos, en el período mencionado, y las dificultades para asegurar el acceso a los alimentos, en el mercado mundial, por la vía del comercio exterior (debido a la suspensión de exportaciones de alimentos), pusieron en duda ese pilar del régimen alimentario global en las casi 4 décadas precedentes, generando inestabilidad política y diversas acciones de los estados, que buscaban restablecer y garantizar la seguridad alimentaria para su población.

Efectivamente, varios países, incluso algunos BRICS, respondieron a las subidas de precios de los alimentos y a su volatilidad, bloqueando sus exportaciones de alimentos y priorizando el abastecimiento del mercado interno, lo que agudiza los problemas de oferta. La seguridad alimentaria vuelve a colocarse, como una prioridad para gran parte de la población de los países menos desarrollados, especialmente de África y de Asia, en las próximas décadas; pero también constituye una amenaza para segmentos importantes de la población

en países de ingreso medio, como los de América Latina. Recuérdese que la población de los deciles más bajos de ingreso, destinan una proporción mayor, cercana al 50% de su ingreso, a la compra de alimentos, en tanto que la población del decil de mayores ingresos, destina menos del 15% a esas compras.

Varios organismos multilaterales destacan el fin del largo período de alimentos baratos y pronostican problemas de abastecimiento en el futuro. Más aún, amplios sectores de pequeños campesinos y no pocos gobiernos consideran como un objetivo deseable, lograr la soberanía alimentaria, es decir a la autosuficiencia alimentaria, sin depender del abastecimiento externo, o minimizando su participación.

Precisamente esa percepción y la conciencia de la crisis alimentaria y de sus proyecciones en el mediano y largo plazos, llevaron a los BRICS a incorporar el tema alimentario, desde su primera cumbre en el 2009, con una declaración específica sobre la seguridad alimentaria. Manifiestan su oposición frente al proteccionismo y demandan un régimen comercial justo, razonable para los productos agropecuarios. Postulan el principio de “responsabilidad conjunta pero diferenciada”, entre los países desarrollados y en desarrollo, para enfrentar la seguridad alimentaria, y también el cambio climático, Destacan también su interés en cooperar, compartiendo las prácticas más exitosas.

En el mes de marzo del 2010 se realizó la primera reunión de ministros de agricultura de los países BRICS, llegando a consensos en torno a: crear un sistema de información agrícola; generar una estrategia que asegure al acceso a los alimentos para la población más vulnerable; reducir los impactos del cambio climático en la seguridad alimentaria; y, fortalecer la cooperación e innovación en tecnología agrícola. En el 2011 se reunió el grupo de trabajo de cooperación agrícola de los BRICS y formuló el “Plan de Acción sobre Cooperación Agrícola de los países BRICS”, para el período 2012-2016, que fue aprobado en la segunda reunión de ministros de agricultura.

Dicho plan establece un calendario anual de actividades y asigna a cada miembro, la coordinación de los diferentes ámbitos: así, China coordina el sistema de información agrícola; Brasil lidera el tema de acceso a los alimentos para los sectores vulnerables; Sudáfrica coordina el tema de reducir los efectos del cambio climático, sobre la seguridad alimentaria y la adaptación de la agricultura al cambio climático; en tanto que India coordina el tema de fortalecer la cooperación en tecnología e innovación agrícola.

En cada uno de esos temas, se han presentado propuestas e iniciativas (modelos de base, seminarios, talleres y otros eventos), que están en marcha o se desarrollarán en los

próximos años. La tercera reunión del grupo de trabajo sobre cooperación agrícola se realizó en agosto del 2013, e hizo el seguimiento de los temas antes acordados.

El manejo discursivo que hacen los países del grupo BRICS, de los diferentes temas identificados en su plan de acción y de las opciones analizadas, afirma no tomar en cuenta exclusivamente los intereses estrechos de sus miembros, sino las perspectivas de los países en desarrollo, enfatizando su preocupación por los problemas de hambre en ciertas regiones del África, en particular en el denominado Cuerno de África. Han propuesto una asociación entre los BRICS y el África, para promover una producción agrícola y alimenticia sostenible, que permita a esta última alimentarse a sí misma y exportar al mundo. Es indudable, sin embargo, que el activismo de China y Brasil en el continente africano, impulsando múltiples programas de cooperación, proyectos de inversión y de capacitación, no sólo en temas agrícolas, forma parte de sus estrategias de proyección internacional de su poder.

Dicha presencia, está marcada por los cuestionamientos, a lo que se denomina como una nueva colonización, ya que también ha implicado compras y arrendamiento de tierras, en forma masiva, como parte del “acaparamiento de tierras (*land grabbing*), mediante el cual China; India, Corea y varios países árabes, fundamentalmente, han buscado asegurarse un abastecimiento de alimentos para el futuro, en detrimento de los intereses de las poblaciones de los países africanos. Brasil, que sufre del acaparamiento de tierras en su propio territorio, ha impulsado en el África los programas para reducir el hambre, a partir de su exitosa experiencia con el plan Hambre Cero, que lo convirtió en el “campeón mundial de la lucha contra el hambre”.

En síntesis, es indudable que los BRICS son actores relevantes en la economía y la política global y juegan un papel fundamental en los temas agro alimentarios, tanto por su peso poblacional, como por ser importantes productores, exportadores e importadores de alimentos. Las formas en que perciben su posicionamiento en el sistema agroalimentario y las políticas necesarias para garantizar no sólo la seguridad, sino la soberanía alimentaria, o la autosuficiencia, no sólo por razones económicas, sino fundamentalmente de orden geopolítico y de seguridad, inciden decisivamente en los flujos de comercio alimentario a nivel global y en los precios de los alimentos. Las formas en que decidan incrementar su productividad agrícola, para responder a la creciente demanda de su población y del mercado mundial, incidirán en forma determinante en la dinámica del calentamiento global.

Las definiciones de su papel en la ayuda oficial al desarrollo y de las lógicas de su presencia en el África, a través de corrientes de inversión, comercio y cooperación,

especialmente en los temas agro alimentarios, tendrán efectos de largo plazo sobre las perspectivas de dichos países.

El papel que jugará el nuevo Banco de Desarrollo, creado por los BRICS en julio del 2014, en su relación con otros países en desarrollo, será decisivo para delinear su incidencia en los cambios en el sistema internacional, que permitan enfrentar el flagelo del hambre y la desnutrición, pero no parece orientado, al menos por el momento, a provocar un cambio del sistema de poder.

2.3.- Algunos elementos sobre el comercio mundial de alimentos.

El comercio internacional de productos agrícolas representa una porción pequeña y declinante del total; ese peso relativo ha variado muy significativamente en los últimos cien años; según cifras de la OMC⁴⁸, al comenzar el siglo representaba un 57% del comercio total, participación que cayó a 35% a mediados del siglo; llegó a 12% en 1990 y al 2011 se situaba en 9%. Esta tendencia se explica básicamente por la enorme expansión del comercio mundial de manufacturas y de servicios, en particular en la segunda mitad del siglo XX.

En valor, en el 2012, el comercio mundial de productos agrícolas, representó, 1657 miles de millones de dólares, del cual 1375 corresponde a alimentos. A nivel mundial las importaciones totales de productos agrícolas en ese mismo año fueron de 1745 miles de millones de dólares, de las cuales 1458 corresponden a alimentos. (OMC, 2013)

Sin embargo, la participación de las exportaciones de alimentos en el total de las exportaciones, es diferenciada según el nivel de desarrollo de los diversos países, llega al 27% en el caso de los países de bajos ingresos, en el 2000; mientras en los países de ingreso alto era de 6% en el 2000 y subió al 8% en el 2012. Más aún, hay un conjunto de países de menor desarrollo, para lo cuales, los ingresos por exportaciones de productos agrícolas representan más del 40% de sus ingresos por exportaciones de mercancías; entre ellos se destacan los casos de Etiopía con 76%, Malawi con el 75.7%, Uruguay con 65.4%, Paraguay con 56.4% y Nueva Zelandia con 53.7%; otros como Ghana, Guatemala y Uganda, están entre el 43% y el 46% (OMC, 2013). Es por esto que la volatilidad de los precios de los productos agrícolas y en particular de los alimentos golpea muy fuertemente a estos países, a pesar de su escasa significación en el comercio mundial.

En las últimas décadas, la tasa de crecimiento de las exportaciones de productos agrícolas siempre ha sido mayor que el crecimiento de la producción; esto significa que una

⁴⁸ En esta sección nos apoyaremos en las cifras producidas por la OMC, que se incluyen en sus informes periódicos sobre el comercio mundial.

proporción mayor de la producción se dirige a los mercados externos. Sin embargo, su participación en el total de mercancías sigue reduciéndose, en la medida en que el incremento, en volumen y en valor, de las exportaciones de manufacturas es todavía más rápido.

En último término, el 58.8% de las exportaciones de productos agrícolas es realizada desde los países desarrollados, mientras desde los países en desarrollo se canaliza un 38.2%. Al 2005, los primeros exportadores agrícolas eran los países de la Unión Europea, con Francia, Alemania y los Países Bajos, entre los más grandes; el segundo lugar le corresponde a Norteamérica (OMC, 2013).

Las exportaciones totales de alimentos a nivel mundial en el 2012 representaron un valor de 1375 miles de millones de dólares. Los 10 mayores exportadores de alimentos, fueron la Unión Europea, con más de 522 mil millones de dólares, los Estados Unidos (138 mil millones); los restantes lugares los ocupan básicamente países emergentes como Brasil (77.2), China (56.3), Argentina (42.4), Indonesia (33.7), Tailandia y Malasia. Los restantes lugares los ocupan Canadá (46.3) y Australia (30.7) (OMC, 2013).

Los principales países importadores de alimentos al año 2012, eran igualmente: los de la Unión Europea (con 623 mil millones de dólares), China (156.8 mil millones), Estados Unidos (142 mil millones), Japón (93.7 mil millones), Rusia (42) y Canadá (37.9). La participación de los países de América del Sur y de América Central, en las exportaciones de productos agrícolas al 2012, fue del 13.5%; ese porcentaje corresponde, sin embargo, mayoritariamente a Brasil y Argentina, que están posicionados como jugadores globales en los mercados de productos alimenticios y juntos representan casi el 70% del total regional (OMC, 2013).

Los 27 países que conformaban la Unión Europea, en el 2012, en conjunto, son el primer exportador mundial de alimentos, representando, un 37% del total de las exportaciones mundiales, en valor; sin embargo, más del 73% de tales exportaciones, se realizan entre los propios países miembros de dicho proceso de integración. Las regiones más deficitarias en el comercio de alimentos son China y la Unión Europea; en tanto que el MERCOSUR (por Brasil y Argentina), Estados Unidos y Canadá, presentan los mayores superávits (OMC, 2013).

Los principales productos agrícolas, en general, y alimenticios, en particular, que son objeto del comercio a nivel mundial, tienden a mantenerse desde comienzos del presente siglo, son los siguientes: trigo, soya en grano, café, maíz, azúcar, pasta de soya, alimentos preparados,

aceite de palma. En el año 2000, tales productos representaron algo más del 20% del total, y subieron al 26%, en el año 2010 (OMC, 2010).

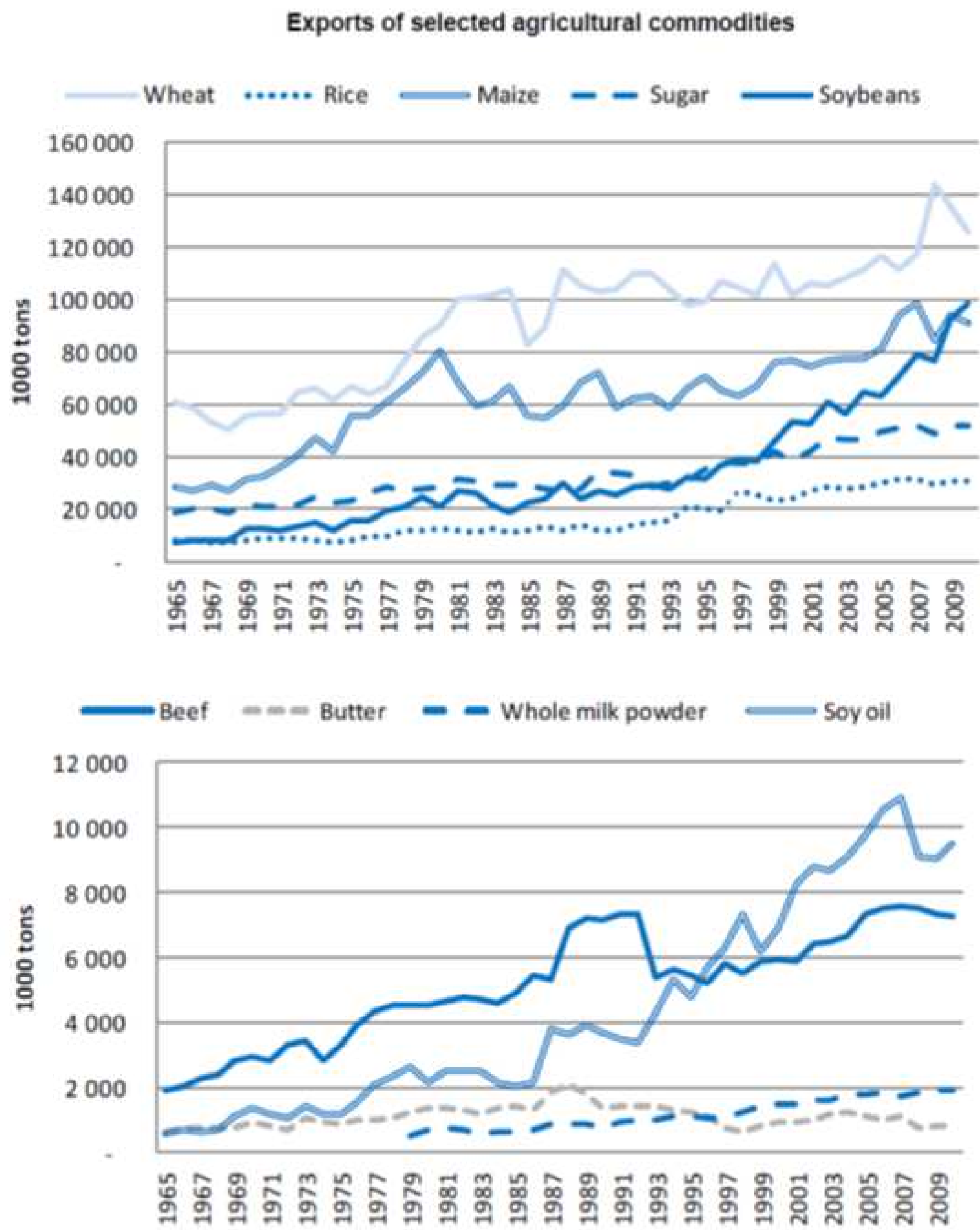
A continuación se presenta un conjunto de gráficos que muestran la evolución de las exportaciones de ciertos productos alimenticios seleccionados, para evidenciar su comportamiento, prácticamente en el último medio siglo, así como la proporción de la producción que se mueve en las corrientes del comercio mundial. (OCDE , 2012)

Los gráficos muestran la evolución del comercio, en volumen, de productos claves para la alimentación humana: los cereales, la soya, la carne, la leche en polvo y el azúcar. En el gráfico 1 se puede apreciar, que los artículos alimenticios cuyo volumen de comercio es mayor y registra un rápido crecimiento en las últimas décadas, son: el trigo y el maíz (ambos inician su dinamismo desde mediados de la década del sesenta, y llegan a un pico a mediados de los años ochenta en el primer caso; y, en el segundo, a fines de los años setenta; luego predomina cierta estabilidad en el volumen exportado; la nueva fase de mayor crecimiento, se inicia desde fines del siglo pasado, pero se destaca el acelerado incremento entre el 2006 y el 2008).

El mayor dinamismo exportador se registra en la soya en grano y en aceite, cuyo volumen exportado crece muy rápidamente desde fines del siglo XX, hasta el año 2008. Otros productos como el azúcar, el arroz, la mantequilla y la leche en polvo, tienen menores volúmenes de comercio y también un crecimiento bastante menor que los del trigo, el maíz y la soya, en las últimas décadas e incluso en lo que va del siglo.

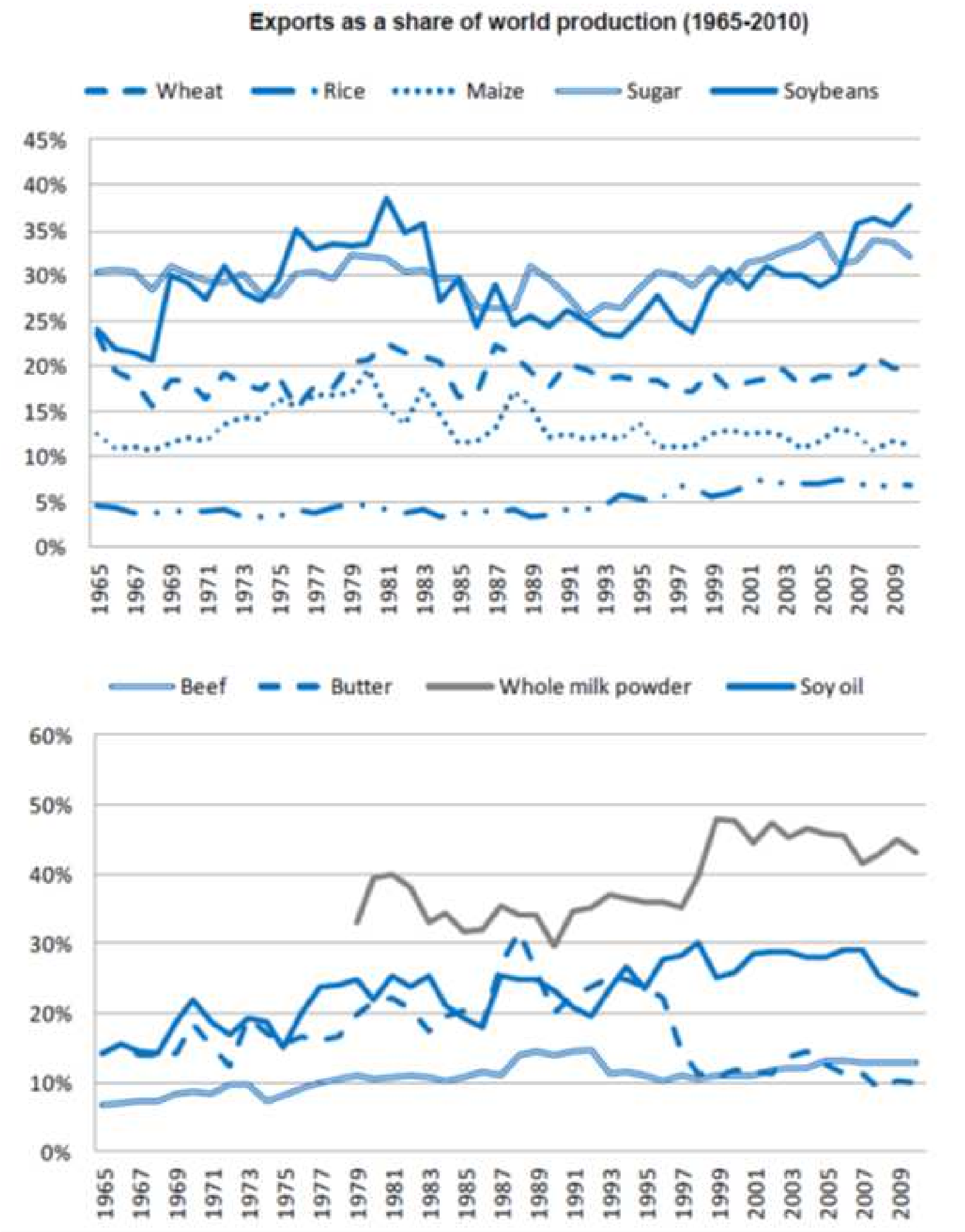
Otra característica destacada del comercio de alimentos es que el volumen transado internacionalmente representa una fracción muy diferenciada de la producción total, según el producto de que se trate; así, el tamaño del comercio mundial de arroz, es apenas un 5% de la producción, la mayor parte del producto generado se consume en el propio país productor; en el caso de la carne, ese indicador se ha mantenido en torno al 10% de la producción mundial, en las últimas cuatro décadas. El comercio de maíz oscila también en torno al 10% de la producción, al año 2010, pero 30 años atrás esa proporción era casi del 20% (el uso del maíz para alimentación animal, materia prima para la agroindustria y en los biocombustibles, explicaría este descenso). En el caso del trigo, un 20% de la producción se transa en el mercado mundial. Hay sin embargo otros productos en los cuales el comercio mundial representa más de un tercio de la producción; ese es el caso de la soya en grano, del azúcar (con 35% en cada producto) y de la leche en polvo, que supera el 40% de la producción.

Gráfico 1 Exportaciones de productos agrícolas seleccionados



FUENTE: (OCDE , 2012, p. 20)

Gráfico 2 Exportaciones como proporción de la producción mundial (1965 – 2010)



FUENTE: (OCDE , 2012, p. 24)

Un factor decisivo para definir los flujos y las condiciones del comercio de productos agrícolas y sobre todo de los alimentos, desde los años sesenta del siglo pasado, son los subsidios a los productores y los apoyos a la exportación, otorgados por los gobiernos de los países más desarrollados, principalmente los de la Unión Europea (con su Política Agrícola Común PAC), otros países de Europa Central y los nórdicos, Estados Unidos (con su Farm

Bill) y Japón. La primera justificación para tales subsidios, es el deseo de evitar o reducir la dependencia del abastecimiento externo de bienes de primera necesidad para su población; y, mantener a productores locales que no podrían subsistir sin esa protección. Desde los años ochenta, tales subsidios han implicado transferir recursos desde los consumidores y de los contribuyentes, hacia los productores, que han llegado a representar más de 1.000 millones de dólares diarios, generando una distorsión fundamental de los mercados agrícolas. A comienzos del siglo XXI esas ayudas representaron un monto de 250 mil millones de dólares anuales. Los subsidios se han concentrado en ciertos productos alimenticios, principalmente: el arroz, la carne, el trigo y el azúcar. Según una experta en el tema, los enormes niveles de subsidio a los productores arroceros, que llegarían a representar un 78%, de sus ingresos, de acuerdo a la estimación de la OCDE, explican que el comercio mundial del arroz, presente un nivel tan reducido (RADETZKI, 2008, p. 52)⁴⁹

Varias organizaciones multilaterales, como el Banco Mundial y la OCDE, entre otras, han hecho estimaciones para evaluar los efectos de una eventual y poco probable eliminación de todas las ayudas y subsidios de los países más desarrollados, a su sector agrícola, o de lo que sería una conclusión exitosa de la Ronda de Doha, dentro de un esfuerzo mayor de liberalización comercial; concuerdan en que se produciría una reorientación importante de los flujos de comercio de productos agrícolas y sobre todo de alimentos, a nivel mundial: los países de la OCDE incrementarían mucho más fuertemente sus importaciones, que sus exportaciones, convirtiéndose en importadores netos; los países en desarrollo se volverían exportadores netos y obtendrían ganancias en el proceso. Los mayores ganadores se estima serían: Brasil, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda⁵⁰.

Con el ciclo de precios altos para los alimentos, en el período 2006-2011 y la evolución del tipo de cambio, se redujeron los subsidios estatales para los agricultores de los países más ricos y se modificaron las formas en que se los canaliza, tanto en la Unión Europea, como en los Estados Unidos, desde los apoyos restringidos, por afectar las condiciones del mercado (cajas ámbar y azul), hacia los apoyos permitidos, por considerárselos menos distorsionantes (caja verde), los cuales han crecido en forma

⁴⁹ / De acuerdo a cifras de (OCDE, 2003), referenciadas en (GUADAGNI & KAUFMANN, 2004, p. 88), a comienzos de la década pasada, el peso de los subsidios como proporción del ingreso de los productores agrícolas en los países de la OCDE era muy elevado, pero diferenciado según el tipo de productos, con niveles de 27% para el maíz, 37% para el trigo, 46% para la leche, 47% para el azúcar y 81% para el arroz.

⁵⁰ / Como ejemplos de estas evaluaciones se puede referenciar a (RADETZKI, 2008) y a (WORLD BANK, 2002); según las estimaciones de este último, una liberalización de todos los sectores, generaría ganancias en exportaciones por más de 830 mil millones de dólares, de las cuales más de los dos tercios corresponderían a la agricultura y más del 40% a los países en desarrollo.

significativa, sin que se pueda garantizar que sus efectos no alteran efectivamente los flujos de comercio. Otro cambio registrado en lo que va del siglo es la expansión de las formas tradicionales de ayuda a los productores, aplicada por más países en desarrollo, que han contado los recursos y la decisión para hacerlo; se destacan países emergentes como China, India y Brasil.

La prolongada agonía de la ronda de Doha de la OMC, desde noviembre del 2001 hasta el presente, incluyendo el fracaso reciente de los tímidos avances en facilitación del comercio, logrados en Bali, en diciembre 2013, debido a la negativa de India a renunciar a su programa de apoyo a los pequeños agricultores y a los consumidores de menores ingresos, están directamente relacionados con el tema de los apoyos y subsidios a la agricultura, que aplican los países más desarrollados y quieren mantener, al mismo tiempo que restringen el uso de dichos instrumentos por otros países, vistos como mercados atractivos y como potenciales amenazas. Todo lleva a pensar que son limitadas las probabilidades de que avance el multilateralismo en el comercio agrícola. Los objetivos de garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria se han vuelto más estratégicos que en las décadas precedentes y los países tienen una mayor sensibilidad, frente a los riesgos evidenciados luego de la crisis alimentaria y de la volatilidad creciente de los precios de los alimentos.

Por otro lado, en el último cuarto del siglo XX se ha consolidado y ha crecido muy rápidamente la producción y el comercio de productos vegetales (frescos o congelados) básicamente de frutas y hortalizas; se trata de productos exóticos y que se ofrecen fuera de estación en los países más desarrollados. Entre los factores que explican esa tendencia se menciona al incremento del ingreso en algunos países en desarrollo (sobre todo en China, que aporta el 50% de la producción de estos rubros, pero no obstante, es el mayor mercado importador) y los cambios en las dietas en los países más desarrollados y en los emergentes, han llevado a la expansión de este comercio. Los 5 exportadores principales de estos productos (principalmente tomate, brócoli, arveja, espárrago, espinacas, ajos y hongos), son España, Holanda, México, China y Estados Unidos, que controlan más del 51% del mercado exportador, conformado por las economías más desarrolladas: Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y China. En los últimos años ha crecido la participación de algunos países menos desarrollados del sur, como Marruecos y Guatemala, en la oferta de estos productos.

Por último, es necesario enfatizar que la población más vulnerable frente a la crisis alimentaria y a la volatilidad de los precios de los alimentos, está en un grupo de países menos desarrollados, de bajo ingreso (34 países) y de ingreso medio bajo (32 países), que sufren de un déficit de alimentos. Dichos países están situados en África Sub Sahariana, en el

este asiático y en América Latina y el Caribe. En la primera década del presente siglo hay al menos 20 países que dejaron de ser exportadores netos de productos agrícolas, y pasaron a importadores netos; entre ellos se incluyen: Cuba, República Dominicana y el Salvador, de América Latina. (VALDÉS & FOSTER, 2012)

3.- Los países andinos y su participación en el sistema alimentario global.⁵¹

La superficie territorial de los países andinos es de 3.7 millones de kilómetros cuadrados, que significa un 2.9% del área territorial del mundo; un cuarto de millón de Km², menos del 7%, corresponde al Ecuador, mientras los otros tres países andinos tienen cada uno más de un millón de Km². (WORLD BANK, s.f.)

Esta región tiene la particularidad de que, mientras a nivel mundial, algo más de un 30% del área está cubierta por bosques, en los países andinos, ese indicador supera el 50%, salvo el caso del Ecuador, cuya área boscosa se ha reducido dramáticamente en las últimas décadas, y en particular en lo que va del presente siglo, pasando de 47.7% en el 2000, a 38.9% en el 2011, muy por debajo de los demás países andinos, que en promedio tenían al 2011, más del 53% de su territorio cubierto por bosques. (FAO, s.f.)

Consideramos en este grupo sólo a los países que hoy conforman la Comunidad Andina, esto es a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, que son una fracción de todos los países atravesados por la cordillera de los andes, tienen una superficie total de tierra que equivale a un poco más del 21%, una quinta parte de la superficie total de América del Sur. Algo menos de un tercio de dicha superficie es agrícola (30% en promedio) y un 12% es arable. En los cuatro países hay un peso muy grande de la superficie destinada a prados y pastos.

El peso relativo de la agricultura, en el PIB de los países andinos muestra una clara diferenciación, ya que en el año 2000, esa participación era del 9% en Colombia y Perú, mientras en los otros dos países oscilaba en torno al 15%. Para el 2013, el indicador correspondiente a los dos primeros países era de 6.5% en promedio, mientras en Bolivia y Ecuador, esa participación era, en promedio, del 11.5%. (FAO, s.f.)

Los países andinos se insertan en una región (América del Sur y Central, según la clasificación de la OMC), cuyo peso en el total de las exportaciones de alimentos, en valor, a

⁵¹ / Un análisis más detenido de las características estructurales de los países andinos y su incidencia en la definición de las respuestas de política pública ante la crisis alimentaria global se hará en el capítulo 4. En esta sección queremos resaltar el posicionamiento relativo de los cuatro países en el sistema alimentario.

nivel mundial, representó en el 2005, un 10.6% del total; la misma que subió al 12.4% en el 2012 (OMC, 2013).

Las exportaciones de alimentos desde los países andinos (sin Bolivia, ya que los cuadros de la OMC no incluyen esa información), en valor, representaban en el año 2000, un total de casi 7 mil millones de dólares. Ese indicador se triplica al 2012, superando los 21 mil millones de dólares. El mayor dinamismo se registra en las exportaciones del Perú, cuyo valor se multiplica por 4 y las del Ecuador por 3.8; las de Colombia sólo se multiplican 2.1 veces⁵².

El peso de las exportaciones de productos agrícolas en el total, se ha reducido significativamente, en el caso de Colombia, en el período 2005-2012, pasando de 21.7% a 11%; disminuye muy levemente en el caso de Perú, situándose en torno al 17%; y, prácticamente no cambia, en el caso del Ecuador, donde representa más del 31%. En todos los países andinos las exportaciones agrícolas tienen una mayor participación en el total, que el promedio mundial, pero ese peso relativo es mucho más elevado en Ecuador.

Las importaciones de productos agrícolas, realizadas por los países andinos, representaron en el 2012, casi 13.400 millones de dólares (que corresponden casi 6.400 millones a Colombia; 4.800 a Perú y 2.200 al Ecuador); ello significa, en promedio un 10% del total de la importación de mercancías, en cada uno de los tres países (OMC, 2013).

Cabe destacar el rápido crecimiento que se registra en las importaciones de productos agrícolas, en particular en los casos de Colombia y Ecuador, cuyas importaciones, en valor, se multiplican más de 10 veces, entre 1990 y el 2012.

En definitiva, los países andinos mantienen su característica como exportadores netos de productos agrícolas, ya que todos registran saldos positivos en su balanza comercial agrícola; de hecho, en lo que va del siglo, el balance positivo del grupo, ha pasado de 3.800 millones de dólares en el 2000, a 8.300 millones en el 2012. Se destaca el caso del Ecuador, cuyo saldo positivo supera los 5.200 millones de dólares (casi dos tercios del total del grupo) (OMC, 2013).⁵³

Los países andinos tienen un peso relativo muy limitado en la producción agrícola mundial, salvo en contados productos, en los cuales su participación rebasa los límites derivados de los recursos de tierra disponible.

⁵² / Las cifras utilizadas en esta sección corresponden a las de la base de datos de la OMC. (OMC, 2013)

⁵³ / Vale destacar que, en el marco de las actividades del Comité de Agricultura de la OMC, desde 1996, hasta el presente, el Perú se ha calificado como “país en desarrollo, importador neto de productos alimenticios”; ello es parte de una estrategia orientada a tener mayores márgenes de acción, en cuanto a trato diferenciado y condiciones más favorables para financiamiento o ayuda, ante eventuales dificultades para obtener los alimentos requeridos.

Esa participación en el total ha tendido a mantenerse estable desde los años ochenta. Considerando el volumen físico de producción, en toneladas métricas, el cuadro N. 1 resume algunos rubros específicos.

Cuadro N. 1 Volumen de Producción Agrícola países andinos en rubros seleccionados
Participación porcentual frente al total mundial

	1980	1990	2000	2011
Aceite de palma	2.21	3.74	3.45	2.76
Aceite de maíz	0.52	1.33	1.54	1.07
Aceite de soja	0.28	0.67	0.87	0.92
Algodón fibra	1.6	1.15	0.57	0.42
Carne de cerdo	0.49	0.48	0.45	0.56
Carne de vacuno	1.89	2.06	2.15	2.34
Carne de pollo	1.32	1.85	2.34	3.11
Huevos de gallina	1.13	1.22	1.29	1.72
Leche entera fresca de vaca	0.93	1.35	1.93	2.41

Fuente: FAOSTAT

Elaboración; propia

Como se puede apreciar, los países andinos tienen un peso relativamente mayor en: aceite de palma, carne de ganado vacuno, carne de pollo y, en leche entera fresca de vaca; en estos últimos dos rubros hay una dinámica sostenida en las últimas tres décadas; en los otros productos la evolución es menos clara.

En el siguiente cuadro se resumen los indicadores referidos a la participación relativa de los países andinos en cuanto al área cosechada y la producción, en un conjunto de productos alimenticios, en lo que va del presente siglo.

Cuadro N. 2 Área Cosechada y Producción de alimentos en los Países Andinos
Porcentaje de participación frente al total mundial

Año	2000	2011	2000	2012	Principales países
	Área Cosechada	Área Cosechada	Producción	Producción	
Arroz	0.81	0.86	1.02	0.97	Colombia/Perú
Bananos	7.39	5.46	12.46	9.03	Ecuador/Colombia
Cacao en grano	7.01	5.97	4.92	7.17	Ecuador/ Perú/ Colombia
Café verde	11.74	11.79	13.15	10.14	Colombia/Perú
Coliflor y brécol	1.16	8.24	0.21	0.46	Ecuador/Perú
Espárragos	2.07	2.3	3.71	4.80	Perú
Maíz	1.34	1.00	0.63	0.66	Colombia/Perú
Papas, patatas	2.80	3.23	1.72	2.04	Perú/Colombia
Soja	0.93	1.10	0.83	1.01	Bolivia
Trigo	0.14	0.15	0.06	0.07	Bolivia/Perú

Fuente: FAOSTAT
Elaboración; propia

Hay varias tendencias que se pueden apreciar en el cuadro anterior: en primer lugar, que la mayor parte de la superficie cosechada está dedicada a cultivos de carácter tradicional, que tienen muchas décadas de vigencia y corresponden a productos como el café, el banano y el cacao; en tales productos, el área cosechada cambia ligeramente. Hay una clara expansión del área destinada al cultivo de hortalizas y nuevos productos vegetales, como los espárragos, la coliflor y el brócoli, en particular en Perú y Ecuador. Los países andinos tienen una limitada participación en rubros alimentarios cruciales como el arroz, el maíz, la soja y el trigo; de hecho varios países de la región importan tales cereales y esa oleaginosa, en grano o como productos derivados, para cubrir sus requerimientos.

De acuerdo a la información de la FAO, el acceso de la población de los países andinos a los alimentos presenta un mejoramiento sustancial desde el período 1990-1992, cuando la región tenía un porcentaje promedio de población con acceso inadecuado a la alimentación, del 28%, superior al promedio mundial, que era de 18.9%, y no muy alejado del nivel del indicador en África, que fue de 32.8%. Para el período 2011-2013, ese promedio cayó al 15%, cuando el promedio a nivel mundial era de 12% y en África se situaba en 24.8%. Los factores que explican esa tendencia son la bonanza generada por los precios elevados de las materias primas, no sólo de origen agrícola, sino también de minerales e hidrocarburos, como petróleo y gas, que elevaron los ingresos de divisas, inyectaron liquidez

a la economía y permitieron mejorar el gasto social y en particular la vigencia y el alcance de programas de protección social, para los sectores más desfavorecidos de la población.

En suma, los países andinos son relativamente marginales en los mercados alimentarios, pero, a diferencia de los países africanos, son exportadores netos de alimentos y como países de ingreso medio, presentan, en promedio, un balance alimentario positivo, e índices alimentarios y nutricionales más adecuados. No obstante, existen situaciones muy diferenciadas entre los distintos espacios territoriales que configuran dichos estados, y entre los diferentes segmentos poblacionales, de las sociedades andinas, que se encuentran, junto al resto de las latinoamericanas, entre las más desiguales del mundo, superadas sólo por algunas de las economías y sociedades del sur del Sahara, en África.

Los indicadores sociales de los países andinos, que se acercan a los niveles de países desarrollados, ocultan sin embargo situaciones extremadamente diferenciadas, según las regiones y los segmentos étnicos o poblacionales analizados. Una dimensión particularmente preocupante, por su incidencia en la producción de alimentos y en la disponibilidad de una oferta suficiente, es la elevada concentración de la tierra, en muy pocas manos. De acuerdo a la información disponible, que corresponde a comienzos de los años noventa, el coeficiente Gini de distribución de la tierra, que presentan Perú (0.86), Colombia (0.70) y Ecuador (0.69), está entre los más altos del mundo; el de Bolivia (0.55), es ligeramente más reducido, pero al parecer refleja más bien la falta de información actualizada. (MARTÍNEZ & PALMA, 2014)

La evolución reciente de las economías de los países andinos muestra un deterioro de los indicadores de la desigualdad, desde comienzos de los años noventa hasta el 2002; y, posteriormente un mejoramiento significativo, gracias al ciclo favorable de los precios de los productos primarios, que se prolonga hasta el 2010; también incidieron las políticas sociales, con cierta orientación redistributiva (en los casos de Bolivia y Ecuador), las mismas que serán revisadas en el tercer capítulo. En los últimos años, con el paso a una fase declinante de las materias primas, que incluyen a los productos agrícolas y también a los alimentos, existen varias evidencias de un cambio de tendencia en los mercados internacionales, que provocan no sólo un estancamiento en el proceso de mejoría, sino también su reversión.

En definitiva, los problemas alimentarios en los países andinos no están relacionados con la disponibilidad de alimentos, por producción nacional o por importaciones, sino con el acceso a dichos alimentos, en función de los ingresos disponibles de la población. La limitada generación de empleos formales y de calidad, por parte de las economías de los países andinos, que se evidencia en la amplitud de las actividades informales, limitan esas

posibilidades de acceso a los alimentos, en regiones pobres y rezagadas del territorio nacional, o en individuos de sectores poblacionales desfavorecidos y vulnerables.

El proceso de integración de la Comunidad Andina, enfrentaba desde la década de los noventa serios problemas para avanzar hacia la unión aduanera, por la dificultad de fijar un arancel externo común en el que puedan converger modelos de inserción internacional muy diferentes. Las divergencias aumentan a mediados de la década pasada, cuando dos miembros se decantan por los acuerdos de libre comercio, se retira Venezuela y los otros socios rechazan tal opción y apuestan, a esquemas regionales, no muy bien definidos. En tales condiciones, los propósitos de crear una “política agropecuaria común” no prosperan y se torna difícil avanzar en temas más profundos. Se logró configurar el sistema andino de sanidad agropecuaria (para armonizar medidas de control) y una limitada aplicación del sistema andino de franja de precios (por parte de Colombia y Ecuador), como mecanismo defensivo frente a los productos importados.

Como una forma de enfrentar sus debilidades, específicamente en las negociaciones comerciales agrícolas, dentro de la OMC, los países andinos eligieron incorporarse individualmente a diferentes coaliciones de países, que comparten intereses concretos en los temas abordados. Esas agrupaciones ganaron presencia y activismo, desde la finalización de la Ronda Uruguay, al igual que en la Ronda Doha; su funcionamiento tiende a ser espasmódico, según lo exigen las negociaciones.

Los 4 países andinos conforman la “Coalición de Productos Tropicales”, junto a Venezuela y 5 países de América Central. Por su lado, Bolivia, Colombia y Perú, son parte del Grupo Cairns, conformado por 20 países, desarrollados y en desarrollo, exportadores de productos agrícolas; el grupo propicia la liberalización del comercio de productos agrícolas y la eliminación de los subsidios que conceden, sobre todo los países europeos, Estados Unidos y Japón.⁵⁴

Por otro lado, Bolivia, Ecuador y Perú son también miembros, junto a 20 países más, del G20 agrícola, que impulsa reformas en la agricultura de los países desarrollados, manteniendo una mayor flexibilidad para los países en desarrollo; esta coalición liderada y animada por los países BRICS, salvo Rusia, y en particular por China, India y Brasil, ha asumido un papel muy activo y relevante en el desarrollo de las negociaciones agrícolas. El papel de los países andinos en esas coaliciones ha sido variable y no siempre ha guardado

⁵⁴ / Los países suelen tener afiliaciones múltiples de acuerdo a su percepción de sus intereses; Bolivia y Perú están presentes en 7 grupos, Colombia en 5, Ecuador en 6. De acuerdo a la información de la OMC, todos los países andinos coinciden sólo en el Grupo de Productos Tropicales.

coherencia con sus posiciones en la negociación de acuerdos bilaterales, bajo la forma de tratados de libre comercio, especialmente en los casos de Colombia y Perú, que han incursionado agresivamente en ese tipo de negociaciones.

Finalmente, la presencia de las grandes corporaciones transnacionales del agro negocio, en la región andina, tiene antecedentes históricos y ha pasado por diferentes fases. En el presente asume diversos grados y formas, en cada uno de los países, pero básicamente se involucra en la comercialización de insumos (abonos, semillas, fertilizantes, maquinarias); con la implantación de establecimientos agroindustriales articulados con cadenas de distribución en la región. Tales empresas definen una estrategia regional, para desplegar sus negocios de producción, comercialización y distribución en los países de la región; entre las más importantes encontramos a Nestlé, Parmalat, Alpina, Unilever, Pepsico, e incluso a Cargill, una de las más grandes (SANTACRUZ, 2014). Por otro lado están las empresas transnacionales que controlan segmentos de la exportación de productos tradicionales, principalmente banano, café, cacao; y más recientemente, de flores, otras frutas y hortalizas.

Por último, existe un puñado de grandes empresas del sector agrícola y alimenticio, que se formaron como empresas nacionales en alguno de los países andinos, pero han proyectado su presencia hacia la región, en las últimas dos décadas, utilizando diversas modalidades; entre ellas se destacan el Grupo Gloria del Perú, Alpina y Nutresa de Colombia⁵⁵. Sin embargo, su peso es limitado frente a las corporaciones transnacionales de alcance global. Este es un tema poco investigado y se necesita un análisis mucho más detallado de los procesos en curso, superando las limitaciones de la información disponible.

En suma, los países andinos tienen limitados recursos de poder económico y político en el campo alimentario; si bien el principal aspecto en el cual la región tiene cierta ventaja relativa es en la dotación de recursos naturales, colocando en un lugar privilegiado a la biodiversidad.

⁵⁵ / Esta tendencia comenzó en los años noventa, pero se acelera significativamente en el presente siglo; es parte de un proceso más amplio que da origen a las denominadas empresas multilatinas o translatinas, que si bien se caracteriza por la presencia de empresas principalmente de México y Brasil, varias de ellas estatales y que actúan en los sectores energético y de las comunicaciones, se extiende y gana peso en el sector alimentario. El tema se destaca particularmente en (CEPAL, 2006), luego se amplía y diversifica su análisis; dos trabajos interesantes son los de (SANTISO, 2008) y (GORENSTEIN, 2016).

4.- Perspectivas del poder en la agricultura.

La crisis alimentaria y la volatilidad de los precios de los alimentos, generó creciente preocupación por la posibilidad de que se torne incierto el acceso a esos bienes indispensables, por la vía del comercio internacional, en períodos de escasez o cuando los principales exportadores crean necesario restringir sus ventas, por las razones que fuesen. La reorientación de una parte de la producción de alimentos y productos agrícolas, para generar combustibles, significa una nueva fuente de demanda y por ende, mayor competencia por una oferta limitada.

La incursión de los especuladores financieros en los mercados de futuros y derivados, asociados a la disponibilidad real o virtual de productos alimenticios, en forma muchísimo más amplia, agrega un nuevo conjunto de actores y adicionales elementos de perturbación sobre los precios; esos actores se interesan en los valores vinculados a los precios de los productos primarios como fuente de ganancias, que se activan ante reducción de la rentabilidad en acciones y otros activos financieros debido a la crisis subprime. El fantasma de una población mundial que sigue creciendo y según las proyecciones de las Naciones Unidas, el total de seres humanos en el planeta, a mediados de este siglo podría superar los 9 billones, planteando un desafío mayor para todos los países.

Los optimistas confían en que la liberalización de los mercados y los aportes de la tecnología y en particular de la biotecnología, incluyendo a la ingeniería genética, permitirán responder ante los desafíos y alimentar sin problemas a la población del mundo. Reconociendo igualmente los efectos del cambio climático sobre la agricultura, la ganadería y la pesca, algunos organismos internacionales como la FAO y poderosas fundaciones no gubernamentales, plantean la “agricultura climáticamente inteligente” (FAO, 2013)⁵⁶, que incluye un uso más adecuado de los recursos: agua, tierra, fertilizantes y otros, planificando todas las actividades en sus interconexiones, y concibiendo a la agricultura como parte de un sistema mayor.

Otros sectores, especialmente críticos, consideran que la crisis alimentaria y las amenazas que se ciernen sobre el sistema alimentario, surgen precisamente de la aplicación de la lógica de acumulación propia del capitalismo industrial a la agricultura. En

⁵⁶ / Modelo propuesto por la FAO desde el 2010, para responder con una mirada eco sistémica y de conjunto, a los requerimientos de mitigación y adaptación al cambio climático, generando mayor resiliencia del sector, mejorando los niveles de productividad y reduciendo las emisiones de gases de efecto invernadero. Desde los movimientos sociales se cuestiona esta propuesta, como un intento de apropiarse del discurso ecológico y distorsionar las prácticas de la pequeña agricultura campesina, al mismo tiempo que se propician los productos transgénicos y la lógica de la “revolución verde”.

consecuencia plantean una ruptura con ese paradigma, el retorno a las formas de producción propias de la pequeña agricultura familiar, menos intensivas en el uso de insumos derivados de combustibles fósiles y, por ende, más respetuosas de la biodiversidad y de la naturaleza. De allí surgen propuestas como la agroecología, la permacultura, y la agricultura orgánica, entre otras; que comparten algunos elementos, pero también tienen diferencias. La principal duda que generan es sobre sus posibilidades de generalización y su capacidad para alcanzar los niveles de producción requeridos.

Lógicamente, se multiplicaron los análisis prospectivos y los estudios que trataban de encontrar respuestas a los desafíos planteados y diseñar estrategias nacionales o regionales, frente a los cambios que se registraban en la agricultura y sus posibles efectos. El análisis de los actores involucrados: estados, corporaciones transnacionales, comunidades, movimientos sociales y organismos internacionales, entre los más importantes, completaba la perspectiva del sistema agro alimentario. Bastante menos numerosos son los análisis que se plantean preguntas respecto a los cambios que se producen en el balance de poder, en los ámbitos relacionados con la producción, distribución y consumo de los alimentos.

En esa perspectiva parece adecuado distinguir operativamente las dimensiones económicas y políticas del poder alimentario, las interrelaciones que existen entre ambos y sus formas de operación. En la dimensión política se coloca fundamentalmente la acción que ejercen los estados más poderosos, controlando las organizaciones internacionales, que tienen una relación directa o indirecta con el sector agro alimentario, como son el Banco Mundial, la OMC, y la FAO. El Foro Económico Mundial se ha convertido, en las últimas décadas, en una instancia de coordinación del poder a nivel global; la concepción del desarrollo que impulsa, a través de las organizaciones multilaterales de financiamiento y la ayuda, asigna un lugar central a las iniciativas público-privadas, enfatizando el papel del sector privado y de la innovación tecnológica (RIEFF, 2016). La iniciativa que planteara el Foro en el 2009, es relanzada años más tarde, como una “Nueva Visión para la agricultura”, en cuyo centro están las transnacionales más grandes, no sólo del agro negocio, sino también de la producción y venta de semillas, agroquímicos, bebidas gaseosas, cerveza y de los grandes supermercados, que controlan la distribución (WORLD ECONOMIC FORUM, 2013). En tal sentido, deben comprenderse las acciones y posiciones de las corporaciones transnacionales del agro negocio, frente a temas como los transgénicos, la propiedad intelectual, una estricta aplicación de diversos estándares (técnicos, de presentación y empaque, entre otros) y sus apuestas en favor de ciertas políticas agrícolas, para el mundo, y especialmente para el África, en forma directa o a través de su apoyo a organizaciones o tanques de pensamiento,

como la fundación que patrocina Bill y Melinda Gates; definitivamente tienen una incidencia política decisiva.

Entre las dimensiones económicas destacan el control de los flujos de comercio, en el caso de los principales exportadores de productos alimenticios, o la denegación del acceso a ciertos mercados, en el caso de los principales importadores. Considero adecuado destacar algunos aportes de un análisis reciente, que señala el alto grado de concentración que existe tanto en la exportación, como en la importación de alimentos (RENEWICK, et al., 2012).

El análisis de los 20 principales países exportadores y de igual número de importadores de productos agrícolas, muestra que ellos representan 70% del total, de las importaciones y 78% de las exportaciones agrícolas. Entre ellos, hay un grupo de países que son tanto importantes exportadores, como importadores (Estados Unidos, Países Bajos, Francia, Alemania, China, el Reino Unido, Bélgica, Italia y España); hay un grupo de grandes importadores de alimentos: Japón, Suecia, Rusia y Arabia Saudita; y finalmente, otro grupo de países que son grandes exportadores: Brasil, Argentina, Indonesia, Australia, Tailandia, India y Nueva Zelanda, como los más importantes.

Cabe preguntarse entonces, qué forma de poder prevalece, la del comprador, o la del vendedor de alimentos; la respuesta no es obvia y depende mucho del contexto específico y de las circunstancias prevalecientes en los mercados. Desde luego que también incide la economía política que rodea a los flujos internacionales de alimentos, en términos generales, y en relación con los intercambios específicos analizados⁵⁷. Por ejemplo, cuando China decide restringir sus exportaciones de “tierras raras”, genera un gran impacto en las actividades de ramas de punta en el avance tecnológico, considerando que se trata de una materia prima clave e irremplazable y, que las exportaciones de China cubren el 90% de la demanda mundial. No sucede lo mismo, si se trata de las ventas de soya brasileña o del banano ecuatoriano, en los mercados mundiales; los exportadores de estos países son tomadores de precios, a pesar de ser proveedores muy importantes de tales productos, puesto que sus precios se determinan en los principales mercados. Por otro lado, México se ha convertido desde la década de los noventa, en un país dependiente del abastecimiento externo

⁵⁷ / Aquí nos referimos básicamente al poder que se expresa en las relaciones internacionales de comercio de los alimentos. Un cambio fundamental que presenta la agricultura y también la producción de alimentos, es su creciente conexión con los mercados financieros, reforzada en la década pasada, con el fuerte incremento de las transacciones realizadas con derivados (futuros, swaps y operaciones vinculadas con índices, que combinan las cotizaciones de *commodities*, incluyendo a los productos agrícolas); esto lleva al debate sobre la financiarización de los alimentos, que revisaremos en el siguiente capítulo. Es indudable que el capital financiero tiene una incidencia creciente en las decisiones de las grandes corporaciones del sector y en sus cadenas globales y regionales de valor. Esta es una limitación del análisis de Renwick y otros.

de alimentos, ocupando un lugar entre los mayores importadores de trigo, carne, ternera, puerco, pollo y productos lácteos; posición que muestra una clara debilidad estructural⁵⁸. En definitiva, las características y la estructura de los mercados específicos, su grado de integración vertical y las estrategias de las corporaciones, determinan las relaciones de poder prevalecientes entre los principales actores.

Otra dimensión económica del poder alimentario destacada por el estudio mencionado, es la localización de las matrices de los grandes conglomerados agro alimentarios, que controlan porciones muy grandes de los mercados (de semillas, productos, insumos, maquinaria, hasta los supermercados cuyo peso en la distribución al por menor, no deja de crecer), como se mencionó en páginas anteriores, en las principales economías desarrolladas. En efecto, casi una tercera parte de las 150 empresas transnacionales del sector alimentario, más grandes del mundo, identificadas en (UNCTAD, 2009), están localizadas en los Estados Unidos (43 empresas); 11 en el Reino Unido; 10 en Francia y 7 en Alemania. Tales empresas se despliegan geográficamente en 17 países de la Unión Europea, 31% en Norteamérica y 22% en el Asia Pacífico.

Esas empresas son jugadores claves en los mercados de alimentos, ya que acumulan un elevado poder de mercado y en muchos países y sectores generan posiciones oligopólicas, pero su funcionamiento no puede simplificarse como la mera imposición de sus intereses, puesto que tales mercados involucran además a una gran cantidad de actores, que operan bajo interrelaciones cada vez más complejas, en las cuales la información y las comunicaciones, el tipo de contratos y las especificaciones de calidad, tipo de producto y otras definiciones de carácter técnico, juegan un papel crucial (MERCIER, 1999). La proliferación de estándares privados, base para que operen las cadenas de valor (referidos al diseño del producto, sus ingredientes, el embalaje, la calidad y muchos otros), determinados por esos poderosos actores constituye un instrumento de poder muy importante; cuando se trata de los supermercados, es la diferencia entre acceder o no al mercado de distribución (REARDON & BERDEGUÉ, 2002) y (REARDON & GULATI, 2008).

⁵⁸ / La pésima negociación del capítulo agrícola dentro del TLCAN, con Estados Unidos y Canadá, que rige desde 1994, e incluye el desmantelamiento de los aranceles y cuotas para productos importados, aplicada incluso más rápido que los compromisos firmados; el fin de las políticas estatales y de las instituciones de apoyo al campo; y, una política cambiaria que sobrevaloraba el peso mexicano, redujo drásticamente la rentabilidad agropecuaria y su ritmo de crecimiento, por debajo del crecimiento demográfico, forzando a un incremento sustancial de las importaciones de productos básicos como: maíz, arroz, frutas y hortalizas, soya, diversas carnes. Así, las importaciones de alimentos, sobre todo de los Estados Unidos, habrían llegado a casi un 30% del consumo total, incrementando sustancialmente su vulnerabilidad alimentaria. (CALDERÓN, 2016)

Finalmente, otra palanca del poder económico en el campo alimentario, es el manejo de las inversiones que pueden realizar los grandes consorcios de los alimentos, en otros países. Otra vez, el tema no es tan sencillo, como se demuestra con las reacciones provocadas por las inversiones de empresas chinas, mediante la compra de tradicionales empresas del sector alimenticio en Estados Unidos, por ejemplo cuando Shuanghui compró Smithfield Foods, en 2013 (vista como una forma de adquirir marcas prestigiosas a nivel doméstico e internacional), que provocan reacciones desde los temores por la seguridad nacional, hasta preocupaciones por la calidad y las condiciones sanitarias de los alimentos que ofrecerían tales empresas, en manos de sus nuevos propietarios. Otros casos debatidos son las inversiones chinas en el sector agrícola de Australia; las reacciones generadas por las masivas compras de tierras en distintas regiones del mundo, en el proceso calificado como “*land grabbing*”.

Para resumir en un índice agregado las relaciones de poder características de la agricultura hoy, el trabajo reseñado, construye un índice de poder regional, asignando a cada país o región, un puntaje en la escala de 1 a 5, en cada uno de los componentes del poder antes mencionados, a los que se añade la dotación de recursos naturales y específicamente de minerales.

El cuadro siguiente resume dicho índice y muestra que los Estados Unidos y los países que conforman la Unión Europea, son los dos mayores poderes agrícolas, sobre la base de su poder comercial, por tener las matrices de las grandes corporaciones agro alimentarias, así como a nivel político; en un segundo bloque se situarían Rusia, China y ligeramente detrás, el Reino Unido; la fragilidad principal de los dos primeros reside en sus limitados recursos en los planos corporativo y político. Japón, Brasil y Australia ocuparían un tercer nivel.

A pesar de la simplicidad del instrumento utilizado, este índice da una visión agregada de la distribución del poder en el sistema agrícola mundial, al nivel de los actores más poderosos. El instrumento tiene varias limitaciones, entre ellas se destaca su sesgo estado céntrico, al omitir a las organizaciones internacionales, las ONGs y los movimientos sociales; la exclusión de las dimensiones discursivas y cognitivas del poder, muy importantes en muchos debates de temas claves para el sistema alimentario, como los referidos a los modelos de agricultura, los transgénicos, la propiedad intelectual, el cambio climático. Tampoco se incluye el papel que puede jugar la dimensión financiera en los sistemas agro alimentarios, ya que básicamente se la considera como una actividad externa y complementaria. En el caso de los países con menor importancia relativa, o que claramente ocupan lugares secundarios en el

sistema alimentario mundial, como es el caso de los andinos, su aplicación es más difícil, ya que no existen criterios definidos para establecer el peso de cada factor y diferenciar unos casos de otros.

Cuadro N. 3 Índice del Poder Regional en la Agricultura

Regional Power Index for Agriculture								
Dimension	EU27	US	Brazil	Russia	China	Australasia	Japan	UK
Trade	4.5	5.0	2.0	3.0	3.0	2.5	2.5	3.0
Corporate	5.0	5.0	1.0	1.0	2.0	2.0	3.0	3.0
Political	5.0	5.0	1.0	3.0	2.0	1.0	4.0	4.0
Natural	3.5	4.0	3.3	3.5	4.5	3.3	1.5	2.0
Minerals	1.3	2.5	2.3	4.3	3.3	1.0	0.0	1.0
Total	19.3	21.5	9.5	14.8	14.8	9.8	11.0	13.0

Fuente: (RENEWICK, et al., 2012)

5. Conclusión.-

En este capítulo se han sistematizado las bases del régimen alimentario global y se ha caracterizado a la estructura secundaria de la alimentación, ambas desde una perspectiva sistémica y crítica, como herramientas analíticas que permiten profundizar en la lógica y el funcionamiento de la agricultura y sus relaciones con el proceso general de acumulación capitalista; constatamos que los distintos actores del sistema cuentan con recursos de poder diferenciados y asumen roles específicos en dicho sistema y en tales vinculaciones. Considerando que no se trata sólo de procesos técnicos o económicos, sino de dinámicas políticas e institucionales, e incluso de elementos culturales que inciden en las formas de consumo y de organización de las sociedades, es necesario un enfoque teórico multidisciplinario y de economía política internacional, que parta del análisis de las estructuras del poder, en la agricultura y en particular en la producción, distribución y consumo de los alimentos.

Examinamos luego los cambios registrados en el poder relativo dentro del sistema alimentario, el surgimiento de varios países emergentes, principalmente de los BRICS, como nuevos actores centrales también del sistema alimentario, no sólo en los flujos de comercio mundial, sino también en las negociaciones económicas internacionales. La agricultura industrial y el monocultivo extensivo, que se impusieron con la revolución verde, tienden a deteriorar cada vez más el suelo y las fuentes de agua, y se inclinan hacia rendimientos

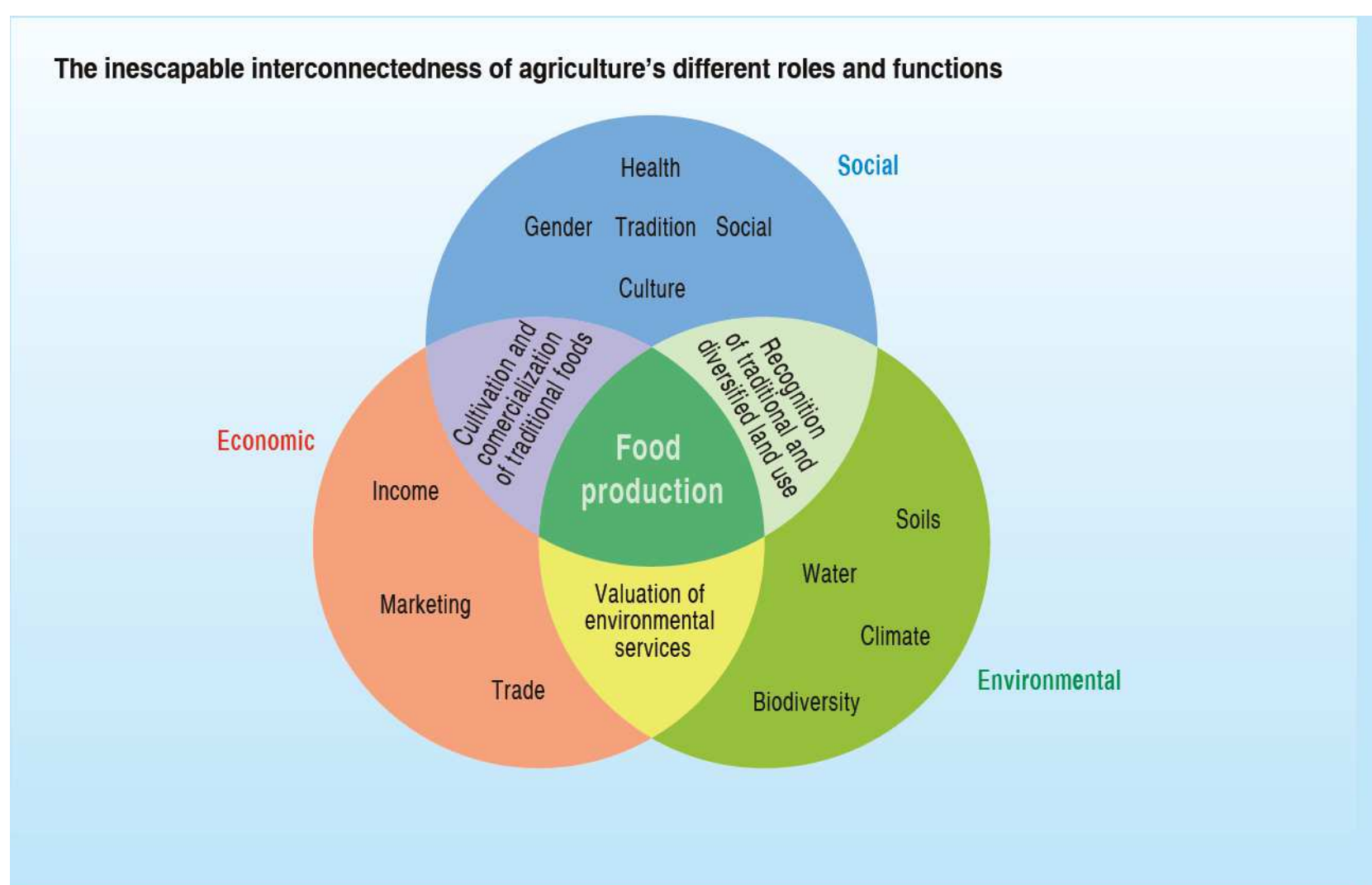
estacionarios. (McINTYRE, et al., 2009). Se constata el desplazamiento de la agricultura en los países en desarrollo hacia nuevos productos dirigidos hacia los mercados externos (hortalizas, frutas, rubros exóticos, acuicultura); así como el predominio de la pluriactividad en las áreas rurales, ante la pérdida de importancia de la agricultura como actividad generadora de empleo.

Se ha podido cuantificar el limitado peso relativo que representan los países andinos, en la producción agrícola y de alimentos; así como en el comercio mundial de dichos productos, y hacer breves anotaciones en torno a su papel en las cadenas globales de valor, básicamente como proveedores de materias primas para generar productos elaborados, dirigidos a los mercados domésticos, y en menor medida hacia el mercado regional. Existe una producción de frutas (banano), productos tropicales (cacao, café) y más recientemente, de hortalizas, destinadas directamente al mercado global, en la cual los países andinos mantienen un peso relativamente mayor, aunque enfrentan a nuevos y tradicionales competidores.

Los cambios que ha experimentado el sistema alimentario global, vistos desde una lectura estructural y sistémica, con una perspectiva de largo plazo, nos permiten caracterizar al contexto de la crisis alimentaria global entre el 2006 y el 2011, así como sus efectos sobre distintos países y segmentos de su población. La comprensión de los cambios registrados en el sistema alimentario y en su funcionamiento, permitirá identificar los múltiples desafíos que se plantean para los Estados y las sociedades, en este caso de los países andinos, en las próximas décadas, considerando las vulnerabilidades que los afectan, no sólo en el plano agrícola y alimentario, sino también en lo social y ambiental.

En el siguiente capítulo revisaremos las políticas públicas con las cuales los gobiernos andinos respondieron ante la crisis alimentaria, para luego analizar si ellas estuvieron determinadas por la crisis y por sus características estructurales, en particular de su sector agropecuario.

Gráfico 3 Ineludible interconexión de diferentes roles y funciones de la agricultura



FUENTE: IAASTD/Ketill Berger, UNEP/GRID-Arenda

NOTA: El diagrama presenta las diferentes funciones que cumple la agricultura; las articulaciones establecidas entre sus dimensiones económica, social y medio ambiental, que convergen en la producción de alimentos. Se aprecian las dimensiones del ingreso, la comercialización y el comercio, en la primera; de la salud, el género, la tradición, lo social y la cultura, en la segunda; los suelos, el agua, el clima y la biodiversidad en la tercera. Proviene del estudio más importante producido en los últimos años, el (IAASTD International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, 2009), fruto del esfuerzo colectivo de 400 científicos, expertos y especialistas, entre el 2002 y el 2008, con el apoyo de instituciones internacionales, con una perspectiva multidisciplinaria; que privilegia la reducción de la pobreza y el hambre, así como el objetivo de lograr un desarrollo equitativo y ambientalmente sostenible. Brinda una imagen clara de las articulaciones de la agricultura hoy, que deben tomar en cuenta las políticas públicas alimentarias. En ese informe, el financiamiento tiene un papel indispensable, pero aparece como un factor externo y complementario, esencial para que el desarrollo favorezca a los pobres; en consecuencia pone énfasis en la responsabilidad estatal para que dichos sectores accedan al financiamiento (para tecnología, conservación y mejorar sus capacidades), en particular a través de las entidades de microfinanciamiento.

CAPÍTULO II

POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS PAÍSES ANDINOS FRENTE A LA CRISIS ALIMENTARIA GLOBAL

En este capítulo analizaremos las respuestas de los gobiernos de los países andinos, frente a la crisis alimentaria global, mediante las políticas públicas, adoptadas ante las manifestaciones locales de dicha crisis; tales respuestas fueron definidas por las lecturas que las autoridades gubernamentales hicieron de la crisis alimentaria y de sus efectos negativos, percibidos o potenciales, sobre la población y la economía nacional de cada país.

La hipótesis que organiza este trabajo de investigación plantea que las respuestas de política pública de los gobiernos de los países andinos, frente a la crisis alimentaria, se explican, en primer lugar, por las dimensiones y características que presentó dicha crisis en cada país; y, en segundo lugar, por las restricciones estructurales que presenta el sector agrícola en cada país, especialmente en relación a su dotación de factores, sus capacidades domésticas, de producción, niveles tecnológicos, rendimientos obtenidos en sus sistemas alimentarios (incluyendo, entre otros aspectos, su condición como exportadores o importadores netos de alimentos; el peso relativo de la producción, el empleo y las exportaciones netas, agrícolas y alimentarias; la fase del ciclo económico, en que se encuentran).

En consecuencia, comenzaremos el presente capítulo definiendo brevemente los conceptos de políticas públicas que utilizaremos en el análisis, pero nos concentraremos, en la primera sección, principalmente en las políticas alimentarias, revisando los principales elementos que las han caracterizado, a nivel internacional, en la segunda mitad del siglo XX, como antecedente básico del análisis de la problemática investigada; en una segunda sección examinaremos las características de las políticas alimentarias de los países andinos, en el período anterior a la crisis alimentaria global, incluyendo una breve revisión de la forma en que operaron tales políticas en la fase neoliberal de ajustes y reformas estructurales, hasta la fase previa a la crisis. Consideramos necesario incluir esta sección ya que las políticas públicas en general, pero especialmente las relativas a la agricultura y los alimentos, presentan un alto grado de inercia y tienden a mantenerse por períodos prolongados. En la tercera parte analizaremos las respuestas que se registran en los cuatro países andinos, como reacción frente a los efectos de la crisis y la forma en que incidieron en cada uno de ellos.

Las políticas son un conjunto de acciones o decisiones que toma un individuo o una organización, es este caso el gobierno, para lograr un objetivo. Existen muchas definiciones

de políticas públicas, según los objetivos que se persiguen con su análisis; hay diversas acepciones también según el ámbito que se quiere estudiar: la política exterior, las políticas de urbanización, o políticas sectoriales. Es decir las políticas públicas pueden verse desde el sentido más amplio, o desde objetivos mucho más concretos.

Dos definiciones de las políticas públicas, retomadas en (FERNÁNDEZ, 2005, p. 464), dan cuenta de los elementos que considero fundamentales para nuestro objetivo; una política pública:

“es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de autoridad gubernamental (Thoening y Meny 1992)”;

Y la más amplia:

“política pública es todo aquello que los gobiernos deciden hacer o no hacer (Dye 1992)”

En consecuencia, para hablar de que existe una política pública debe hacerse referencia a alguna autoridad gubernamental; y destacar que la inacción tiene un peso tan importante como la falta de acción, por parte de las autoridades.

En todo caso, una política pública no es absolutamente clara y objetiva, sino que sus elementos, resultados y consecuencias deben establecerse mediante la investigación y el análisis, que dan una perspectiva de conjunto a dichas acciones. Mirar a los cuatro países andinos con una visión regional, pero que percibe las especificidades de cada uno se es un aporte indudable de este trabajo.

La información disponible sobre un área temática o sobre un campo específico, su sistematización y análisis, como parte del conocimiento acumulado en torno de un tema específico, es un insumo fundamental para alimentar la comprensión de su evolución y funcionamiento, en el marco de las tendencias globales, en un período determinado. La capacidad de las instituciones estatales, para cumplir la función de recoger y sistematizar la información necesaria y abastecer de insumos analíticos a los responsables de las políticas, constituye una función fundamental de la burocracia estatal en los estados modernos.

También existen otros aspectos como el tipo de régimen político y el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado, que definen márgenes específicos para la elección de los instrumentos de política.

Nuestro interés por analizar las políticas públicas alimentarias se circunscribe a interpretarlas como respuestas frente a una situación caracterizada como crítica, que demuestra la comprensión prevaleciente entre los responsables de los gobiernos, sobre el

fenómeno analizado, sobre las tendencias globales en el sector alimentario y los desafíos que plantean.

En tal sentido, este trabajo no pone énfasis en los procesos decisionales, ni en los aspectos técnicos de las políticas, como tampoco en los impactos de las medidas tomadas por los países andinos.

Nuestro interés en este trabajo no radica en el análisis de las políticas públicas alimentarias en sí mismas, sino en la economía política que está detrás de ellas. Queremos desentrañar sus lógicas y orientaciones fundamentales, entenderlas como muestras de la valoración que los gobiernos hacen de la crisis alimentaria global, de sus características y proyecciones, así como de las formas de enfrentarla.

Ante una crisis, que es percibida sobre todo como un conjunto de restricciones externas, más allá de sus orígenes y características, las acciones de los gobiernos se dirigen básicamente a reducir la incertidumbre y los riesgos que enfrenta la población, evitando que los problemas registrados se transformen en cuestionamientos al régimen. Pero también pueden generar respuestas más estructuradas, que asuman una perspectiva de mediano y largo plazo, para prever desequilibrios más fuertes en el futuro, si se percibe a la crisis alimentaria con una definición ampliada que aprecia todos los desafíos y opciones que plantea.

2.1 Políticas alimentarias

En esta sección analizaremos brevemente la trayectoria que ha tenido la definición y aplicación de las políticas públicas, desde mediados del siglo XX, especialmente en América Latina.

Durante la mayor de la postguerra predominó una visión que destacaba la especificidad sectorial de la agricultura y, por cuerda separada, las políticas nutricionales, asociadas a las políticas sociales y a los debates en torno los problemas de la pobreza y del hambre y las mejores formas de enfrentarlos.

Sólo después de la crisis alimentaria de los años setenta en los países en desarrollo y en particular en América Latina, se comenzó a hablar propiamente de políticas alimentarias. En las últimas décadas el carácter y contenido de tales políticas se ha modificado en forma significativa. En esta sección analizaremos brevemente ese proceso.

2.1.1 Contenidos y evolución.

Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial y del surgimiento progresivo de nuevas naciones independientes, gracias al proceso de descolonización, impulsado por los pueblos y formalizado en el marco de las Naciones Unidas, se agregan nuevos actores políticos al sistema internacional, cuyas condiciones económicas precarias, plantean dramáticamente los problemas del atraso y la pobreza. Se inicia entonces la prolongada trayectoria de reflexiones teórico-conceptuales y aplicadas a las políticas públicas, que constituyen las teorías del desarrollo, y se establece el marco para debatir y definir las políticas y estrategias que permitan superar el subdesarrollo.⁵⁹

Los debates sobre el desarrollo marcarán desde entonces el análisis económico, en particular cuando se trata de países fundamentalmente agrícolas, como la mayor parte de los de África, Asia y América Latina. Precisamente uno de los fenómenos que marca el desarrollo, es la decreciente participación del sector agropecuario, en el producto interno bruto y en el empleo, como resultado de los impresionantes avances en la productividad, que se generan en el campo de las economías más desarrolladas de Europa y de los Estados Unidos. Ellos se explican primero por la revolución agrícola de fines del siglo XVIII y comienzos del XIX, por modificaciones en los métodos de manejo de cultivos y en su rotación; y segundo, por la transformación que se registra en la segunda mitad de dicho siglo, fundamentalmente por los avances en los equipos mecánicos utilizados en los procesos agrícolas y en el transporte. Esos cambios multiplican la producción disponible, mejoran los niveles de consumo de alimentos, permiten un mayor crecimiento poblacional y liberan mano de obra que es expulsada de los campos hacia las ciudades, que crecen rápidamente. Se crean las condiciones óptimas para que se imponga la revolución industrial y la manufactura se convierta en el sector más dinámico del triunfante capitalismo⁶⁰.

A lo largo del siglo XX, el dinamismo de la agricultura seguirá acelerándose (si bien con tasas menores que las del sector industrial), con la incorporación de abonos y agroquímicos y la mecanización en los monocultivos extensivos, que se convierten en la

⁵⁹ / Cabe destacar con (HELLEINER, 2010), que desde el lanzamiento de los debates multilaterales sobre el desarrollo, que arrancan definitivamente con la construcción institucional de Bretton Woods, a comienzo de los años cuarenta, surge el mandato internacional para el desarrollo, que incluye también una preocupación por estabilizar los precios de los productos primarios. Ese compromiso asigna a los estados nacionales el papel de actores principales del desarrollo, en tanto que las instituciones internacionales cumplen un papel complementario, al crear condiciones internacionales favorables.

⁶⁰ / Este proceso histórico de largo alcance es descrito en forma magistral y muy detallada por el experto francés Marcel Mazoyer, en su libro *A History of World Agriculture, From the Neolithic Age to the Current Crisis* (MAZOYER, 2006).

forma de producción predominante en los países más desarrollados.⁶¹ Esos procesos técnicos y de organización, cuentan con políticas sistemáticas de apoyo estatal al desarrollo agrícola, en los países más ricos, que se convierten en potencias alimentarias y en los principales exportadores de cereales y otros productos alimenticios, sólo con un porcentaje muy reducido de la población económicamente activa total, que trabaja en el sector.

En el contexto apenas esbozado, una de las preocupaciones fundamentales de las teorías del desarrollo y de las políticas públicas, va a ser la de cambiar la especialización productiva de los países periféricos, desde los productos primarios (de origen agrícola y minero, principalmente), cuya producción y exportación al mercado mundial, seguía siendo su actividad central. Para muchos, esa participación en la división internacional del trabajo, con productos cuyos precios relativos disminuían, debido al deterioro de los términos del intercambio, explicaba la polarización entre el centro y la periferia del sistema mundial. En consecuencia, el objetivo perseguido por los países en desarrollo, en particular de América Latina, va a ser el de industrializarse, y agregar valor a sus materias primas, discriminando fuertemente contra el sector agrícola. Al respecto es muy interesante y tiene mucha actualidad lo señalado por Nicholas Stern, cuando afirma que:

“La importancia de la agricultura para la mayoría de los países en desarrollo, se mantiene y seguirá siendo grande y hemos visto que puede ser dinámica, así como plantear problemas severos. Las políticas gubernamentales no han sido siempre útiles para la agricultura, incluyendo, por ejemplo: un tipo de cambio sobrevaluado, que desplaza los precios relativos contra la agricultura; una fuerte imposición gubernamental a través de empresas de comercialización; descuido de la infraestructura rural, como agua, energía y caminos, etcétera”. (STERN, 1989, p. 670)

Un caso extremo es el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), impulsado activamente por el estructuralismo de la CEPAL, en las décadas de los años cincuenta y sesenta, que promueve la industria con políticas de apoyo y recursos crediticios, bajo un esquema proteccionista, cuyos componentes eran elevados aranceles y la devaluación del tipo de cambio y, lo que más nos interesa destacar acá, discrimina contra la agricultura, cargándola con impuestos y controles de precios, para mantener bajos los salarios.

El análisis de la CEPAL destacaba el problema de la “heterogeneidad estructural”, característico de la agricultura en América Latina, por la coexistencia de un segmento moderno y capitalizado, junto a un extenso sector de agricultura de subsistencia, muy atrasada y de baja productividad, marcada por la polarización latifundio-minifundio, que daba cabida a la mayor parte del subempleo en tales países. Se preocupaba particularmente por los

⁶¹ / Una revisión muy completa de la evolución de las teorías del desarrollo económico, que incluye el análisis del lugar que ocupa la agricultura y sus relaciones con el proceso, se incluye en (STERN, 1989).

desequilibrios que podía provocar una modernización agrícola que se apoye en una tecnología capital intensiva, que incluya altos niveles de mecanización y desplace muy rápidamente a la mano de obra del sector, agudizando los problemas del empleo, en el campo y en las ciudades; impulsa más bien aquellas tecnologías intensivas en el uso de mano de obra (fertilización, riego y drenaje, entre otras), que permitan incrementar la oferta agrícola y desplazar mano de obra, en forma progresiva, sin agudizar desequilibrios sectoriales y problemas en el empleo. (RODRIGUEZ, 1993 (1980), pp. 88-91).

El triunfo de la revolución cubana y la amenaza de contagiar a una región marcada por la desigualdad, en medio de una Guerra Fría que se agudizaba, llevan al gobierno norteamericano y a organizaciones multilaterales y regionales (como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID), a impulsar una reforma agraria moderada, en el área rural de los países que presentaban las mayores amenazas, a fin de provocar cierta redistribución. También se quería modernizar al sector, logrando mejores niveles de productividad en la agricultura, con pequeños proyectos de infraestructura.

El nuevo escenario internacional y los problemas que enfrentaba la propuesta ISI, llevan a la CEPAL, durante la década del sesenta, a incorporar, en su estrategia de industrialización, varias reformas, entre las cuales se destacan la reforma agraria y otras políticas redistributivas, que junto a la integración regional, debían contribuir a la expansión del mercado interno y permitirían ampliar la escala de producción, estableciendo mejores condiciones para el proceso de industrialización.

También desde los años sesenta se extiende en varios países de la región, partiendo desde México, la denominada “revolución verde”, que significó un salto impresionante en la productividad de ciertos cereales (trigo y arroz, entre los más importantes), gracias al uso de variedades de alto rendimiento, fruto de un largo proceso de investigación científica, junto con un paquete tecnológico que incluía un elevado uso de fertilizantes y agroquímicos; y una mayor mecanización de las labores agrícolas (PAARLBERG, 2010). La agricultura se convierte desde entonces, en una actividad altamente dependiente de derivados de petróleo. Estos desarrollos permiten desechar, al menos temporalmente las previsiones maltusianas del Informe del Club de Roma en 1972⁶², pero con efectos ambientales muy importantes, en términos de la contaminación de los recursos naturales, principalmente del agua y el suelo.

⁶²/ Documento titulado: "Los límites del crecimiento: informe al Club de Roma sobre el predicamento de la Humanidad", preparado por profesores del MIT, que vaticinaba que el planeta alcanzaría el límite a su crecimiento, en el próximo siglo, de mantenerse las tendencias en el uso de los recursos naturales y de los alimentos.

A comienzos de los años ochenta estalla la crisis de la deuda externa y los países en desarrollo, se ven forzados a emprender procesos de ajuste, muy restrictivos y marcados por una perspectiva ortodoxa de la economía, impulsados por las instituciones financieras multilaterales, que privilegiaban una perspectiva macroeconómica neoliberal y asignaban muy poca atención a los sectores específicos. En ese contexto, el Banco Mundial planteará su modelo de desarrollo rural integral, sustentado en proyectos para espacios locales, que contemplan inversiones para mejorar la infraestructura, la capacitación, el acceso a servicios básicos e insumos, con los cuales se busca aumentar los ingresos de los agricultores. En esta perspectiva se privilegia el papel de los mercados y se reduce drásticamente la intervención estatal. Para resolver el problema de la distribución polarizada de la tierra, se postulan las “reformas agrarias de mercado”, mediante el impulso a los mercados de tierras.

Las políticas aplicadas antes de la década del setenta, se concentraban básicamente en la dimensión productiva de la agricultura y eran manejadas por los ministerios especializados. Los aspectos nutricionales y de asistencia a los sectores más vulnerables, correspondían a las responsabilidades de las secretarías del área social. Sin embargo, existen dos ejes fundamentales para el funcionamiento de las relaciones alimentarias internacionales, que tienen gran incidencia sobre las dinámicas de la agricultura y de las políticas, en los diferentes países, incluyendo a los latinoamericanos: la ayuda alimentaria y las políticas comerciales, en lo relativo a los productos agrícolas; las mismas eran tradicionalmente conceptualizadas como preocupaciones específicas de las entidades gubernamentales responsables de tales temas. No siempre se lograba la necesaria coherencia y la coordinación indispensable, entre las metas y acciones de las distintas entidades.

Los dos temas son muy vastos en sus alcances y registran evoluciones significativas desde mediados del siglo pasado. Consideramos necesario presentar a continuación algunas de sus características fundamentales, básicamente para identificar la forma en que inciden en la disponibilidad de productos agrícolas y en las políticas sectoriales. De ninguna manera pretendemos abordarlos en toda su complejidad.

En efecto, desde 1954, cuando se crea el programa PL 480, en los Estados Unidos, se formaliza la ayuda alimentaria, como un elemento central del régimen alimentario global, que prevaleció desde fines de la II Guerra Mundial, hasta comienzos de los años setenta. Entre los objetivos de su creación se planteaba claramente que se buscaba dar salida a los excedentes agrícolas de los Estados Unidos, abrir mercados para su sector agrícola y servir como un instrumento para favorecer a los países amigos (una herramienta geopolítica, muy útil en el marco de la guerra fría, que fue utilizada cuando se requirió). Más tarde, para dar legitimidad

al mecanismo y responder a las críticas que se habían generado, se agregan los objetivos humanitarios de ayudar a los países más pobres, especialmente en situaciones de emergencia.⁶³ Se trataba también, por supuesto, de una concesión ante las presiones de los gremios de los empresarios agrícolas norteamericanos, que concentraban su influencia en determinados estados y acumulaban una gran capacidad de cabildeo.

La ayuda alimentaria, mayoritariamente norteamericana, se amplió, desde la segunda mitad de los años cincuenta, con los aportes del Japón y de los países europeos (una vez que recuperaron su capacidad productiva), junto a los que ofrecían Canadá y Australia, cuya producción agrícola había aumentado en forma significativa.

Mediante la entrega de alimentos o de recursos en dinero; bajo la forma de donaciones, o de créditos blandos para financiar importaciones, este mecanismo se convirtió en la forma predominante de distribuir alimentos hacia muchos países en desarrollo, especialmente a los países más poblados y pobres (India, Egipto y la totalidad de los países africanos), o que ocupaban una posición estratégica en regiones conflictivas (Argelia, Paquistán, Vietnam, entre otros), incluyendo a los países latinoamericanos de menor nivel de desarrollo.

No obstante, esta forma de ayuda fue crecientemente criticada, por su poca eficiencia, frente al problema del hambre; por la politización que marcaba la distribución de los flujos de alimentos; no sólo por los pobres resultados en términos del desarrollo de la capacidad de producir sus propios alimentos en los receptores, sino por generar dependencia y afectar severamente a los productores locales, en particular de cereales; y por el carácter pro cíclico de la ayuda, que se hacía más escasa cuando más se requería, entre muchas otras críticas. Desde fines de la década del sesenta, los propios sectores que impulsaron su creación la cuestionaban. (RUTTAN, 1990). El nivel de la ayuda alimentaria comenzó a perder importancia; según las estadísticas del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en dólares constantes del 2012, la ayuda alimentaria que representaba casi 6 mil millones de dólares, en 1970, alrededor del 25% de toda la ayuda oficial al desarrollo, cayó a cerca de 3 mil millones en 1990, un 2.5% del total y para el 2010 se situaba por debajo de los 2 mil millones de dólares, equivalente a un 2% del total (OECD DAC, 2014).

⁶³ / En realidad la entrega de alimentos, sin costo o en términos preferenciales, por parte del gobierno norteamericano, era un instrumento de su política exterior, al que había recurrido desde el siglo XIX. Ver al respecto (PORTILLO, 1987), en particular el capítulo 1. Pero los recursos asignados para el efecto y su alcance se incrementaron sustancialmente en la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, la ayuda alimentaria de los países más ricos, y los subsidios que dichos países conceden a su agricultores, hacen que sus productos sean más baratos que similares en los países en desarrollo, reduciendo los incentivos para que los países en desarrollo, apliquen políticas agrícolas más racionales, en términos económicos, para su sector agrícola, eliminando, por ejemplo, impuestos y los sesgos anti agrícolas, que han mantenido desde los años sesenta (HOEKMAN, 2009 (1995)), en la medida en que les permiten acceder a ciertos alimentos, fundamentalmente cereales, a menores precios que los del mercado interno.

Eso nos lleva a las políticas comerciales con respecto a los productos agrícolas, aplicadas en el marco del régimen del comercio; el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), creado en 1947, cuando fracasa la creación de la Organización Internacional de Comercio, surge como un foro para las negociaciones que buscaban la liberalización del comercio, de productos básicamente industrializados. Los Estados Unidos inicialmente y luego los países europeos, buscaron limitar la autoridad del GATT sobre el comercio agrícola, para mantener las políticas de apoyo a sus productores. Cabe destacar, que los Estados Unidos, tradicionalmente opuestos a la aplicación de las denominadas políticas industriales, que requieren de una activa participación del Estado en la economía, la han aplicado sistemáticamente en los casos de la agricultura, la seguridad nacional y la investigación y el desarrollo (GILPIN, 2001).

Así, en 1955, plantean la excepción para esos flujos de comercio, a la cual se unen más tarde, los países de la Comunidad Económica Europea, con su Política Agrícola Común; dicha política aísla al mercado europeo de la competencia internacional y otorga subsidios y otras ayudas muy importantes a los productores europeos. Japón adoptará una política similar, protegiendo y apoyando fuertemente a sus productores, en particular de arroz, un alimento estratégico para su población⁶⁴.

Detrás de las políticas de protección y apoyo a la producción agropecuaria y en particular de alimentos, están varias motivaciones: una valoración adecuada de los aportes del sector al desarrollo; razones de seguridad alimentaria; el deseo de mantener una posición predominante en el comercio mundial de ese tipo de productos (según cifras de la Organización Mundial del Comercio, el agregado de las exportaciones de productos agrícolas, de los países miembros de la Unión Europea y de los Estados Unidos, para el año

⁶⁴ / El problema sigue vigente, así, según información de la prensa especializada, en las negociaciones del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (TPP), uno de los mega acuerdos comerciales que están discutiéndose actualmente, desde octubre 2014 se han registrado bloqueos en el proceso, por las exigencias norteamericanas de que Japón elimine los elevados aranceles que aplica a las importaciones de arroz, carne, cerdo, lácteos y azúcar.

2000, representó, en valores corrientes, más de la mitad del total mundial; en el 2013, esa participación sería del 48%. Ello representaba más de 300 mil millones de dólares en el año 2000 y más de 836 mil millones en el 2013 (OMC, 2013); el objetivo de mantener condiciones de bienestar adecuadas, para un segmento importante de la población, sobre todo en términos de la ocupación del territorio; preservar elementos culturales y de tradición, conservar fuentes de empleo, cada vez más requeridas en el capitalismo de hoy.

Con el incremento de la participación de los países europeos en la producción y en las exportaciones de productos agrícolas, gracias a los incrementos de productividad logrados, con el apoyo de masivos subsidios, se agudizó la disputa comercial con los Estados Unidos, sobre todo en los años 80 y 90.

En consecuencia, el comercio de productos agrícolas y fundamentalmente de alimentos, se va a mantener como un segmento sumamente protegido hasta el presente, a pesar del Acuerdo Agrícola establecido en la Ronda Uruguay de negociaciones, que concluyó en 1994 y que también dio origen a la Organización Mundial del Comercio. Muchos esperaban que dicho Acuerdo sometiera a este segmento del comercio, a un marco normativo similar al del resto de productos, marcando un proceso de liberalización gradual. El estancamiento de las negociaciones de la Ronda de Doha, bloqueada precisamente por la falta de acuerdos en temas agrícolas, evidencia el peso que los países más desarrollados siguen asignándoles, al igual que el peso creciente de países emergentes, como Brasil, China e India, que defienden sus intereses, como exportadores o como importadores de alimentos.⁶⁵

En el caso de la mayoría de los países en desarrollo, la preocupación por los temas de las negociaciones comerciales agrícolas se va a activar sólo desde la segunda mitad de los años ochenta, cuando se inicia la conformación de diversas coaliciones, proceso que se ha mantenido hasta el presente, si bien con un activismo muy diferenciado entre los distintos países.

En todo caso, vale destacar que durante la segunda mitad del siglo XX, las políticas públicas relativas a la agricultura se manejaron con una perspectiva predominantemente sectorial y segmentada, que no tomaba en cuenta las articulaciones que mantiene la agricultura con otras temáticas, especialmente las sociales y nutricionales, la ayuda alimentaria y las políticas comerciales.

⁶⁵ / En un plano más general, los problemas de la OMC y la declinación del multilateralismo en el comercio mundial están marcando los desplazamientos registrados en el poder económico, la resistencia de algunos países emergentes, a seguir cediendo en negociaciones asimétricas; así como el ascenso del bilateralismo y de los acuerdos de comercio preferencial, en los cuales se logran concesiones más favorables para los países más ricos.

La denominación como “políticas alimentarias”, de todas aquellas acciones y decisiones relacionadas con la producción, distribución y el consumo de los alimentos, con una concepción más abarcadora y totalizante, que supera la visión sectorial predominante, surgirá luego de la crisis alimentaria del período 1972-1974.

El contexto económico mundial y las condiciones de funcionamiento de la agricultura y la alimentación, estaban cambiando estructuralmente, por la conjunción de varios procesos como: la quiebra del sistema monetario internacional definido en Bretton Woods y la devaluación del dólar; el primer choque petrolero de fines de 1973, que alimenta las presiones inflacionarias subyacentes; la recesión que sufrió el sector agrícola norteamericano entre 1969 y 1971 (explicada en parte por los cambios en la regulación de los precios de los productos agrícolas, en los Estados Unidos, que significaban la retirada del Estado, del rol que había jugado, desde fines de la gran crisis de 1929 ; la drástica reducción de las existencias de granos, así como una significativa reducción de los niveles de ayuda alimentaria (ROTSCHILD, 1976). En un plano más coyuntural, existieron ventas masivas de trigo norteamericano a la URSS, cuya producción se vio afectada por factores climáticos; las consecuentes restricciones de oferta, provocaron escasez en los mercados y una rápida elevación de los precios, en particular de los cereales⁶⁶. Se registraron hambrunas catastróficas en África y Asia, con las situaciones más dramáticas en Etiopía, en 1972-1973 y en Bangladesh en 1974⁶⁷.

Ante la magnitud de los impactos, la FAO convocó a la Conferencia Mundial de la Alimentación, a fines de 1974; en la misma se acordó crear un sistema de información alimenticia y manejar coordinadamente las reservas que guardaban los países. Pero desde el punto de vista de las políticas públicas, lo más interesante fue que en dicha cumbre se adoptó el concepto de “seguridad alimentaria”⁶⁸, definida como la:

“Disponibilidad en todo momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos para sostener el aumento constante del consumo de alimentos y compensar las fluctuaciones en la producción y los precios” (COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, 2012, p. 5).

Esta definición mostraba una clara percepción de que los problemas alimentarios de los países del mundo, además de ser enfrentados por cada país, tienen también una dimensión

⁶⁶ / En el capítulo 3 se agregan otros elementos sobre esta crisis y se la compara con la más reciente.

⁶⁷ / Esos tres casos de hambrunas masivas son analizados en (SEN, 1981), texto en el cual desarrolla la tesis central de su perspectiva ética, según la cual tales eventos catastróficos no se explican por la falta de alimentos, sino por un problema de carencia de derechos (“entitlements”), que impide a ciertos segmentos de la población, acceder a ellos.

⁶⁸ / Ver documento CFS 2012/39/4, del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial.

mundial bajo la cual las naciones más ricas tienen la responsabilidad de responder ante los desequilibrios entre oferta y demanda de alimentos. Es que los problemas del hambre y la pobreza, que se habían agudizado en la década del setenta, debido a los efectos de los altos precios del crudo y de los alimentos, exigían una respuesta internacional. En el ámbito de Naciones Unidas, se crea el Comité de Seguridad Alimentaria mundial y el Subcomité de Nutrición del Comité Administrativo de Coordinación, como instancias de coordinación. Se establece el objetivo de erradicar el hambre y la desnutrición del mundo. Sin embargo, los precios tendieron a estabilizarse en los dos años posteriores y cuando en 1978 se registran niveles récord de producción de alimentos, principalmente en los Estados Unidos, se olvida rápidamente el sentido de urgencia y los buenos propósitos.⁶⁹

Es preciso enfatizar el cambio que se estaba operando en la concepción y en la definición del alcance de las políticas públicas en el campo alimentario. Como señala (TIMMER, 1983), se tornaba indispensable rebasar el análisis tradicional, centrado en la producción agrícola y en los temas nutricionales, adoptando una perspectiva macro, que incorpore muchos más elementos del contexto. Más precisamente, se plantea la necesidad de tomar en cuenta cuatro niveles complementarios de análisis: la producción agrícola y el desarrollo rural; el consumo de alimentos y los niveles nutricionales de la población; la macro política y la planificación general; y, finalmente, las ventajas comparativas, evidenciadas a través de los flujos de comercio internacional.

Esta perspectiva, mucho más amplia, parte de reconocer la creciente interdependencia que se ha creado, entre las diferentes regiones del mundo y los efectos que tienen los procesos y fenómenos que suceden en otras latitudes, sobre las dinámicas locales. En consecuencia, el nivel micro, de los hogares, que responden a los precios de los alimentos y ante las condiciones cambiantes de los mercados, está conectado con el nivel macro, del conjunto de la economía, a través de las articulaciones del comercio mundial. En consecuencia, las políticas comerciales y el nivel del tipo de cambio, juegan un papel central, ya que definen esa conexión. Las políticas alimentarias se vinculan cada vez más con el modelo de desarrollo.

⁶⁹ / El fracaso en lograr ese objetivo básico llevará a que en septiembre del 2000, en el marco de las Naciones Unidas, se apruebe la Declaración del Milenio, que fijó los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como 8 metas mínimas, que debían alcanzarse hasta el 2015; el primero de los ODM era el de reducir, en el período 1990-2015, en 50% el número de pobres y el número de hambrientos en el mundo. El Informe 2014 de las Naciones Unidas, que hace el seguimiento de lo alcanzado hasta el presente, muestra que se habría logrado la meta de reducir la pobreza, pero no así la reducción del hambre, puesto que un octavo de la población, equivalente a 842 millones de personas, sufre todavía por este flagelo. (NACIONES UNIDAS, 2014)

2.1.2 Políticas alimentarias y el desarrollo económico.

En definitiva, se reconoce que la política alimentaria involucra un conjunto complejo y creciente de temas, que se entrelazan diferencialmente en cada país, de acuerdo a las condiciones específicas de su producción agrícola y de sus articulaciones con los mercados mundiales de alimentos. Lógicamente, el análisis se refiere cada vez más a las articulaciones entre la agricultura y el desarrollo económico. Cada país debe definir sus necesidades y las políticas para asegurar la seguridad de la producción y el acceso de su población a los alimentos. La propuesta de Amartya Sen, enfatiza que el acceso diferenciado a los alimentos, o a los recursos para adquirirlos, que tienen distintos segmentos de la población, está definido por los derechos (propiedad, ingresos, habilidades, etc.), que poseen; como ya hemos mencionado, esta variable explica, a su criterio, las hambrunas, antes que la disponibilidad de alimentos.

La perspectiva de Sen subraya el papel de los derechos, al afirmar el derecho a la alimentación, como parte de los **derechos humanos**, consagrados en la Declaración Universal de 1948, completados más tarde, con el Pacto Internacional por los derechos económicos sociales y culturales (DESC), en vigencia desde 1976. El derecho a la alimentación, se define como la disponibilidad y accesibilidad a los alimentos, adecuados en calidad e inocuos, de acuerdo a la cultura y costumbres de las diferentes poblaciones del mundo. Las organizaciones internacionales emiten directrices voluntarias y recomendaciones, para los Estados, tendientes a generar un entorno favorable, en el cual cada individuo pueda alimentarse por sí mismo. El Estado deberá proveer directamente la alimentación, sólo en los caso de interrupción de las condiciones que permiten a los individuos acceder a los alimentos, por ejemplo, ante desastres naturales, conflictos civiles, privación de libertad u otra calamidad. El conjunto de los DESC está definido como metas o aspiraciones de realización progresiva.

Existen otras líneas en las cuales ha avanzado la reflexión en torno al desarrollo, que inciden igualmente en las políticas públicas alimentarias. Una primera es la del **desarrollo humano**, en cuya definición participó activamente Sen, propuesta por el PNUD, en 1990. Considera que el crecimiento no garantiza las mejores condiciones ni el bienestar de los seres humanos; en consecuencia, coloca a la satisfacción de sus necesidades, como la principal preocupación de la política pública; por ende propicia que los estados provean adecuados servicios de salud, inviertan en educación y capacitación de la población y promuevan la generación de empleo. En el tema alimentario, se define al índice de pobreza, según las

necesidades básicas insatisfechas, que incluye como un rubro importante a la alimentación; para enfrentarla se promueven programas nutricionales escolares y subsidios para los sectores vulnerables, entre otras acciones de tipo asistencial. De hecho este enfoque va a servir de base para generar las transferencias monetarias, condicionadas o no, focalizadas en los sectores más pobres, que surgen en la mayoría de países latinoamericanos en esta década, con el apoyo de las instituciones financieras multilaterales. Muchos de tales programas se mantienen hasta el presente, como eje principal de las políticas sociales.

Otra propuesta, coloca su acento en las relaciones entre la economía y el medio ambiente, destacando las limitaciones de los recursos naturales, para responder ante las presiones y los efectos que las actividades humanas generan en el entorno natural, deteriorando la capacidad del suelo, de las fuentes de agua y del aire, para soportar la vida, sobre todo de las futuras generaciones, en caso de persistir en las tendencias actuales. Las preocupaciones por estos procesos arrancan desde comienzos de los años setenta, pero sólo ganan mayor visibilidad, después de que el Informe Brundtland en 1987 y la Cumbre de la Tierra en Río de Janeiro de 1992, difundieron la tesis del **desarrollo sostenible**, que cambia el paradigma de la explotación de la naturaleza, por su manejo, y enfatizan la necesidad de incorporar los costos ambientales en la evaluación de las actividades económicas, incluyendo a la agricultura, y a todos los sectores, en general, en la valoración del crecimiento económico y social. A pesar de un elevado uso retórico de este concepto, es limitada la incorporación real de los temas ambientales en la planificación y en las políticas públicas, más aún en un contexto de expansión de las actividades extractivas, como el que ha prevalecido en lo que va del presente siglo (con la expansión de la minería y el auge del *fracking*, por ejemplo).

En un nivel más específico, se plantean los modelos de **desarrollo territorial**, cuyos orígenes son diversos y se distribuyen a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado; desde las perspectivas geográficas, de la planificación y del ordenamiento territorial. Se destaca la importancia de los espacios subnacionales y de las regiones, como el ámbito en el cual se organizan y articulan las actividades económicas y políticas, que construyen el desarrollo. Como una derivación de esta surgen los programas de desarrollo local.⁷⁰

En la década de los años noventa, ante los problemas que presentaban las políticas de desarrollo rural, muy centradas aún en la agricultura, surge la perspectiva del **desarrollo**

⁷⁰ / Una derivación de las dos corrientes anteriores es la propuesta del desarrollo rural sostenible y lo que algunos denominan como “la nueva ruralidad”, que destaca la “multifuncionalidad de la agricultura”, noción generada por los europeos, para defender sus políticas de apoyo a ese sector, básicamente con la PAC; pero que también reconoce las transformaciones registradas en las interconexiones entre el campo y la ciudad, entre la agricultura y otras actividades, incluyendo a la industria. Ver por ejemplo (IICA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2000) y (GRAJALES, 2009)

territorial, que se aplica en las regiones; implica reconocer: el *continuum* que se define entre las áreas urbanas y rurales, que han aparecido diversas actividades, que proporcionan empleo en el espacio rural, además de la agricultura, actividades que se articulan con ella, como la artesanía, sectores de servicios, pequeñas empresas y otras actividades, relacionadas con las urbes más próximas.

Se plantea luego la perspectiva del desarrollo rural territorial, que se concentra en comprender las lógicas y dinámicas de los territorios, como el resultado de la combinación de sus características geográficas, de la evolución histórica de la producción y el poblamiento, de su composición étnica y cultural, del capital social que ha logrado acumular, entre los principales factores.

Se postula igualmente que los territorios son los espacios en los cuales los diversos actores están más cerca de la toma de decisiones, y pueden participar o al menos controlar las políticas públicas, por lo cual pueden favorecer mayores niveles de democracia efectiva. En América Latina y en general en los países periféricos se encuentran grandes diferencias territoriales, en cuanto a niveles de ingreso, crecimiento, sustentabilidad, capital social, polarización social.

En consecuencia, se reconoce que las políticas generales provocan efectos territorialmente diferenciados; se propone, por lo tanto, privilegiar políticas de desarrollo territorial, que movilicen y potencien sus capacidades endógenas, retengan en el territorio los recursos generados, las inversiones públicas en territorios atrasados; y, que se promuevan transferencias interterritoriales, que propicien un desarrollo más equilibrado.⁷¹

Sin embargo, más allá de esta riqueza de modelos y conceptos, el predominio de los ajustes neoliberales y las reformas estructurales que marcan la década de los años ochenta y buena parte de la de los noventa, el activismo estatal en la economía y el tratamiento sectorial específico, del sector agropecuario y de la alimentación, es remplazado por la búsqueda de los equilibrios macroeconómicos, la liberalización comercial y financiera, y la política de mantener los “precios correctos” (tipo de cambio, tasas de interés, salarios, entre los más importantes). Los problemas del hambre y la desnutrición serán enfrentados por la política social, mediante programas focalizados hacia los sectores más vulnerables.

⁷¹ / Una sistematización reciente, que muestra diferentes análisis de caso con esta perspectiva y la riqueza de las diversidades territoriales en América Latina, es el trabajo de (BERDEGUÉ & MODREGO, 2012), que recoge casos desde México hasta Chile.

2.1.3 Las nuevas políticas alimentarias.

A comienzos del presente siglo, incluso antes de que se manifiesten las actuales dimensiones, de las nuevas dinámicas del sistema alimentario global y sus complejas articulaciones, se comenzó a plantear el surgimiento de nuevas políticas alimentarias, como una tendencia que situaba a los diferentes países, en una posición específica, a lo largo del *continuum* que se establece entre las viejas y las nuevas políticas, de acuerdo a las particularidades de su estructura productiva y comercial, así como según el desarrollo de sus políticas y de sus capacidades institucionales (MAXWELL & SLATER, 2003). Los cambios mencionados por Maxwell, que resume el Cuadro N. 4, destacan una variedad de aspectos de la política alimentaria, que llevan a asegurar que hoy es insuficiente la preocupación sólo por la seguridad alimentaria y que habría que “redescubrirla”.

Los cambios más importantes que se detectan son la globalización e industrialización del sistema alimentario; el surgimiento de cadenas globales de abastecimiento que controlan la producción y el comercio de alimentos; el papel central que pasan a desempeñar los supermercados, en las cadenas de distribución de tales productos.

Especial importancia se asigna a la consolidación de cambios en la dieta alimentaria, que se iniciaron a comienzos de los años noventa, no sólo en los países más ricos, sino a nivel global, reduciendo las comidas en el hogar, y aumentando el consumo de alimentos manufacturados, al uso creciente de aceites procesados y bebidas edulcoradas, que unidos al sedentarismo y la menor actividad física, han llevado a un incremento sustancial de la obesidad, de las enfermedades cardiovasculares y de la diabetes; asistimos a una “transición nutricional”, que ha sido documentadamente analizada desde mediados de los años noventa. (POPKIN, et al., 2012)

Otro cambio fundamental de las tendencias alimentarias globales, es la creciente preocupación por la inocuidad de los alimentos, a la cual los consumidores asignan cada vez mayor importancia, al elegir la comida que consumen diariamente. Es una reacción ante los graves y reiterados problemas generados por la mala calidad de los alimentos; se han registrado amenazas de alcance global, que encendieron las alarmas, ante enfermedades como la gripe aviar o porcina, el impacto de la contaminación de alimentos con bacterias como la salmonella y la escherichia coli, que provocan infecciones agudas. La opinión pública se conmovió con los riesgos de una expansión del mal de las vacas locas (Encefalopatía Espongiforme Bovina EEB); la adulteración de ciertos alimentos es un episodio reiterado en ciertos países.

Cuadro N. 4 Vieja y Nueva política alimentaria

POLÍTICA ALIMENTARIA VIEJA Y NUEVA	“Vieja” política alimentaria	“Nueva” política alimentaria
1.- Población	Mayoritariamente rural	Mayoritariamente urbana
2.- Empleos Rurales	Principalmente agrícolas	Principalmente no agrícolas
3.- Empleo en el sector alimentario	Principalmente en producción de alimentos y mercadeo primario	Principalmente en fabricación de alimentos y mercadeo al por menor
4.- Actores en el mercadeo alimentario	Comerciantes de cereales	Empresas de alimentos
5.- Cadenas de oferta	Cortas – pequeño número de millas alimentarias	Largas – gran número de millas alimentarias
6.- Preparación típica de los alimentos	Mayoritariamente comida preparada en el hogar	Alta proporción de comidas precocidas, alimentos consumidos fuera
7.- Comida típica	Alimentos básicos sin marca	Alimentos procesados, productos de marca. Más productos de origen animal en la dieta
8.- Empaquetamiento	Bajo	Alto
9.- Alimentos comprados adquiridos en	Puestos de venta o tiendas locales, mercados abiertos	Supermercados
10.- Temas de seguridad de los alimentos	Envenenamiento con pesticidas de trabajadores de campo; toxinas asociadas con malas condiciones de almacenamiento	Residuos de pesticidas en alimentos. Adulteración. Problemas de bioseguridad en alimentos procesados (salmonella, listeriosis)
11.- Problemas de nutrición	Desnutrición	Enfermedades crónicas vinculadas a la dieta (obesidad, enfermedades coronarias, diabetes)
12.- Temas con nutrientes	Calorías, micronutrientes	Grasas, azúcar, sal
13.- Con inseguridad alimentaria	Campesinos	Pobres urbanos y rurales
14.- Principales fuentes de crisis alimentarias nacionales	Falta de lluvias y otras crisis de producción	Precios internacionales y otros problemas del comercio
15.- Principales fuentes de crisis alimentarias en hogares	Falta de lluvias y otras crisis de producción	Choques del ingreso que causan pobreza alimentaria
16.- Remedios para la escasez alimentaria de los hogares	Redes de seguridad, alivio basado en alimentos	Protección social, transferencias de ingresos
17.- Foros sobre la política alimentaria	Ministerios de Agricultura, alivio/rehabilitación, salud	Ministerios de Comercio e Industrias, asuntos del consumidor, financiamiento; grupos de activistas alimentarios, ONGs.
18.- Enfoque de la política alimentaria	Tecnología agrícola, reforma paraestatal; alimentación suplementaria, alimentos por trabajo	Competencia y búsqueda de rentas en las cadenas de valor, estructura industrial en el sector minorista, mercados de futuros, manejo del desperdicio, publicidad, salud, educación, seguridad de los alimentos
19.- Instituciones internacionales claves	FAO, PMA, UNICEF, OMS, CGIAR	FAO, ONUDI, OIT, OMS, OMC

FUENTE: (MAXWELL & SLATER, 2003, p. 534).

Traducción propia

Otro cambio fundamental de las tendencias alimentarias globales, es la creciente preocupación por la inocuidad de los alimentos, a la cual los consumidores asignan cada vez mayor importancia, al elegir la comida que consumen diariamente. Es una reacción ante los graves y reiterados problemas generados por la mala calidad de los alimentos; se han registrado amenazas de alcance global, que encendieron las alarmas, ante enfermedades como la gripe aviar o porcina, el impacto de la contaminación de alimentos con bacterias como la salmonella y la escherichia coli, que provocan infecciones agudas. La opinión pública se conmovió con los riesgos de una expansión del mal de las vacas locas (Encefalopatía Espongiforme Bovina EEB); la adulteración de ciertos alimentos es un episodio reiterado en ciertos países.

Al menos los casos de mayor impacto son reseñados y documentados periódicamente por los informes de FAO y de la Organización Mundial de la Salud. Precisamente esas organizaciones fueron las encargadas, desde los años sesenta, de elaborar y administrar el Codex Alimentarius, como mecanismo para armonizar las normas alimentarias aplicadas por los países, tratando de fijar normas claras para los productores y elaboradores de productos alimenticios y para defender los derechos de los consumidores. Sin embargo, será la firma de los Acuerdos de Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SFS) y de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), al cerrarse la Ronda Uruguay del GATT y crearse la OMC, en abril de 1994, lo que dará un mayor impulso a la armonización de normas alimentarias, que garanticen su calidad e inocuidad, que den información básica a los consumidores, en su etiquetado.

El crecimiento de los flujos de comercio de alimentos, especialmente de verduras, frutas, productos de la pesca y carnes, en las últimas dos décadas, ha incrementado el riesgo de este tipo de problemas y ha llevado a la generalización de estándares cada vez más estrictos y de requisitos técnicos mínimos, que deben cumplir los alimentos, incluyendo la demanda de trazabilidad (posibilidad de seguir la ruta de un producto, desde sus orígenes, pasando por su transformación, hasta llegar al consumidor final).

Por su parte las propias empresas agroalimentarias privadas, han desarrollado una serie de estándares, en muy diversos ámbitos, ampliamente publicitados, como parte de sus estrategias de mercadeo y relaciones públicas, prometiendo alimentos nuevos, seguros y

nutritivos. Esta demostración de poder político y discursivo⁷² se ejerce fundamentalmente por parte de las cadenas de distribución al por menor y en particular por los supermercados. De acuerdo a (FUCHS, 2009), este poder se consolida por la convergencia de tres tendencias: el desarrollo en cada país, de un oligopolio que controla la distribución de alimentos; el surgimiento o la redefinición de compañías de distribución, que controlan el producto desde el campo hasta los estantes, mediante diferentes mecanismos y formas de contratación; y, el avance de formas de competencia que no se basan exclusivamente en el precio.

Cuando se trata de los estándares exigidos como requisitos básicos para acceder a los mercados, las cadenas de distribución, definen las reglas que deben cumplir los productores y transformadores de productos alimenticios; se convierten en límites de facto para los productores que no tienen la capacidad económica para realizar las inversiones requeridas para cumplir con tales exigencias.

Un elemento importante del trabajo de Maxwell y otros, es su percepción anticipada, puesto que se publica en el 2003, al señalar entre los aspectos en los cuales deben enfocarse las nuevas políticas alimentarias, a los mercados de futuros y a la gestión de los desperdicios; los primeros crecieron rápidamente y ganaron enorme relevancia durante la crisis del 2007-2008, generando la tesis de la financiarización de los alimentos; en tanto que el desperdicio de al menos un 30% de los alimentos producidos para consumo humano, equivalentes a 1300 millones de toneladas anuales que se pierden o desperdician anualmente (FAO, 2011), significa una gran pérdida de los recursos e insumos utilizados, y generar emisiones de gases de efecto invernadero innecesarias. Finalmente, vale destacar otras líneas de cambio destacadas por Maxwell, que señalan el paso de una situación en la cual la escasez de lluvias y otros factores que afectan a la producción, eran la preocupación fundamental; a otra en la cual los cambios en los precios internacionales y los problemas del comercio, surgen como las principales causas de choques a nivel nacional; a nivel de los hogares, se generan choques a sus ingresos y mayor pobreza alimentaria (reducción de la ingesta, sustitución de productos consumidos por otros de menor calidad y precio, menor número y cantidad de alimentos consumidos). La inseguridad alimentaria no es más un asunto sólo de los campesinos, sino también de los pobres del campo y de la ciudad. Los espacios en los cuales se definen las políticas alimentarias no son más los ministerios de agricultura, los de bienestar y de salud,

⁷² / Poder político, en la medida que incide directamente en la definición de políticas que deben cumplir miles de productores y proveedores, so pena de verse marginados de las cadenas de distribución predominantes; discursivo, por cuanto un reducido número de actores privados, define la manera en que se conciben y aplican nociones como las de salud, inocuidad, buenas prácticas, además de posesionarlos y legitimarlos como defensores de la salud humana y de la calidad.

sino que ahora incluyen también a los de comercio, industria, finanzas, defensa del consumidor, entre otros.

Los cambios registrados en el sistema alimentario mundial, en las dos últimas décadas, reseñados en el capítulo anterior, junto a los desarrollos analíticos y empíricos antes examinados, incorporan en forma creciente, nuevas dimensiones, que se vuelven trascendentales para los aspectos alimentarios y pocas veces son consideradas, en forma completa y adecuada, al definir las políticas públicas. Entre ellas cabe reiterar las siguientes: el ascenso inexorable de la urbanización; la industrialización de la producción alimentaria, y la expansión de la agroindustria, que se especializa en lanzar cada año un número creciente de nuevos productos a los mercados: el aumento de los ingresos de parte de la población, que va acompañado de cambios en las pautas de consumo alimentario; la concentración del capital en las principales corporaciones transnacionales agroalimentarias, entre otros.

Pero será la crisis alimentaria global 2006-2011, la que permitirá evidenciar las nuevas articulaciones del sistema alimentario, con dimensiones inéditas, o con formas y magnitudes antes no registradas⁷³. Efectivamente, ese período estuvo marcado por una rápida subida de los precios, de los principales productos alimenticios, seguida de importantes descensos, en tres ciclos, que mostraban una volatilidad muy elevada, y rompieron la inercia predominante, en torno al sector alimentario y en general frente a la agricultura.

En los análisis que trataban de explicar las causas de tal volatilidad, se van a destacar las relaciones de la agricultura: con la crisis ambiental y en particular con el cambio climático, que genera efectos hoy sobre la oferta de alimentos y amenaza con futuros efectos aún más graves; con la crisis energética, debido tanto a la enorme dependencia que la agricultura tiene de insumos derivados de los hidrocarburos, como de la necesidad de avanzar en la incorporación de fuentes energéticas alternativas, que ha llevado a impulsar la producción de biocombustibles, desviando a ese fin una parte creciente de recursos (tierra, agua y financiamiento), la disponibilidad de alimentos y de otra producción agrícola; y, con la crisis financiera, en razón de la expansión registrada y por cierto uso especulativo de productos derivados y futuros, ligados a la posesión, real o virtual, de productos primarios y en particular de alimentos, como un factor que incidió en la elevación de sus precios y en la volatilidad acentuada, en este período.

En suma, como resultado de los procesos reseñados brevemente, la definición y el contenido de las políticas alimentarias es hoy mucho más amplio y abarcador que las que se

⁷³ / Para mayor precisión cabe mencionar que el aumento de los precios de algunos alimentos se inició efectivamente en años anteriores, pero los mayores incrementos se registran en el período señalado.

planteaban a fines del siglo pasado. Con sus límites y desarrollos parciales, las diferentes perspectivas conceptuales han llamado la atención sobre diversos aspectos, estrechamente relacionados con la producción, distribución y consumo de alimentos, que las políticas públicas deberían tomar en cuenta.

2.2 POLÍTICAS ALIMENTARIAS EN LOS PAÍSES ANDINOS ANTES DE LA CRISIS ALIMENTARIA.

En esta sección revisaremos en primer lugar los aspectos claves del contexto económico y social de los países andinos al comenzar el siglo XXI, en el campo alimentario y los antecedentes de las políticas alimentarias que los países andinos aplicaban hasta el período previo a la crisis. Considerando la vastedad del tema, sólo podemos señalar las características fundamentales y los ejes principales de las políticas.⁷⁴

2.2.1 Reformas estructurales: liberalización comercial.

Todos los países andinos enfrentados a la crisis de la deuda externa, en los años ochenta, que generaba la combinación de elevados desequilibrios fiscal y externo, y restricciones para acceder al financiamiento en los mercados financieros; se vieron obligados a ejecutar drásticos procesos de ajuste y estabilización y aplicar las reformas estructurales, asociadas al Consenso de Washington, que inciden sobre sus políticas alimentarias. Sin embargo, los períodos en que se adoptaron tales ajustes y su profundidad, son diferenciados según los países, aun cuando presentan elementos comunes.⁷⁵

En los análisis realizados por organizaciones multilaterales o de alcance regional, como el Banco Mundial y el BID, Bolivia estaba clasificada como “reformador temprano”, ya que inició el paquete de reformas en 1985; en tanto que Colombia y Perú, eran vistos como parte de la tercera oleada de reformas, iniciaron sus procesos desde comienzos de la

⁷⁴ / Los países andinos presentaban al comenzar el siglo XXI, una situación socio política muy crítica, en la que se articulaban el creciente descontento popular por los efectos de los ajustes y de la “década perdida” de los años ochenta y de la “media década perdida” a partir de 1997 (OCAMPO, 2002), marcada por la inflación, desempleo y deterioro de las condiciones de vida, con las más importantes movilizaciones de los pueblos indígenas de los últimos cincuenta años, generadas por el agravamiento de la pobreza en el campo y el ascenso de sus luchas reivindicativas, por mayores espacios de participación y mejores condiciones económicas y sociales, al cumplirse cinco siglos de la dominación colonial iniciada en 1492. Esta profunda inestabilidad política y alta conflictividad social, venía desde los años ochenta, en algunos países, y se expresó en el surgimiento de un movimiento armado en Perú y un activismo creciente de los grupos guerrilleros que existen en Colombia desde hace más de medio siglo. Se agrava la desigualdad en una de las regiones más inequitativas del mundo. En todos los países se da una profunda crisis del sistema político y del régimen de partidos. Los casos extremos son los de Bolivia con cuatro presidentes entre el 2003 y el 2006 y las denominadas Guerra del Agua (2000) y del Gas (2003); y el Ecuador, con 10 presidentes en 15 años, tres de los cuales fueron destituidos en medio de masivas movilizaciones. Ver (GAMBA TRIMIÑO, 2013), para una perspectiva de panorámica de la región.

⁷⁵ / En esta sección nos apoyaremos en los desarrollos incluidos en (ROMERO, 2001).

década de los años noventa. Ecuador era considerado como un país no reformista. Un estudio del BID clasificaba a Colombia como un reformista gradual; Bolivia y Perú como reformistas recientes; y, a Ecuador como un reformador lento.⁷⁶

Los cuatro países andinos aplicaron y concluyeron, en mayor o menor grado, la apertura comercial y cambiaria, la liberalización financiera y la reforma tributaria, como parte de las reformas de primera generación, contempladas en el paradigma neoliberal.

La liberalización comercial implicó la eliminación de gran parte de la protección de la producción local y reducir el sesgo anti exportador de la política arancelaria, que había prevalecido por más de 3 décadas, luego de la Segunda Guerra Mundial. Así, mientras el arancel promedio aplicado en América Latina y en la región andina, que a fines de los años ochenta estaba en torno al 40%, a mediados de la década de los noventa, era cercano al 10% en Bolivia, menor al 12% en Colombia y Ecuador, mientras en Perú llegaba al 18%.⁷⁷ Según las cifras más recientes de la OMC, el promedio de los aranceles NMF aplicados para todos los productos, en el 2013, era de 11.6% en Bolivia, de 10.1% en Ecuador (corresponde al 2012), de 8.8% en Colombia y de 3.4% en Perú (OMC, ITC, UNCTAD, 2014).⁷⁸

Cabe destacar que la mayor parte de la liberalización comercial de los países latinoamericanos se realizó de manera unilateral y antes de que culmine la Ronda Uruguay del GATT; como se señala en (FAO, 2003); no obtuvieron ninguna concesión por esos avances tempranos hacia la liberalización, ni tampoco se registraron mayores avances en el plano multilateral, como lo evidencia el estancamiento de la Ronda de Doha.

Es claro que desde los años noventa, los aranceles han tendido a dejar el lugar que tuvieron a lo largo de la historia de la inserción de América Latina en la economía mundial, como principal mecanismo de protección de actividades, sectores e intereses locales. Su lugar ha pasado a ser ocupado por otro tipo de medidas no arancelarias, de muy diverso tipo, que van desde las medidas administrativas, hasta las normas técnicas y las regulaciones sanitarias o medio ambientales.

⁷⁶ / Ver (EDWARDS, 1995) y (LORA, 2001)

⁷⁷ / Resulta interesante destacar, como lo hace (RODRIK, 1996), que los ámbitos comercial y de la liberalización financiera, los países latinoamericanos, incluyendo los andinos, hicieron en un plazo muy corto, cambios que en las economías exitosas del Este Asiático tomaron tres décadas. Esta es una consideración básica para evaluar los pobres resultados de las reformas y sacar las lecciones pertinentes.

⁷⁸ / Cabe señalar, sin embargo, que los países andinos han tenido tradicionalmente niveles arancelarios consolidados (valores máximos hasta los cuales pueden elevar sus aranceles efectivos) y aranceles aplicados, más altos para los productos agropecuarios. Según información de la OMC, al 2013, los aranceles para productos agropecuarios, consolidados y aplicados por los países andinos eran de 40% y 12.3%, respectivamente, en el caso de Bolivia; 91.6% y 14.9% en Colombia; 25.7% y 18.5% en Ecuador (al 2012) y 30.9% y 4%, en el caso del Perú. Con fines comparativos, los niveles equivalentes, al 2013, para países como Corea del Sur son de 56% y 52.7%, en India eran 113.5% y 33.5% y en Noruega 135.2% y 51.3%.

El deslizamiento del tipo de cambio también ha cumplido esa función en algunos países en desarrollo, para mejorar la competitividad relativa de sus productos exportables, al menos en el corto plazo. Bolivia, Colombia y Perú mantienen desde hace más de dos décadas, tipos de cambio flexibles, con una paridad definida por la interacción de la oferta y la demanda en el mercado cambiario, pero con intervenciones reguladoras de los bancos centrales, ofertando y comprando papeles, en operaciones de mercado abierto; aplican por lo tanto lo que se denomina como una “flotación sucia”. Ecuador adoptó la dolarización, desde enero del 2000, en medio de una profunda crisis económica; de manera que carece de las políticas cambiaria y monetaria (salvo márgenes muy limitados)⁷⁹. Las variaciones cambiarias modifican los precios relativos, generando efectos muy importantes en cuanto a la asignación del gasto y a la competitividad relativa de los productos.

Cuando tales cambios de precios relativos superan los costos del transporte y otros costos de transacción, pueden provocar el surgimiento de ciertos flujos ilegales de comercio, en particular en zonas fronterizas. En ellos se incluye el comercio de alimentos y otros productos agrícolas entre los países andinos, que tiende a incrementarse.

2.2.2 Liberalización financiera.

La liberalización financiera buscaba eliminar, o al menos minimizar, la que denominan como “represión financiera” (MCKINNON, 1973), definida como el conjunto de distorsiones en el funcionamiento de los mercados financieros, generado por la intervención estatal, a través de leyes, regulaciones u otras acciones. La liberalización y desregulación financiera incluye las dimensiones interna e internacional (GOSH, 2005), e implica, entre otras medidas, eliminar los límites o controles de las tasas de interés, las asignaciones selectivas de crédito para sectores priorizados, la retirada del Estado de una participación directa en la intermediación financiera, eliminar las barreras o controles que separaban a las inversiones y los activos financieros de los no financieros, eliminar los controles cambiarios; y, facilitar la diversificación de la cartera de personas naturales y jurídicas, incluyendo cuentas y activos en moneda extranjera, del país o del exterior.

⁷⁹ / En situaciones de desequilibrio de la balanza comercial, el gobierno ecuatoriano sólo puede recurrir al financiamiento externo para cubrirlo; y en caso de no contar con ello, usar instrumentos de política comercial (medidas administrativas, salvaguardias u otros arbitrios), para reducir o desalentar las importaciones. En la primera mitad de la década pasada, no fue necesario hacerlo, ya que el dólar tendió a devaluarse; pero después de la crisis financiera del 2007, el comercio internacional perdió dinamismo, el dólar se ha apreciado y las monedas de Colombia y Perú se devalúan fuertemente; la balanza comercial se torna muy negativa, obligando a utilizar en 2009 y en 2015 salvaguardias cambiarias y de balanza de pagos, con las consiguientes protestas por parte de los sectores domésticos y de las contrapartes comerciales, que se sienten perjudicadas.

Todos los países andinos impulsaron la liberalización financiera, sin embargo con ritmos y modalidades diferenciadas; la desregulación de las actividades financieras, menores niveles de supervisión y mayor facilidad para realizar operaciones en monedas extranjeras.

El impacto de tales medidas sobre las actividades agropecuarias significó la reducción del crédito para el sector, y especialmente para los pequeños productores, que no podían pagar las altas tasas de interés que se aplican a tales operaciones, debido a los altos costos de transacción y al elevado riesgo asociado, así como a las limitadas garantías ofrecidas. También se redujo drásticamente la prioridad y los recursos asignados a los bancos de desarrollo, públicos o de capital público-privado, que canalizaban recursos hacia el sector.

2.2.3 Reducción del papel del Estado.

Una de las principales líneas de reforma, contempladas en el Consenso de Washington, era la drástica reducción del involucramiento del Estado en la economía, que había sido una característica definitoria de las políticas económicas aplicadas en los países andinos y en toda América Latina, desde los años treinta, pero en particular en las dos décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

La base de la argumentación neoclásica apuntaba a que dichas intervenciones estatales generaban “distorsiones” en los mercados y alteraban los precios, que se convertían en “señales equivocadas” para la economía, por lo cual provocaban una asignación de recursos inadecuada y eran la causa de los crecientes déficit públicos y del endeudamiento externo del gobierno. En consecuencia, las prescripciones del Consenso de Washington exigían una reducción del tamaño del Estado y la desregulación de la economía.

Los gobiernos en América Latina, se vieron en la necesidad de propiciar la industrialización, forzados por la interrupción de los flujos de productos manufacturados desde Europa y Estados Unidos, provocada tanto por las dos guerras mundiales, como por la gran crisis de 1929, y la reducción de sus disponibilidades de divisas, debido a la caída de sus ingresos por exportaciones. Este proceso fue diferenciado en los distintos países de la región, según el tamaño de su economía y de su población, su grado de urbanización y el desarrollo previo de su sector manufacturero; estas características se cumplían en los países más grandes de la región y en menor medida en Colombia y Chile.

2.2.4 Políticas de industrialización.

Desde los años cincuenta, con el aporte analítico de la CEPAL, se plantea una propuesta de política económica, centrada en el desarrollo de la industria, que luego fue esquematizado como el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI), como la mejor forma de retener los frutos del progreso técnico para la economía nacional y de revertir el “deterioro tendencial de los términos de intercambio” (PREBISCH, 1986). La aplicación de dicho modelo, asumió un claro sesgo anti agrario y pro urbano, cuando en los países latinoamericanos, incluidos los andinos, se utilizaron controles de los precios de los productos agropecuarios, impuestos sobre las exportaciones de productos agropecuarios, una política de tipos de cambio múltiples o claramente sobrevaluados, que hacía más baratas las importaciones de todo tipo de bienes y encarecía las exportaciones. La agricultura transfería recursos a la industria, al aportar alimentos baratos que permitían mantener salarios bajos, una oferta de trabajadores que eran desplazados del campo, materias primas y las divisas que se generaban por las exportaciones.

Como complemento del modelo ISI se crearon varias entidades públicas como la banca de desarrollo, empresas de comercialización, agencias reguladoras y empresas que proveían bienes o servicios considerados estratégicos: semillas, telefonía y electricidad, entre otros.

Una de las políticas de ajuste y estabilización impulsadas por el Consenso de Washington en América Latina fue el desmantelamiento de dicha presencia estatal, con la privatización de las empresas públicas. Los avances en las privatizaciones (que junto a las reformas laborales y la del sistema de pensiones, formaban parte de la segunda oleada de reformas), fueron mucho menores y desiguales entre los países andinos. Bolivia y Perú fueron los países que más impulsaron las privatizaciones; el valor acumulado por ese concepto, entre 1986 y 1999, expresado como porcentaje del PIB, llegó a representar casi el 20% en Bolivia y un 13% en el Perú; en tanto que en Colombia fue del 5% y en Ecuador no superó el 1%. (LORAx, 2001)

Como parte de este proceso, se reducen drásticamente, o se eliminan programas gubernamentales dirigidos al sector agrícola y también instituciones estatales que cumplían distintas funciones de política pública. En los distintos países andinos se registra el cierre de entidades como: empresas estatales de comercialización; empresas productoras de insumos (abonos y semillas entre otros), agencias regionales de promoción del desarrollo. (de JANVRY, 1997)

Por ejemplo, en el caso del Ecuador, desde 1992 se vendió FERTISA, empresa pública que controlaba la importación y venta de fertilizantes; la Empresa Nacional de Almacenamiento y Comercialización ENAC, que regulaba el abastecimiento y los precios, de bienes básicos como el arroz y el maíz; la Empresa Nacional de Productos Vitales ENPROVIT, que cumplía labores de distribución a nivel minorista, de productos alimenticios de la canasta básica, que consumen los sectores de menores ingresos. En Colombia se elimina a comienzos de los años noventa, el monopolio estatal de las importaciones de grano; también se eliminan los impuestos sobre exportaciones agrícolas, excepto los que gravan al café. En Perú, desde la administración de Fujimori, en 1990, se eliminan las excepciones impositivas y las restricciones cuantitativas sobre importaciones de productos agrícolas; se simplifica y reduce el sistema de tarifas arancelarias. Bolivia había liberalizado su comercio exterior a mediados de los años ochenta, en forma radical, como parte de su combate a la hiperinflación y no tenía, desde entonces, instituciones públicas dedicadas al sector agropecuario, además del ministerio correspondiente.

El paquete de reformas buscaba una redefinición fundamental del papel del Estado, que debía abandonar sus intervenciones directas, reducir sus regulaciones y limitarse a establecer un entorno que favorezca el funcionamiento de los mercados.

2.2.5 Efectos de las políticas de reforma sobre las políticas agrícolas

Esta reorientación de la política tuvo efectos directos sobre el sector agropecuario, que han sido sistematizados en varios trabajos como (de JANVRY, 1997), (FAO, 2000), (de JANVRY, 2010) y (CHANG, 2009).

En primer lugar, se abandonan las políticas sectoriales, es decir se adopta una política agrícola pasiva, puesto que se considera que las políticas macroeconómicas, al establecer condiciones de mercado para determinar los precios claves (tipo de cambio, tasas de interés, salarios), son suficientes, para que el sector privado impulse las inversiones y establezca la asignación de recursos más adecuada, en cada actividad.

En algunos países se mantienen proyectos de desarrollo rural integral, heredados de la fase anterior, que operan en regiones específicamente identificadas como zonas rezagadas, que presentan altos índices de pobreza y desnutrición. Los gobiernos, con el apoyo y la orientación conceptual de las organizaciones financieras multilaterales, concentran sus políticas asistenciales en las poblaciones más pobres, sobre todo del área rural. El combate a la pobreza adopta la focalización en los sectores más vulnerables, como una de sus

principales características; básicamente se trata de aliviar las situaciones más extremas de “desposesión”, generadas por el libre mercado y el libre comercio, que pasan a ser los ejes del nuevo esquema económico.

2.2.6 Los mercados de tierras.

El esquema incluye la liberalización de los mercados de los factores que participan en la producción, en este caso de los sectores agrícola y pecuario. Por un lado se impulsa la flexibilización del mercado de trabajo y la reducción del costo del despido; por otro, en la primera mitad de la década de los años noventa, se impulsan cambios en las leyes vigentes sobre la propiedad de la tierra, a fin de propiciar el surgimiento y la expansión de un mercado de tierras cada vez más desregulado y con menos trabas. La condicionalidad del Banco Mundial permitirá impulsar esta orientación, en los países que recurran a su financiamiento⁸⁰. Desde otra perspectiva, esta política buscaba clausurar definitivamente el ciclo de las reformas agrarias, que habían marcado a la región desde los años cincuenta (MARTÍNEZ, 1998).

La propuesta se denominará más tarde como una reforma agraria guiada por el mercado y será aplicada experimentalmente en otros países de distintas regiones del mundo, entre ellos en Colombia, en el resto de la década (WORLD BANK, 2003).

Las experiencias y las críticas acumuladas, llevarán al Banco Mundial, a incorporar en su propuesta una modalidad ampliamente aplicada en muchos países en desarrollo, como es el arrendamiento de tierras por períodos variables y el desarrollo creciente de la agricultura por contrato.⁸¹

En distinto grado, esa modalidad se ha expandido en los países andinos, desde los años ochenta, especialmente como parte del surgimiento de nuevos productos de exportación, como flores, frutas y hortalizas, al igual que los camarones de cultivo, que pasan a privilegiarse como los productos que permiten a los productores agrícolas de estos países,

⁸⁰ / Esto es lo que sucede, por ejemplo, en el Ecuador, con la Ley de Desarrollo Agrario, de 1994, que se dicta como complemento de un programa de “reforma estructural”, que arranca desde 1992, en la experiencia neoliberal más estructurada, aplicada por el gobierno de Durán Ballén, en el período 1992-1996.

⁸¹ / De hecho el Banco Mundial ha mantenido invariablemente en las dos últimas décadas, una posición favorable al mercado libre de tierras, como la mejor política para lograr el uso más eficiente del recurso; en consecuencia, apoya hoy el proceso de acaparamiento de tierras (*land grabbing*), e incluso propugna que los Estados otorguen incentivos tributarios y financiamiento, para atraer a inversionistas extranjeros hacia la agricultura de los países en desarrollo. Su argumentación destaca el uso de tecnologías modernas y las ventajas que considera presentarían los cultivos a gran escala, por sobre los problemas que se generan con los derechos y usos que han hecho tradicionalmente los campesinos y pequeños productores, de dichas tierras. Ver por ejemplo: (BANCO MUNDIAL, 2008) y sobre todo (WORLD BANK, 2011).

articularse con la economía mundial, en rubros más rentables y demandados por los países desarrollados.

En suma, este nuevo ciclo de políticas públicas macro, va a eliminar el sesgo anti agrario del modelo anterior, pero también va a abandonar las políticas sectoriales; básicamente al impulsar la modernización del sector, mediante iniciativas empresariales privadas, que eleven la productividad y competitividad en las áreas rurales, con un menor involucramiento de las políticas públicas.

De cualquier forma, a mediados de la primera década del presente siglo, el nivel de protección del sector agrícola era bastante similar entre los países andinos; de acuerdo a información oficial, (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2005), la protección de la agricultura, calculada con los aranceles simples aplicados, era de 9.91% en Bolivia, de 15.31% en Perú, de 15.63 % en Ecuador y 17.87% en Colombia. En la actualidad el arancel promedio general que se aplica en Perú, es de 3.17%, de Colombia 8.67%, mientras que los de Ecuador y Bolivia, está por sobre el 10.60%, según información de (ALADI, 2013).

Para terminar este segmento, es preciso mencionar al Sistema Andino de Franjas de Precios (SAFP), establecido dentro del proceso de integración andina, con la Decisión 371, a fines de 1994 y que rige hasta el presente (COMISIÓN DEL ACUERDO DE CARTAGENA, 1994). Los representantes de los países miembros, reconocen la inestabilidad característica de los precios de los productos agrícolas; afirman que la modernización y apertura de las economías andinas exige dejar los controles directos de las importaciones y utilizar mecanismos para estabilizar los precios. Para ello se usan gravámenes variables adicionales, cuando los precios son muy bajos y rebajas arancelarias en el caso opuesto. Este sistema se combinaba con el arancel externo común (AEC), que completaba la conformación de una unión aduanera en la región andina. El SAFP no funcionaba para Bolivia, ya que su ubicación geográfica y el costo del transporte eran vistos como defensas naturales; el Perú no lo adoptó por cuanto había generado su propio sistema desde 1991.

EL AEC mismo nunca llegó a aplicarse plenamente, tanto en términos de productos, como de países miembros, debido a las excepciones y plazos adicionales solicitados por Perú, por los incumplimientos de todos, por las discrepancias en torno al tipo de política arancelaria que mejor convenía a la región y, más tarde, por las “perforaciones” masivas que significaban los acuerdos de libre comercio con terceros países, extra regionales, autorizados desde julio del 2004, con la decisión 598. Desde comienzos del 2006 entra a operar una zona de libre comercio andina, se suspende en agosto del 2007, la obligación de aplicar el AEC y se

abandona efectivamente el objetivo de avanzar más en la integración.⁸² De cualquier forma, el SAFP sigue siendo aplicado por Colombia y Ecuador, a 157 subpartidas agropecuarias, como mecanismo defensivo frente a los productos importados.

2.3 Situación del sector agrícola y alimentario al comenzar el siglo XXI.

En los primeros años del siglo XXI, el sector agrícola y alimentario de los países andinos, presentaba un conjunto de características comunes, que marcan las condiciones en las cuales se van a presentar los fenómenos de la crisis alimentaria global.

2.3 1 Heterogeneidad creciente.

El sector muestra una creciente heterogeneidad y se agudiza el dualismo que lo ha caracterizado históricamente, con la presencia de un sector muy moderno, concentrado en la producción de flores, frutas y hortalizas, en el cual predominan empresas muy capitalizadas, que utilizan tecnologías avanzadas y presentan mayores niveles de competitividad; su producción se dirige mayoritariamente al mercado mundial y en particular hacia los países más desarrollados. Paralelamente hay un amplio sector de pequeños productores rurales, que cuentan con reducidas parcelas de tierra, en las cuales cultivan productos alimenticios, con procedimientos tradicionales. Las actividades agropecuarias cubren una porción cada vez menor del tiempo de las familias campesinas, cuyos miembros deben dedicarse a múltiples otras actividades para poder subsistir, ante las limitaciones de la oferta de empleo agrícola. Las áreas rurales de los países andinos son desde hace al menos dos décadas atrás, un espacio en el cual las actividades agrícolas y ganaderas, son sólo una parte de las actividades, que se combinan con actividades de construcción, servicios, artesanía y turismo.

2.3.2 Nuevos productos dinámicos y sus implicaciones.

Los nuevos sectores dinámicos, como las flores, frutas y hortalizas (además de los camarones en Ecuador), surgidas en todos los países andinos, se articulan en forma directa con las cadenas globales de valor y con los mercados mundiales, generando ciertas plazas de

⁸² / Estos desarrollos de la integración andina son parte del cambio hacia un modelo de “regionalismo abierto” y del avance del bilateralismo, en procesos muy complejos y no exentos de contradicciones, que han sido analizados en (ROMERO CEVALLOS, 2001) (ROMERO CEVALLOS, 2004) y (CASAS GRAGEA & ROMERO CEVALLOS, 2008), entre una extensa bibliografía existente sobre el tema. Para una perspectiva latinoamericana ver los numerosos trabajos de Félix Peña.

empleo y divisas, así como un mercado para la producción de alimentos y de productos elaborados, localizado regionalmente. La producción de oleaginosas, como la soya y la palma, que pueden tener múltiples usos, incluso como alimento para la ganadería y más recientemente como insumo para los biocombustibles, también se ha expandido rápidamente. Según los autores críticos del régimen alimentario global (FRIEDMANN, 1987), (HOLT GIMENEZ, 2011), (McMICHAEL, 2005), (McMICHAEL, 2007), (McMICHAEL, 2009), el desplazamiento hacia estos productos, conspira contra la seguridad alimentaria de un país, por cuanto desvía valiosos recursos de tierra y agua, para atender los requerimientos de las economías desarrolladas, con productos que predominantemente se exportan y sólo marginalmente se consumen a nivel local. Reconocen que estos nuevos productos ofrecen oportunidades a ciertos sectores rurales, como productores o en calidad de trabajadores; sin embargo cuestionan que ese desplazamiento implica un cambio trascendental en las relaciones de consumo, como una característica central de la globalización, que convierte a países y regiones en exportadoras, al mismo tiempo que se vuelven importadoras de alimentos básicos. (McMICHAEL, 2007). Los análisis desde las perspectivas neoliberales destacan las ventajas comparativas que tienen los países andinos en dichos productos, así como otros países en desarrollo; esto es coherente con una concepción que apunta a un mercado mundial de productos agrícolas y a un flujo global de tales productos sin restricciones.

En el Anexo No. 1 se incluyen los esquemas gráficos, tomados de (CEPAL IICA, 1997, p. 25), que muestran las dinámicas de los diferentes grupos de productos, en cada país andino, comparando los índices de producción, con base 1970-1975=100, con los del período 1990-1995. En todos los países se incrementa significativamente el peso de las oleaginosas (con la soya en Bolivia, mientras que en los otros hay una apuesta por la palma aceitera). También hay un mayor crecimiento de la producción pecuaria (menos destacado en Bolivia) y de las frutas, sobre todo en Colombia y Perú. Se registra igualmente un aumento de la producción de hortalizas, pero mucho menor que el que presentan los países centroamericanos.

La producción de hortalizas y frutas en los países andinos fundamentalmente se articula en cadenas globales de valor, controladas por las redes de distribución de los países desarrollados y fundamentalmente por supermercados, quienes coordinan los procesos, definen los estándares y las condiciones de producción, empaque, embalaje, marcas, entre otros. Los cultivos son intensivos en el uso de recursos, principalmente agua y agroquímicos, con los consiguientes efectos sobre la disponibilidad de recursos y sobre el medio ambiente,

en detrimento de las pequeñas unidades familiares y de la salud de los trabajadores y de las poblaciones aledañas a las plantaciones.

2.3.3 Articulación agricultura – industria.

También se registra una mayor articulación de la agricultura con la industria, a partir del desarrollo de un sector agroindustrial relativamente importante, sobre todo en cuanto a generación de empleo. Recordemos que desde décadas pasadas, los productores rurales habían aplicado estrategias de diversificación para enfrentar la caída de sus ingresos agrícolas, entre las que se incluye el desarrollo de iniciativas agroindustriales; así surgen molinos, colmenas, beneficios de café y cacao, producción de mermeladas, panela, artesanías, entre otras. Esas iniciativas se amplían y diversifican, aprovechando el incremento de la demanda de ese tipo de productos locales,

Una cadena en la cual los vínculos agricultura-industria se han consolidado y generan procesos de producción relativamente dinámicos, en todos los países andinos, es la que va de la producción de maíz y soya, a los alimentos balanceados para la industria avícola, la acuicultura de camarón, entre otros usos. Esa actividad es muy desarrollada en Colombia, sólo superada por los países más grandes del continente y ha registrado una dinámica muy importante en las últimas dos décadas, en los otros tres países de la región. (SERRATO & SANTIANA, 2013).

Similar proceso se ha registrado en los sectores lácteo, cárnico y de molinería y panadería, con desarrollos diferenciados en los países. Sin embargo, una característica común de las agroindustrias andinas, en general, es su baja competitividad internacional, debido a elevados costos de producción, bajos niveles tecnológicos, limitada capacidad de gestión y escaso manejo de información de mercados, al igual que de normas sanitarias y fitosanitarias.

2.3.4 Persiste la polarización.

Persiste una elevada desigualdad en la posesión y usufructo del recurso tierra, como característica estructural de los países andinos; los cambios registrados en los últimos cuarenta años son marginales, como se puede apreciar en los elevados coeficientes de Gini⁸³

⁸³ /Indicador de desigualdad, que mide la distribución del ingreso, o de cualquier tipo de activos, entre distintos segmentos de la población, a partir de la proporción del mismo con que cuentan los estratos de la población, desde los niveles más bajos hasta los más elevados, en forma acumulativa (Curva de Lorenz), comparada con la curva de distribución equitativa. Sus valores van de 0 a 1, siendo más inequitativa la distribución cuando los valores se acercan a 1.

de la distribución de la tierra, que presentan los cuatro países. Tomando el caso del Ecuador, entre 1954 y el año 2000 el coeficiente de tenencia de la tierra, a nivel nacional pasó de 0.864 a 0.801 (LARREA MALDONADO, 2008).

El trabajo citado muestra igualmente que la desigualdad es regionalmente diferenciada, siendo menor relativamente en la región oriental del país, hacia la vertiente amazónica. Estas características se reproducen en el resto de países andinos⁸⁴. Más aún, cuando como se señaló antes, desde los años noventa se ha reducido drásticamente cualquier esfuerzo de redistribución de la tierra. También existe una concentración muy alta en el acceso al recurso agua, que es una variable crucial para los rendimientos que se obtienen de la agricultura.

Puesto que las pequeñas unidades son la mayor parte de los productores agrícolas de los países andinos, es necesario examinar brevemente sus características centrales.

2.3.5 La agricultura familiar crece y juega un papel muy importante.

Para identificar las características centrales de la agricultura familiar en los países andinos, su estructura y evolución reciente, nos apoyaremos en un trabajo realizado por el BID y la FAO, que presenta las tendencias generales del sector en la región y un análisis más detallado de ciertos países y entre ellos, de Colombia y Ecuador. (SOTO BAQUERO, et al., 2007). Una primera cuestión es señalar que se trata de un sector cuyos aportes para la oferta de alimentos y para la generación de ingresos y empleo, para un importante sector poblacional es muy significativa y, antes del incremento rápido de los precios de los alimentos en la crisis alimentaria global, no era suficientemente valorado. En la actualidad es objeto de muchos estudios que tratan de comprender mejor sus características y funcionamiento. Según el trabajo citado, la agricultura familiar representa en 6 países de la región⁸⁵, entre un cuarto y dos tercios del valor de la producción sectorial; su participación en el empleo en el sector va del 57% a más de los tres cuartos del total. Involucra en tales países, a más de 11 millones de explotaciones agropecuarias, es decir a más del 85% de las unidades productivas, en promedio.

Este sector presenta una gran diferenciación entre los distintos países, así como al interior de ellos, compartiendo en todos un acceso muy limitado a recursos, el uso de mano

⁸⁴/ No se dispone de una serie homogénea sobre este indicador, en los demás países andinos. En todo caso, todos presentan coeficientes elevados, en diferentes fechas, que tienden a mantenerse; Perú que tenía un índice Gini de la tierra de 0.94 en los años sesenta, lo ha reducido a un poco más de 0.50 en los noventa; Colombia cuyo coeficiente era de 0.85 en los setentas, lo redujo en la siguiente década, pero para fines de los noventa estaba en 0.88. Bolivia tenía un coeficiente de 0.77 en 1990. (KLIKSBURG, 2007)

⁸⁵ / Ellos son Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Nicaragua.

de obra familiar, diversas estrategias de supervivencia y una manera diferente de articularse con los mercados, doméstico e internacional, lo que lleva a proponer una distinción entre la agricultura familiar de subsistencia y la agricultura familiar consolidada, entre las cuales estaría la agricultura familiar en transición. La primera es básicamente de autoconsumo y los productores deben trabajar como asalariados en otras actividades, para redondear sus ingresos; la de transición puede llegar a generar ciertos excedentes, pero ellos son inestables y dependen muchas veces del apoyo público (con crédito y conexión con el mercado); la agricultura familiar consolidada genera excedentes de su producción, mantiene vínculos con el mercado e incluso logra capitalizarse.

En los casos de Colombia y Ecuador, las unidades de agricultura familiar representan el 66% y el 48% de la superficie agropecuaria total, y un 41% y 45% de la producción agropecuaria total, respectivamente (PERRY, 2013); son muy importantes en el abastecimiento de ciertos alimentos que forman parte de la canasta alimentaria básica, como frijol y maíz (30%), en el primer caso; 64% en papas, 85% en cebolla y 70% del maíz, en el caso del Ecuador. Igualmente, vale destacar que los productores familiares de todos los tipos, tienen una importante participación en productos exportables, que iría del 66% en Colombia (en cultivos de café), al 43.7% en Ecuador (en cultivos como banano, café y cacao).

En el caso del Perú, las unidades familiares representarían el 70% del área cultivada, ocupan a un 54% de la población económicamente activa agropecuaria y representan el 77% de las explotaciones agrarias; son especialmente importantes en productos como café, arroz, maíz duro y papa, destinados al consumo interno; en cacao, maíz blanco y fibra de alpaca, para la exportación. (PERRY, 2013). Según la misma fuente, en Bolivia, existían al 2010 unas 600 mil unidades de agricultura familiar, que ocupan 4 millones de hectáreas y representan el 75% de las unidades productivas rurales; su producción se dirige básicamente al mercado interno.

Cada país tiene una conformación particular de estas formas de agricultura familiar, en función del tamaño promedio de las unidades, de la trayectoria histórica del desarrollo del capitalismo y de la agricultura, así como de las formas de vincularse con el mercado. La evidencia de la importancia productiva y social de las unidades familiares, debería llevar a otorgarles un lugar principal en las políticas públicas. Sin embargo, la constatación de la heterogeneidad del sector, implica cuestionar la validez de las políticas generales, incluso de políticas sociales como las transferencias monetarias condicionadas, aun cuando sean programas focalizados, puesto que son indispensables políticas específicas para cada estrato.

2.3.6 Impactos ambientales de la polarización.

Una tendencia no deseada que se deriva del peso de la agricultura familiar, de las tendencias demográficas y de las crisis sufridas en los países andinos, es la fragmentación de las pequeñas unidades familiares de productores rurales, cuyas parcelas se han reducido todavía más, agudizando la polarización, expulsando población hacia las ciudades, lo que plantea desafíos importantes para la producción de alimentos y para la provisión de servicios básicos.

Adicionalmente se generan presiones para expandir la frontera agrícola, hacia zonas marginales, que significa avanzar hacia zonas selváticas o reservas protegidas. Ello implica un acelerado deterioro de los recursos naturales, que se manifiesta en mayores índices de erosión, desertificación y deforestación. Este problema es destacado, en el caso del Ecuador, por (LEFEBER, 1998).

Según (PNUMA - Secretaria General Comunidad Andina, 2003), los cuatro países andinos representaron a comienzos del siglo, el 8% de la desertificación en América Latina; el problema es más grave en Bolivia y Perú. Un problema de mayor impacto en la región es la erosión, en particular en las zonas de la sierra, por el uso intensivo del suelo y el cultivo en laderas. La pequeña producción campesina, sobre todo en las regiones con alta población indígena, genera presiones en zonas de páramo, por encima de los 3.000 metros sobre el nivel del mar, poniendo en riesgo a estas importantes fuentes de retención y almacenamiento de agua, que proporcionan varios servicios ambientales, pero sobre todo, dan origen a importantes fuentes de agua. Las labores de pastoreo y quema que realizan los campesinos deterioran estas zonas y afectan a las funciones que cumplen. En algunas regiones de Colombia, Ecuador y Perú, la expansión de la minería genera un riesgo todavía mayor para las fuentes de agua y esta sensible zona, ecológicamente muy frágil.⁸⁶

2.4 Principales políticas agrícolas de los países andinos antes de la crisis 2006-2011.

Todos los países andinos han incorporado en sus marcos constitucionales declaraciones y artículos que reconocen la importancia del sector agropecuario, la necesidad de priorizar entre sus principales objetivos, la seguridad alimentaria de su población, defender a los sectores de pequeños productores e impulsar procesos sostenibles en la producción

⁸⁶ / Ver por ejemplo (GREENPEACE, 2013), para una reseña muy actual del caso de Colombia.

agropecuaria, que garanticen un manejo adecuado de los recursos naturales, humanos e incluso de los valores culturales del sector. La visión de una agricultura moderna, más productiva y competitiva, articulada con los mercados internacionales, es compartida también por todos los regímenes políticos de los países andinos, a nivel de sus planes y estrategias.

Igualmente todos disponen de leyes específicas que buscan fomentar el desarrollo agropecuario, la agricultura familiar, e incluso apoyos para la producción orgánica; en algunos casos se incluye referencias específicas a un enfoque de cadenas productivas, así como el apoyo a la investigación y desarrollo tecnológico para el sector agropecuario. Destaquemos que el tema de la seguridad alimentaria ya estaba presente en los marcos normativos de los países andinos antes de la crisis alimentaria reciente, e incluso estaba presente en los esquemas de los años noventa, pero en la década pasada se presenta un verdadero “boom” de leyes sobre seguridad alimentaria en América Latina, como señala (VIVERO POL, 2009).⁸⁷

Hay diferencias entre tales marcos, no sólo en términos de las concepciones sobre la agricultura y sus funciones; sobre el papel que le corresponde al Estado y al sector privado, sobre el nivel de activismo estatal, así como por la prioridad real que se le asigna en las políticas públicas y por los recursos presupuestarios canalizados para el sector.

Es notable, sin embargo la similitud en cuanto la retórica y de los propósitos, con referencias a la competitividad, la inserción en los mercados internacionales; no existen abismales diferencias entre los cuatro países andinos. Como señala (GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, 2007, p. 35):

“En principio, a la altura del último trimestre de 2005, las disparidades de modelos de agricultura en los países andinos no eran tan acentuadas como para impedir una armonización de objetivos de política agropecuaria”.

Es más, a nivel de la definición de objetivos, políticas e instrumentos, para el sector agrícola, hay una gran convergencia declarativa, como se puede apreciar en el informe elaborado por (PERRY, 2008), que hace una exhaustiva sistematización de la situación al comenzar el presente siglo. En dicho documento, cuyo vínculo se incluye (ver

⁸⁷ / Al mismo tiempo que se aceleraba la carrera alcista de los precios de productos alimentarios básicos como granos y cereales, hasta llegar a niveles records, durante la crisis alimentaria, en el Ecuador se dicta una Ley de seguridad alimentaria en el 2006; un año más tarde, en Colombia se aprueba La ley de seguridad alimentaria y nutricional y en el Perú, la Ley del derecho a una alimentación adecuada. Los tres marcos normativos responden a debates que venían desde años atrás, marcados por una visión del derecho a la alimentación, que se impulsó a partir de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, como parte de los debates sobre los derechos económicos sociales y culturales. En el 2008, Bolivia y Ecuador adoptarán una ley sobre el derecho a la alimentación y la Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria (LORSA), respectivamente. Esta última modifica la fallida ley de 2006, que no tuvo ninguna trascendencia; corresponde a una nueva fase, en la cual los debates entre seguridad y soberanía alimentaria adquieren una incidencia mucho mayor.

http://www.comunidadandina.org/Upload/20116616820libro_agricultura.pdf, páginas 44 a 58), se detalla ampliamente, para cada país andino, las descripciones que cada uno hace de sus propias políticas.

Revisando esa evidencia, Perry señala que se ha “convertido al sector agropecuario en uno de los más intervenidos de las economías nacionales” andinas, pero no precisamente porque reciba subvenciones o apoyos significativos, puesto que los estados no asignaban a ese fin, un monto elevado de recursos. Básicamente se trata de elementos discursivos, que tienen una finalidad legitimadora, pero que no van acompañados de recursos económicos e institucionales suficientes para generar impactos relevantes.

De acuerdo a (GORDILLO, et al., 2004, p. 31), que clasifican el gasto público rural en tres componentes: transferencias para el ciclo productivo rural, infraestructura rural y gasto social rural (los componentes de cada uno se detallan en el Anexo No. 2)⁸⁸, el gasto promedio, por habitante rural, de América Latina pasó de 79 dólares en el período 1985-1990, a 135 dólares en el período 1996-2001 (expresado en dólares constantes del año 2000). Los países andinos registran valores bastante menores, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro N. 5 Gasto Público Rural en América Latina y El Caribe

Rural expenditure in LAC

Subregión	Country	Period	Rural public expenditure per rural habitant (US\$ 2000)	Agricultural productive promotion (% of total rural public expenditure)	Rural infrastructure (% of total rural public expenditure)	Rural social expenditure (% of total rural public expenditure)	Total rural public expenditure (MM US\$ 2000)
Andean	Bol*	85-90	23.32	100.00	0.00	0.00	68.02
		91-95	12.54	48.20	15.87	35.93	37.74
		96-01	19.81	58.45	15.44	26.04	61.20
	Col	85-90	28.02	24.17	36.62	39.21	306.58
		91-95	33.02	27.86	32.77	39.37	358.18
		96-01	30.35	26.89	22.58	50.52	325.09
	Ecu	85-90	26.94	80.61	5.96	13.42	121.96
		91-95	26.51	79.66	4.17	16.17	121.48
		96-01	50.52	77.84	2.65	19.50	234.84
	Perú	85-90	13.77	96.66	3.07	0.28	91.09
		91-95	67.38	68.28	16.78	14.94	462.69
		96-01	71.90	54.76	28.75	16.49	506.22

FUENTE: (GORDILLO, et al., 2004, p. 26)

⁸⁸ / Cabe aclarar que el gasto público rural es bastante más amplio que el gasto público agropecuario, debido a la pluriactividad característica de las áreas rurales de los países andinos y de toda la región en la actualidad.

Llama la atención la volatilidad del gasto rural, tanto en los montos asignados en los diferentes períodos, como en cuanto a los distintos destinos del gasto. Destaca también el peso relativo mayor en el gasto, que han tenido las transferencias para el ciclo productivo rural, en los casos de Ecuador, Perú y Bolivia (entre dos tercios y tres cuartos del total), mientras en Colombia se han destinado mayores recursos para el gasto social. La aplicación de los programas de desarrollo rural integral, con el patrocinio de instituciones financieras internacionales, como el BID y el Banco Mundial, entre mediados de los años ochenta y fines del siglo, explica la asignación del gasto, en Ecuador, Perú y Bolivia.

Vale destacar que al cerrarse el Acuerdo Agrícola, al culminar la Ronda Uruguay, en 1994, en su calidad de miembros del GATT, entre los países andinos, sólo Colombia tenía subsidios a sus exportaciones de productos agrícolas y programas nacionales de apoyo a la agricultura (que debía revisar o ajustar según lo acordado y en su calidad de país en desarrollo). En los otros tres predominaba la política de cargar al sector con impuestos, tipos de cambio sobrevalorados y escasa prioridad en la asignación del presupuesto público. (SELA, 1999).⁸⁹

Esta particularidad del caso colombiano, en el cual el estado canalizaba recursos hacia el agro (utilizando mecanismos como los créditos subsidiados, gasto en infraestructura vial y de caminos y la entrega gratuita de los resultados de la investigación agropecuaria que financia, a los productores agropecuarios), se explica por la estructura de clases del campo colombiano, incluyendo un peso dominante de la oligarquía terrateniente; la dinámica de las luchas sociales y políticas, entre ese grupo de poder, la naciente burguesía industrial y los sectores campesinos organizados, que se vuelve especialmente aguda en las décadas de los años cuarenta y cincuenta, cuando arranca la violencia política, que deriva hacia movimientos guerrilleros vigentes hasta el presente.

Cabe recordar también, que Colombia fue presentada como un caso modelo para la aplicación de la Alianza para el Progreso, a comienzos de los años sesenta, por los cambios que buscaba introducir en el campo (reforma agraria, impulso al cooperativismo, alfabetización, ayuda alimentaria), para detener a los movimientos radicales que crecían en el campo latinoamericano. (KALMANOVITZ, 1991)

⁸⁹ / Perú ingresó al GATT de manera temprana en 1951, Bolivia y Colombia lo hacen en 1981 y 1990, respectivamente, cuando habían presiones del Banco Mundial y del FMI, en el marco de las políticas de estabilización y ajuste que se generalizaban en la región; por la misma razón, pero tardíamente, el Ecuador ingresa a la OMC en 1996. En este último caso sólo hay el compromiso de eliminar un sistema de manejo arancelario orientado a lograr cierta estabilización de los precios; no disponía de programas de apoyo al agro.

Con la crisis de la deuda externa y los ajustes posteriores, se reduce esta política de apoyo al agro y llegamos a la situación descrita en las cifras precedentes; sin embargo, cabe reconocer esta predisposición “potencial” para apoyar al sector agrícola, que predominaba hasta fines del siglo XX. La aplicación del Plan Colombia, que exigía vínculos cada vez más estrechos de los gobiernos conservadores de Colombia, con las estrategias anti narcóticos primero y anti terroristas luego, de las sucesivas administraciones norteamericanas, los llevan, entre otros factores, a optar por políticas económicas y comerciales ortodoxas, que significaron apostar por un menor activismo estatal y por los acuerdos de libre comercio.

El análisis del peso relativo del gasto público rural como porcentaje del PIB agrícola, también nos da una idea de prioridad asignada al sector en las políticas públicas, como se puede apreciar en el cuadro siguiente, tomado de (SALCEDO BACA & LORA AGUANCHÁ, 2005).

Un primer aspecto que salta a la vista es el contraste entre el bajo nivel del gasto en la región andina, frente al de todas las demás regiones en América Latina; en segundo lugar, se destaca la más que duplicación de la proporción del gasto público rural, que se registra en Bolivia y un importante aumento en Ecuador, a fines de la década de los noventa; al parecer fue la respuesta de los gobiernos, frente a la profunda inestabilidad política y social del período, en la cual los movimientos indígenas y de campesinos jugaron un papel protagónico⁹⁰.

Esta tendencia se prolongará hasta mediados de la primera década del presente siglo, en el nuevo escenario creado por el ascenso de regímenes políticos que cuestionan al neoliberalismo y tratan de plantear opciones distintas en los campos de la economía y de la política. Por el contrario, el gasto público rural mantiene la tendencia decreciente en Colombia y en Perú cae, luego del muy importante incremento del período anterior.

⁹⁰ / En las dos últimas décadas del siglo XX se produce lo que se ha denominado como la emergencia indígena, especialmente en Bolivia y Ecuador, con el surgimiento de dicho sector poblacional, no sólo como un movimiento social, de orientación básicamente étnica, sino como un actor político, que por primera vez en la historia de tales Estados tiende a asumir plenamente su ciudadanía. Los gobiernos responden no sólo con una mayor atención al sector, sino con cambios en la institucionalidad, que pretenden reconocer esa nueva realidad. (BENGOA, 2009)

Cuadro N. 6 Gasto Público rural como % del PIB agrícola

Gasto público rural como % del PIB agrícola

Subregión	1985-90	1991-95	1996-01
Andina	5.1	5.7	5.3
<i>Bolivia</i>	<i>3.0</i>	<i>3.7</i>	<i>7.6</i>
<i>Colombia</i>	<i>3.2</i>	<i>2.8</i>	<i>2.3</i>
<i>Ecuador</i>	<i>2.6</i>	<i>3.4</i>	<i>5.9</i>
<i>Perú</i>	<i>3.4</i>	<i>12.2</i>	<i>10.3</i>
<i>Venezuela</i>	<i>19.0</i>	<i>13.5</i>	<i>7.1</i>
Caribe	18.7	16.2	17.2
Mesoamérica	34.0	32.0	25.6
Cono Sur	16.2	14.3	9.7

Fuente: FAO (Base de datos de gasto público rural)

FUENTE: (SALCEDO BACA & LORA AGUANCHI, 2005), p.19.

En el Anexo N. 3 se incluyen dos gráficos, tomados de (KJÖLLERSTRÖM, 2006, pp. 252-253), que muestran con mayor claridad y detalle, la brecha entre la evolución del gasto público rural y a nivel per cápita, de los países andinos, frente a otros de la región.

Otra forma de ver la situación en el sector agropecuario de los países andinos y en particular de las políticas públicas para atender sus necesidades, hasta comienzos del presente siglo, es el análisis cualitativo que hace (GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, 2007), retomado en (PERRY, 2008) que resume los ámbitos en los cuales se desarrollan tales políticas, con una perspectiva fuertemente subjetiva, reconocida por el autor, que se presentan en la tabla del Anexo No. 4. Se puede destacar la preferencia en Colombia, por usar diversos instrumentos de intervención, particularmente el crédito y los instrumentos parafiscales (contribuciones privadas para financiar actividades de desarrollo, o de investigación, por ejemplo), que tienen alta significación, además de otros 4 mecanismos menos relevantes. En los demás países sólo existen políticas consideradas como “algo significativas”, como las intervenciones de precios, en el caso del Ecuador (garantía de un precio mínimo, por lo general en productos de alta sensibilidad, por su impacto en un grupo significativo de productores, como los del sector bananero; o en la canasta básica de consumo, arroz y maíz); en los acuerdos de cadena en Bolivia (negociaciones privadas para aumentar la competitividad de una cadena); y las exenciones tributarias en el caso del Perú.

En los debates sobre el gasto público, en general y rural en particular, antes de la crisis alimentaria, se han destacado varios temas que parece necesario mencionar, por cuanto dan pautas con las cuales deben contrastarse las tendencias y experiencias de los países andinos⁹¹.

Una primera cuestión es la distinción que se hace entre cantidad y calidad del gasto; es claro que no existe una correlación directa entre el nivel de gasto público en el área rural y sus resultados en términos de crecimiento del PIB. En consecuencia se vuelve necesario monitorear y evaluar en forma permanente la ejecución de los proyectos planteados; algo que no se hace con la frecuencia requerida en los países andinos.

En segundo lugar, parece haber consenso entre los diversos analistas, sobre la conveniencia de que el gasto público rural se concentre en incrementar la oferta de bienes públicos (como salud, educación, infraestructura vial, capacitación y capital humano, investigación y desarrollo, entre los más importantes), antes que en subsidios no sociales (que incluyen: gastos de mercadeo interno, riego, incentivos forestales, conservación de suelos, incentivos a la producción rural, programas territoriales, incluidos los programas de desarrollo rural, entre otros), que terminan canalizándose a sectores privados, asociados a grupos de interés, con el poder y los recursos para generar presiones e incidir en el proceso político asociado a la toma de decisiones. Este tipo de gasto reproduce e incluso amplía la concentración de la riqueza, favorece dinámicas de corrupción y tiene un sesgo pro urbano. Se reconoce, no obstante, que este segundo tipo de gasto puede incentivar la inversión y generar aumentos localizados de la producción, así como aumentos del empleo (SANTOS & ORTEGA, 2006). Históricamente, los países andinos han canalizado muchos recursos a estos subsidios no sociales, en parte con los programas de desarrollo rural integral, en particular en Bolivia y Ecuador. Finalmente, es preciso mencionar que los impactos del gasto público rural son diferenciados, no sólo por su composición, o por las modalidades específicas que adopta su ejecución, sino también por el impacto de factores exógenos, como pueden ser las relaciones con otras políticas públicas (tributarias, de crédito, de reforma agraria y otras), o los efectos de fenómenos naturales (KJÖLLERSTRÖM, 2006).

En definitiva, además del bajo nivel del gasto público rural en los países andinos, en relación con el de otros países de la región (salvo el incremento en Bolivia y la expansión de la infraestructura de riego en Perú y en menor medida en Ecuador), el mismo adolece de lo que (GORDILLO, et al., 2006), denominan como la “disipación” de los recursos, en tanto se dispersan en una multiplicidad de proyectos, manejados por distintas instancias del Estado,

⁹¹ / En esta sección nos apoyamos en los trabajos de (SOTO BAQUERO, et al., 2006), (KJÖLLERSTRÖM, 2006) y (GORDILLO, et al., 2006).

con lo cual se torna difícil y costosa la coordinación. Sus resultados tienden a ser menores de los esperados. En el cuadro adjunto se presenta un resumen acumulado del período 1985-2001, tomado de (ZEGARRA & VANE, 2006)

Cuadro N. 7 Comunidad Andina: Estructura del Gasto Rural, 1985-2001

COMUNIDAD ANDINA: ESTRUCTURA DEL GASTO RURAL, 1985-2001^a

(Millones de dólares EE.UU. de 1995)

	Bolivia		Ecuador		Perú		Venezuela		Total	
Irrigación	0	0%	973,33	34%	2807,74	45%	1105,4	13%	4 886,47	26%
Fomento	433,33	56%	1 014,52	35%	174,62	3%	2 608,97	30%	4 231,44	23%
Comercialización	0	0%	150,14	5%	675,35	11%	487,38	6%	1 312,87	7%
Educación rural	217,01	28%	277,93	10%	60,28	1%	809,86	9%	1 365,08	7%
Salud y nutrición	46,43	6%	148,33	5%	411,45	7%	719,67	8%	1 325,88	7%
Caminos rurales	0	0%	0	0%	546,13	9%	645,75	8%	1 191,88	6%
Otros	0	0%	14,07	0%	108,42	2%	705,54	8%	828,03	4%
Saneamiento	76,63	10%	0	0%	459,58	7%	267,98	3%	804,19	4%
Investigación	0	0%	68,27	2%	262,91	4%	445,56	5%	776,74	4%
Propiedad rural	0	0%	90,36	3%	68,47	1%	470,31	5%	629,14	3%
Promoción	0	0%	76,41	3%	316,42	5%	13	0%	405,83	2%
Conservación	0	0%	0	0%	160,97	3%	0	0%	160,97	1%
Electrificación	0	0%	0	0%	120,28	2%	32,73	0%	153,01	1%
Sanidad	0	0%	21,11	1%	50,25	1%	78,4	1%	149,76	1%
Servicios	0	0%	0	0%	0,09	0%	138,54	2%	138,63	1%
Desarrollo rural	0	0%	64,49	2%	0	0%	68,68	1%	133,17	1%
TOTAL	773,4		2 898,96		6 222,96		8 597,77		1 8493,09	

Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2005.

^a No se dispone de datos desagregados sobre Colombia.

Como se puede apreciar, salvo el caso del Perú, desde mediados de la década de los ochenta hay una elevada concentración del gasto público rural, en Bolivia y en el Ecuador, en dos o máximo tres rubros (fomento y educación rural) en el primer caso, a los cuales de agrega riego, en el segundo, para representar en ambos prácticamente el 80% del total. Es destacable la mayor diversificación del gasto en el caso del Perú, aun cuando irrigación, fomento y caminos rurales representan los dos tercios del total.⁹²

En el contexto presentado y con el marco de políticas públicas, antes esbozado, se registra la rápida elevación de los precios de los principales productos alimenticios, en los mercados internacionales, que se analizará ampliamente en el capítulo sobre la crisis alimentaria y sus implicaciones.

Para completar este capítulo, presentaremos a continuación las respuestas que los gobiernos de los países andinos dieron frente a dicha crisis, destacando de antemano que las

⁹² / En ese contexto, también las políticas y programas con fines de seguridad alimentarias en los países andinos, son múltiples, de pequeño presupuesto y se dispersan en diversas instituciones del estado, dificultando los trabajos de coordinación. El Anexo No. 5 se presenta una visión esquemática de los principales programas, a comienzos de la década pasada.

características de la estructura, las dinámicas burocráticas que acompañan los procesos de decisión en el aparato estatal y los límites de la cultura política predominante, impregnan de una tendencia inercial a las políticas públicas, con una alta preferencia por mantener las políticas existentes, agregando pequeños cambios.

2.5 Respuestas de políticas públicas de los países andinos ante la crisis alimentaria.

La comprensión de la crisis alimentaria y de sus efectos, por parte de las autoridades gubernamentales va a ser determinante para definir sus respuestas frente a ella. La percepción que prevalece entre los gobiernos de los países andinos, a partir del examen y de las reseñas de las políticas adoptadas, es la de verla como un problema exógeno y coyuntural, que se manifiesta en el alza de precios de los principales productos agrícolas.

Las medidas son concebidas como respuestas aisladas y de emergencia, que no forman parte de una estrategia articulada, que las incorpore dentro de una visión global, multidimensional y de largo plazo.

No se alcanza a percibir, en la mayoría de los casos, las relaciones de dicho fenómeno con el modelo general de desarrollo de la agricultura y del conjunto de la economía, así como con las opciones de política pública tomadas domésticamente.

Las medidas adoptadas básicamente son emergentes y de corto plazo, con las que se busca reducir los efectos de los aumentos de precios de los alimentos, sobre los consumidores, sin distinguir entre los que habitan en áreas urbanas y rurales; se trata de incrementar la disponibilidad doméstica de alimentos, facilitando el acceso a productos importados, mediante la reducción y aún eliminación de aranceles o de contingentes, facilitación de trámites, entre otras. Tienen mucho menor peso las medidas que apuntan a incrementar la oferta de alimentos producidos localmente.

Los estudios y análisis sobre la crisis alimentaria y sus impactos han crecido muchísimo en los últimos seis años; por ello nos concentramos en los principales estudios que analizan sus efectos en los países de América Latina.

Además de los informes periódicos de FAO sobre el Panorama de la Seguridad Alimentaria, a nivel global y en América Latina y El Caribe, cabe mencionar a (GALTIER & VINDEL, 2013), (CUESTA, et al., 2009), (BIANCHI, et al., 2009), (PIÑEIRO, et al., 2009) (PIÑEIRO, et al., 2010), (WORLD BANK, 2008), (UNICEF, 2011), (PAZ CAFFERATA, 2010), (FAO ALADI, 2012) y (CEPAL FAO IICA, 2012).

Los estudios específicos sobre los países andinos incluyen a (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2008), (CUESTA & JARAMILLO, 2009), (KUAN CUBILLAS, 2009), (CUESTA, et al., 2009), (CUESTA, et al., 2011).

Los trabajos de (PIÑEIRO, et al., 2010) y de (KUAN CUBILLAS, 2009), clasifican a las medidas de política pública tomadas por los países andinos, básicamente como medidas de apoyo a los consumidores y de apoyo a los productores; los primeros agregan, en forma separada, a las medidas referidas al comercio exterior, sea de exportación o de importación.

Todos destacan que la posición que cada país mantiene en el comercio exterior de alimentos, como exportador o importador neto es decisiva; de hecho Colombia y Ecuador tienen una inserción en la economía mundial como exportadores netos de productos agropecuarios, cuyas ventas se concentran en un pequeño número de productos; ambos comparten su especialización en banano y café, pero mientras Colombia exporta también buenas cantidades de azúcar, para Ecuador el pescado y sus preparaciones son un rubro muy importante, pero como hemos señalado al comienzo, hemos dejado de lado ese subsector. Con esos 3 productos, se cubre más del 75% del total de productos agropecuarios y de la pesca vendidos al exterior por cada país. Bolivia y Perú tienen una vinculación con el mercado mundial centrada en el abastecimiento de productos mineros y sólo más recientemente se diversifican hacia el gas y el petróleo.

Sin embargo, Bolivia y Perú también son exportadores netos de productos agropecuarios, si bien el segundo se apoya mucho más en la importación de alimentos para cubrir su demanda interna y en algunos años ha registrado déficits en su balanza comercial alimentaria.⁹³

El siguiente cuadro, resume las medidas adoptadas, por los diferentes países de la región, en una forma general.

⁹³ / Las características estructurales del sector agropecuario de los países andinos y su incidencia en la definición de las respuestas ante la crisis es analizada en el capítulo 4.

Cuadro N. 8 Grupos regionales y tipos de políticas

<i>Tipo de País / Regionalismo</i>	<i>Respuesta Tipo 1 - Políticas orientadas al consumo</i>							<i>Respuesta Tipo 2 - Políticas orientadas a la producción</i>		<i>Respuesta Tipo 3 - Políticas orientadas al comercio</i>	
<i>Tipo de países: Tipo 1(*)</i> <i>Exportadores netos de alimentos // Tipo 2 (**)</i> <i>Importadores netos de alimentos</i>	<i>Impositivas</i>	<i>Sociales</i>			<i>Sobre el mercado</i>			<i>Apoyo a la producción</i>	<i>Gestión del mercado</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>
	<i>Impuestos (directos e indirectos)</i>	<i>Programas nutricionales</i>	<i>Subsidios alimentarios</i>	<i>Transferencias (Safety nets)</i>	<i>Control de precios</i>	<i>Liberación de stocks</i>	<i>Seguridad alimentaria</i>	<i>Crédito al productor y otros</i>	<i>Precios mínimos al productor y otros</i>	<i>Impuestos a las importaciones</i>	<i>Controles cuantitativos de las exportaciones</i>
<i>Comunidad Andina – CAN-</i>											
<i>Bolivia*</i>	X		X							X	X
<i>Colombia*</i>			X			X		X			
<i>Ecuador*</i>			X		X			X		X	X
<i>Perú*/**</i>		X						X		X	
<i>Mercado Común Centroamericano – MCCA-</i>											
<i>Costa Rica*</i>		X			X			X	X		
<i>El Salvador**</i>	X	X			X			X			
<i>Guatemala*</i>								X		X	
<i>Honduras**</i>				X		X	X	X	X		X
<i>Nicaragua*</i>			X					X			
<i>Mercado Común del Sur – MERCOSUR-</i>											
<i>Argentina*</i>					X						X
<i>Brasil*</i>	X	X				X		X	X	X	X
<i>Paraguay*</i>								X			
<i>Uruguay*</i>					X						
<i>Venezuela**</i>		X	X		X		X			X	
<i>TLCAN / NAFTA</i>											
<i>México**</i>		X			X					X	
<i>Otros</i>											
<i>Chile*</i>								X			
<i>República Dominicana**</i>		X	X				X	X			

FUENTE: (BIANCHI, et al., 2009)

Una primera observación que surge es el mayor activismo de los países andinos y de los centroamericanos, que se puede establecer a partir del conjunto más amplio y diverso de políticas que toman, fundamentalmente porque veían a los altos precios de los alimentos como una amenaza para los sectores más débiles de su población.

Remitiéndonos específicamente al análisis de los países andinos, cabe destacar que sus gobiernos (al igual que todos los de la región), concentraron su accionar en políticas sociales como subsidios a los alimentos, para aliviar el deterioro de los ingresos y de la capacidad de consumo de los sectores más pobres de la población; más adelante examinaremos en detalle las modalidades y alcances de estas políticas.

Salvo el caso de Colombia, todos los países andinos tomaron medidas para mantener el acceso de la población a los alimentos básicos, parte del cual es importado; con tal fin se eliminaron restricciones sobre las importaciones (reduciendo a cero temporalmente los aranceles aplicados y suspendiendo cuotas o contingentes cuando ellos existían).

Pero además, Bolivia y Ecuador (al igual que Brasil y Argentina y varios países de otras regiones del mundo), decidieron poner controles cuantitativos y en algunos casos prohibir ciertas exportaciones de productos alimenticios para garantizar primero el abastecimiento de su propia población y moderar las alzas de precios. El gobierno de Bolivia suspendió las exportaciones de trigo y harina de trigo, manteca animal o vegetal, a fines del 2007 y en los tres años siguientes, agregó otros productos como el azúcar, el maíz, el arroz y

el sorgo, en diferentes períodos en cada caso, pero levantó tales medidas cuando cayeron los precios internacionales; el gobierno ecuatoriano suspendió en septiembre de 2007 sus exportaciones de arroz, bloqueando en frontera exportaciones que estaban por salir a Colombia⁹⁴.

Las restricciones sobre las exportaciones de productos alimenticios por parte de importantes países exportadores (Argentina, India, China) y otros países excedentarios, han sido percibidas, como una amenaza para el sistema de comercio, ya que socavan la confianza en los mercados internacionales como fuente segura de abastecimiento; aceleran las tendencias alcistas de los precios al provocar temores y compras excesivas y de precaución, por parte de países dependientes de alimentos importados. También mostraron los límites de la normativa multilateral de la OMC, concentrada en reglamentar las importaciones y las condiciones de acceso a los mercados, asumiendo que más allá de los impuestos cada vez menos frecuentes sobre las exportaciones, la salida de los productos no enfrentaría otras barreras (SHARMA, 2011). Se generaron presiones de actores importantes (como Japón y Corea del Sur), que exigían regulaciones sobre dichas medidas restrictivas y mayores disciplinas, que se discutan dentro de las negociaciones de la ronda Doha, con regulaciones que eviten sus efectos negativos sobre el comercio⁹⁵. Las prohibiciones adoptadas en los países andinos tienen menor alcance global, pero van en la misma dirección.

Las medidas que buscan incidir sobre el comercio interno de alimentos incluyen políticas de abastecimiento, controles de precios, transferencias monetarias condicionadas (o en algunas ocasiones, en especie, con la entrega de raciones alimentarias), para los sectores más pobres de la población; exoneraciones del impuesto al valor agregado para los alimentos.

⁹⁴ / Según (SHARMA, 2011) Ecuador habría prohibido las exportaciones de arroz en enero 2006 y las habría levantado en Marzo 2009. Esto puede llevar a confusión ya que las restricciones anteriores al 2007, no tienen nada que ver con las subidas de los precios, sino que buscan evitar el desabastecimiento interno, provocado por las importantes pérdidas de producción generadas por inundaciones en las principales zonas productoras. Cabe anotar además que Ecuador y Perú han mantenido desde comienzos del siglo, un conflicto con Colombia, por la aplicación de medidas restrictivas (no arancelarias, básicamente salvaguardias, cuotas y medidas sanitarias), con las cuales el gobierno colombiano protege a sus arroceros, menos competitivos. El mercado colombiano ha sido una salida para los pequeños excedentes de maíz y arroz que se generan esporádicamente en Ecuador y para la producción arrocería del Perú, cuya participación en el mercado colombiano se acerca al 5%. En el primer trimestre del 2008, cuando los precios internacionales estaban muy altos, desaparecieron las restricciones colombianas. Posteriormente se reactiva el conflicto, dentro del cual existen incluso dictámenes y sanciones contra Colombia, por parte del Tribunal Andino de Justicia, que no han surtido sin embargo ningún efecto. Será importante tener en cuenta estos antecedentes, al examinar las posibilidades de cooperación alimentaria en la región andina.

⁹⁵ / (SHARMA, 2011) muestra, en un estudio sobre las respuestas ante la crisis alimentaria, que diferentes medidas restrictivas sobre las exportaciones fueron introducidas por un tercio de los 77 países encuestados por la FAO en 2008.. Tales medidas generarían pérdidas de eficiencia, en el caso de pequeños y medianos productores; cuando se trata de los grandes países exportadores, con un alto poder de mercado, elevan los precios internacionales y también generan pérdidas de bienestar en los países importadores.

Otro tipo de medidas que se generalizó en todos los países andinos entre el 2008 y el 2009, salvo el caso de Bolivia, fue el uso de diferentes medidas de apoyo a los productores, aumentando su acceso al crédito; asignando subsidios a insumos (semillas y fertilizantes básicamente), así como intervención directa del estado en su importación y distribución. También se concedieron créditos por emergencia climática, en algunos casos. Con estas medidas se buscaba lograr mayores niveles de producción en un plazo relativamente corto, gracias a ciertas mejoras de productividad por la aplicación de fertilizantes, sobre todo en cultivos de ciclo corto, como arroz, maíz y hortalizas.

Es preciso mencionar aquí las restricciones estructurales, que desarrollaremos en el capítulo 4, que limitan los beneficios que podrían lograr los pequeños productores, gracias a los altos precios de los alimentos; son factores limitantes: su escasa dotación de recursos (tierra, agua, crédito, tecnología); los rubros de producción en los que se especializan, además del carácter fragmentario del sector, que limita su papel como actor y por ende su capacidad de presión, y el escaso poder de mercado que poseen; el tipo de cadenas de comercialización predominantes y los costos de transacción que enfrentan. Por ello, los segmentos que pueden llegar a beneficiarse son apenas una fracción limitada del total.

Un problema adicional es el deterioro de la capacidad de las instituciones de los estados andinos para incidir en los procesos de desarrollo rural y apoyar la producción de alimentos, luego de su desmantelamiento en la fase de predominio neoliberal; esa reconstrucción tiene costos elevados y demanda tiempo para consolidarse. Ello nos lleva al tema amplio y complejo del proceso de toma de decisiones y de la calidad de las políticas públicas, que no podemos abordar en este trabajo. Como una muestra de la forma en que se determinan las políticas públicas frente a la crisis alimentaria y la evidencia clara de una lógica predominante de corto plazo, que busca asegurar el abastecimiento interno de ciertos alimentos, vale esbozar un ejemplo del Ecuador, donde el 2 de junio 2008 (cuando los precios internacionales llegan a su punto más alto), se establece la prohibición temporal de exportar arroz y ciertos subproductos; el 26 de junio se deja sin efecto la medida, autorizando la exportación de saldos de polvillo de arroz y arroccillo, almacenados en localizaciones claramente identificadas, vigente hasta el 25 de julio, al mismo tiempo que se ratifica la prohibición de exportar desde el 26 de julio 2008. El 27 de junio de 2008, se autoriza la importación de 40 mil toneladas métricas de arroz pilado o en cáscara, “como reserva estratégica, para abastecer la demanda interna”. Ver Anexo No. 6, con los decretos 105 y 107 del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca. Igualmente cabe señalar que los gobiernos de los países andinos suelen utilizar la declaración de estado de emergencia,

nacional o en ciertos sectores productivos y regiones, por lo general debido a fenómenos climáticos adversos, como una forma de acelerar desembolsos presupuestarios y eludir controles; entre el 2006 y el 2011 eso se aplica en varios países de la región.⁹⁶

Por otro lado, el análisis del (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2008) incorpora otra clasificación de las medidas adoptadas, al identificar: políticas macroeconómicas, políticas sociales compensatorias y estímulos a la oferta; reconoce las fuertes interacciones entre los precios de los alimentos y los de la energía, al mismo tiempo que destaca el limitado consenso, con respecto al carácter estructural o coyuntural de los factores que incidieron en los altos precios de los alimentos. Coloca la dinámica de la inflación alimentaria global en unos pocos rubros, en particular el trigo, el maíz, el arroz, la soya, el azúcar y la carne bovina.

El trabajo del BID y los de Cuesta ((CUESTA & JARAMILLO, 2009) y (CUESTA, et al., 2009)) incluyen una estimación de los impactos de la crisis en los países andinos, para la cual se apoyan en resultados de encuestas de ingresos y gastos de años previos a la crisis, estableciendo los efectos de primer impacto, esto es antes de las respuestas que puedan articular los diversos actores, aplicando varias estrategias (sustitución o ajuste en el consumo de hogares), las iniciativas de los productores y las distintas políticas que escojan los gobiernos.

Utilizan como elementos básicos para la estimación, el peso y la composición específica de los alimentos en las exportaciones e importaciones de cada país andino y la evolución de los precios de dichos productos; al igual que la participación de los alimentos en las canastas de consumo de los hogares.

Distingue claramente como una situación favorable el hecho de que un país sea exportador neto de petróleo, puesto que el incremento de ingresos por sus altos precios más que compensa los mayores precios de los alimentos, como sucede en el caso del Ecuador y en Colombia. Asume que hay una perfecta transmisión de las subidas de precios, al igual que beneficios para los hogares productores netos de alimentos, que venden sus excedentes en el mercado (cuando sus ingresos superan a los gastos).

El siguiente cuadro, tomado de (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2008, p. 12) muestra los resultados de dicha estimación; en términos de variaciones del PIB; habría una reducción promedio de 0.6% en los cuatro países; la situación se torna positiva

⁹⁶ / En el caso del Ecuador, la declaración de estado de emergencia para toda la costa ecuatoriana, la principal zona productora agropecuaria del país; al igual que para varias provincias de la sierra, estuvo vigente desde enero del 2006 hasta fines del 2008, por heladas, sequía, inundaciones, una erupción volcánica y la fiebre aftosa.

para Ecuador y Colombia al incorporar el petróleo, pero se duplica la reducción del PIB en Perú y hay una evolución ligeramente negativa en el caso de Bolivia.

Cuadro N. 9 Impacto Neto del aumento de precios internacionales de alimentos

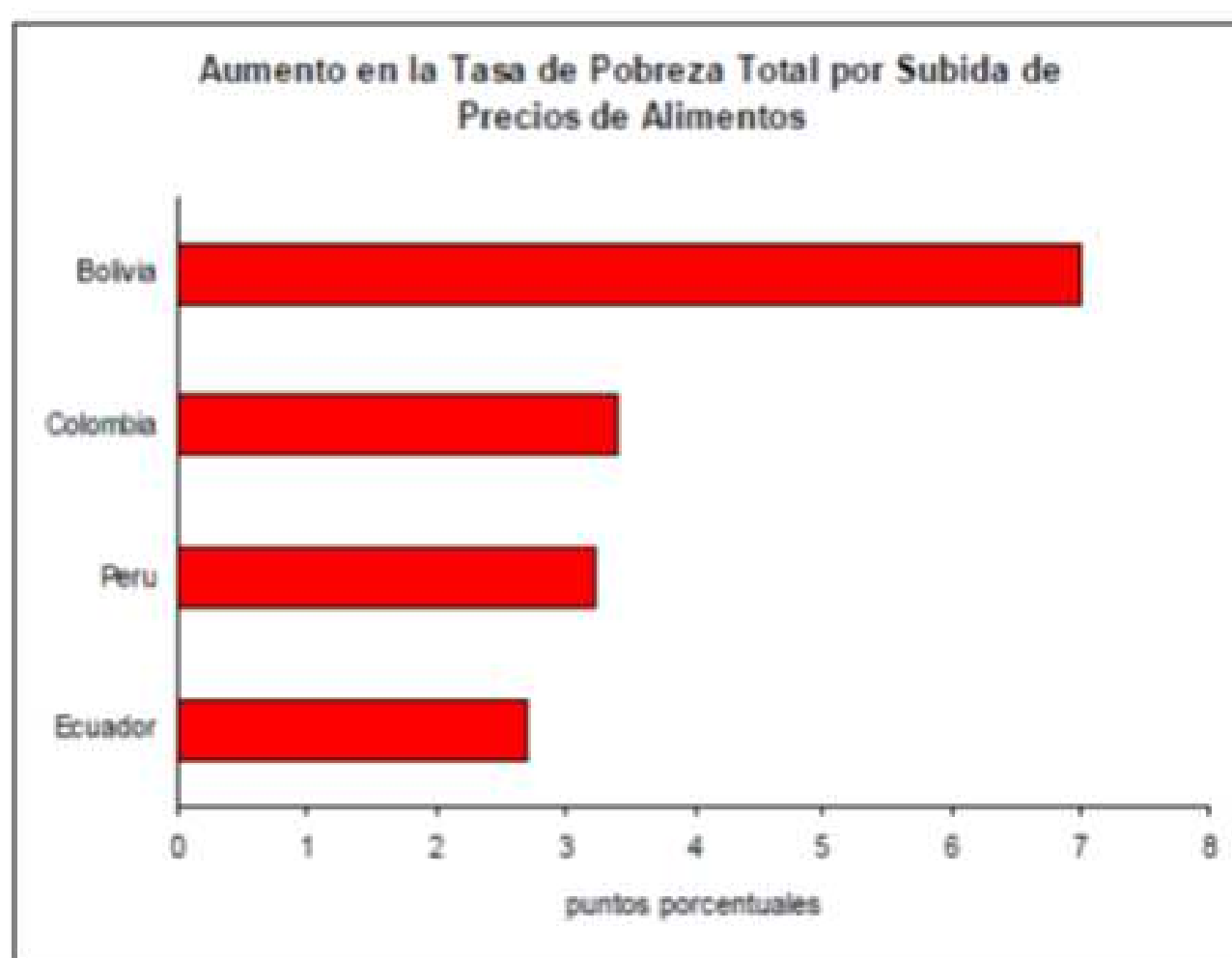
Impacto Neto del Aumento de Precios Internacionales de Alimentos en Países Andinos		
País	Impacto Neto % PIB	
	6 Alimentos	6 Alimentos + Petróleo
Perú	-0.68	-1.24
Bolivia	-0.67	-0.26
Colombia	-0.62	1.04
Ecuador	-0.45	5.59
Venezuela	-0.26	11.47

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

Pero más interesante para nuestro análisis es la estimación de los impactos distributivos incluidos en el trabajo referenciado; el cálculo considera los efectos que la subida de los precios de los alimentos tendría sobre los niveles de pobreza en cada país andino, al reducir la capacidad adquisitiva de los sectores de población cuyos ingresos se situaban por encima de la línea de pobreza y sufren pérdidas que los arrastran al nivel de pobreza, y que llevan a otros incluso a la pobreza extrema.

Conforme a lo previsible, el incremento de la pobreza total es significativamente mayor en Bolivia (con 6.9%), donde los alimentos representan una mayor proporción del gasto de los hogares; tal incremento es muy similar en Colombia y Perú, con 3.3% y 3.2%, respectivamente; mientras en Ecuador llega al 2.7%, como se aprecia en el gráfico que se presenta a continuación. Recordemos que se trata de estimaciones, en las que se utilizan las variaciones de los precios de los alimentos, entre enero 2006 y marzo 2008, para medir su impacto sobre la pobreza, establecida en las encuestas de hogares del 2006.

Gráfico 4 Aumento en Tasa de Pobreza Total por Subida de Precios de Alimentos



FUENTE: (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2008, p. 14).

Los análisis referenciados alertan sin embargo que “no hay necesariamente una relación lineal entre mayor aumento de precios y más pobreza”; las diferencias en patrones de consumo y en los precios entre áreas urbanas y rurales, así como la posibilidad que tienen ciertos segmentos de los hogares, fundamentalmente del área rural, de producir y consumir sus propios alimentos, pueden modificar los efectos de los precios más elevados. Como consecuencia de tales diferencias, los efectos del aumento de los precios de los alimentos sobre la pobreza serían mayores en las zonas rurales de Colombia y Perú; prácticamente similares en ambas zonas en Ecuador y más elevados en las zonas urbanas de Bolivia. La posibilidad de producir sus propios alimentos, en las áreas rurales, es válida, en términos de auto abastecimiento y subsistencia, sólo para un segmento menor de los hogares campesinos, que cuenta con los recursos suficientes, en particular de la tierra y el agua necesarias; recordemos que en los países andinos, las pequeñas unidades productivas campesinas, cuyo tamaño es menor a 5 hectáreas, representan entre las dos terceras partes y el 80% del total, pero poseen menos del 6% de la superficie total. El segmento de productores con capacidad

de generar excedentes significativos para el mercado, incluso utilizando mano de obra contratada de manera ocasional, es un segmento todavía menor de los productores.

Para tener una visión más completa de las medidas de políticas públicas establecidas en los países andinos ante los elevados precios de los alimentos, en el Anexo No. 7 se incluye la matriz de políticas sistematizadas por el BID en el estudio citado, que son retomadas por (CUESTA & JARAMILLO, 2009, pp. 21-22).

La sistematización del BID mezcla sin embargo, medidas tomadas desde años atrás, antes de cualquier manifestación de la crisis alimentaria (como la dolarización en Ecuador, o la orientación de la política fiscal de varios países andinos, que venía igualmente de años precedentes, o los programas de transferencias monetarias condicionadas -CCT por sus siglas en inglés- que también se establecieron en diferentes períodos), con las políticas efectivamente generadas como respuestas ante la crisis.

El documento del BID clasifica a las políticas como sociales compensatorias, de oferta y de precios, transferencias fiscales y servicios agropecuarios, como se observa en el Anexo No. 8, tomado de (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2008, p. 24); también incluye un análisis cualitativo de su cobertura, costo fiscal, nivel de distorsión y reversibilidad.

Esa sistematización muestra desde otra perspectiva, que los países han combinado un conjunto diverso de medidas, de alcance muy variado y destaca la dificultad de revertir muchas de las medidas, por cuanto los sectores beneficiados pasan a considerarlas como nuevos derechos. Un aporte es la inclusión de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), aunque con imprecisiones que aclaramos enseguida.

Como se conoce, las TMC son una respuesta frente al incremento de los niveles de pobreza, surgieron en 1997, en México y Brasil y se han extendido a toda la región y a otras partes del mundo, con el apoyo de las instituciones financieras multilaterales; prácticamente todos los países latinoamericanos tienen hoy programa de ese tipo (FISZBEIN & SCHADY, 2009), que entregan dinero a sectores poblacionales en situación de pobreza, a cambio de que los hogares envíen a sus niños a la escuela, usen los servicios de salud pública para controles y vacunación.

No se trata, por lo tanto de una respuesta específica ante la crisis alimentaria. De hecho los programas de TMC en los países andinos se crearon y expandieron en muy diferentes períodos, como se puede apreciar en el cuadro No. 10, que presenta las estadísticas de beneficiarios de tales programas, en millones de personas. En algunos países su cobertura se amplió para incluir a los sectores afectados por la crisis alimentaria, algo que el documento

del (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2008) y (CUESTA, et al., 2009) consideran adecuado, como respuesta inmediata, siempre y cuando se focalice adecuadamente y se distinga entre hogares productores o no de alimentos. Otros, como (STAMPINI & TORNAROLLI, 2012), consideran que esas ampliaciones distorsionan la focalización y desvirtúan los objetivos de las TMC.

Cuadro N. 10 Beneficiarios de TMC en América Latina y el Caribe (2001-2010)

Number of CCT Beneficiaries in LAC, by Country (2001-10)												Popula- tion (2010)	Benefi- ciaries / Pop. (2010)
Million individuals	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010			
Argentina					1.12	1.49	2.44	2.83	11.31	11.79		40.41	0.29
Bolivia						3.83	4.19	5.14	5.45	5.69		9.93	0.57
Brazil	21.57	21.52	37.70	42.30	46.13	48.41	46.41	43.29	50.72	52.39		194.95	0.27
Chile		0.19	0.45	0.66	0.78	0.95	1.05	1.15	1.29	1.30		17.11	0.08
Colombia	0.38	1.44	1.58	1.50	2.32	3.15	7.25	7.94	11.57	11.69		46.29	0.25
Costa Rica	0.05	0.04	0.00	0.00	0.00	0.01	0.09	0.12	0.15	0.19		4.66	0.04
Dominican Republic					0.77	0.85	1.22	2.84	2.93	2.98		9.93	0.30
Ecuador			4.00	4.34	4.71	4.90	4.99	5.06	6.27	6.13		14.46	0.42
El Salvador					0.06	0.11	0.23	0.40	0.51	0.57		6.19	0.09
Guatemala								1.55	2.63	3.25		14.39	0.23
Honduras	0.63	0.54	0.43	0.41	0.76	0.66	0.78	1.07	0.78	1.07		7.60	0.14
Jamaica		0.35	0.41	0.41	0.41	0.51	0.58	0.64	0.71	0.83		2.70	0.31
Mexico	15.58	21.62	21.62	25.00	24.50	25.00	25.00	25.25	26.05	27.25		113.42	0.24
Nicaragua	0.06	0.06	0.14	0.14	0.14	0.14						5.79	0.00
Panama					0.02	0.12	0.26	0.43	0.42	0.36		3.52	0.10
Paraguay					0.02	0.05	0.05	0.07	0.52	0.55		6.45	0.09
Peru					0.18	0.88	1.94	2.31	2.25	2.59		29.08	0.09
Trinidad and Tobago						0.02	0.02	0.02	0.03	0.04		1.34	0.03
Uruguay					0.31	0.31	0.32	0.33	0.74	0.76		3.36	0.23
TOTAL	38.3	45.8	66.3	74.8	82.2	91.4	96.8	100.4	124.3	129.4		531.6	0.24

Source: Administrative data from national governments. The number of beneficiaries for Nicaragua is estimated on the basis of the number of beneficiary households (10,000 over the period 2000-03, and 30,000 over the period 2004-06) and estimates of the average household size in the country.

FUENTE: (STAMPINI & TORNAROLLI, 2012, p. 10)

Estos programas han tenido diversos antecedentes y de hecho varios fueron creados años atrás, si bien su denominación, alcance y características se han ido modificando. El bono de desarrollo humano en Ecuador, denominado inicialmente bono de solidaridad, por ejemplo, se crea a fines de 1998, para compensar parcialmente el deterioro de los niveles de ingreso de los sectores más pobres de la población (madres, adultos mayores sin seguridad social y discapacitados). Luego sufre varios cambios debido a la crisis 1999-2000, e incorpora una condicionalidad, para que los beneficiarios se comprometan a cumplir requisitos de escolaridad y salud, de sus hijos, a partir del 2003.

En la última década estos programas se convierten en ejes centrales de la política social en los países de la región, tanto por su cobertura, como por el presupuesto utilizado⁹⁷. Cabe destacar la vigencia temprana de TMC en Colombia y Ecuador, mientras en Bolivia y Perú sólo logran relevancia en la segunda mitad de la década pasada.

La expansión de los programas de TMC en la región fue posible gracias a un largo período de bonanza económica, debido a los elevados precios de las materias primas, fundamentalmente gas, petróleo y minerales, que generó amplios excedentes de recursos y mayores márgenes de maniobra para el gasto público. No puede soslayarse, sin embargo el carácter clientelar que pueden asumir las TMC y el uso político que se hace de su expansión y modificaciones⁹⁸.

En relación con el tema alimentario, sólo las TMC de Colombia y de Perú (denominados Familias en Acción y Juntos, respectivamente), incluyen un componente de nutrición en su condicionalidad: como ingresos para comprar alimentos en el primer caso y como acceso a suplementos nutritivos para niños, en el segundo (MARTÍNEZ, et al., 2009).

Por otro lado, ningún país andino, salvo los proyectos que manejaban Ecuador y Perú luego de la crisis, puso el acento en la provisión de servicios agropecuarios, medidas que podrían incrementar la productividad y competitividad del sector.

En los años posteriores, ante la permanente volatilidad de los precios de los alimentos, los gobiernos de los países andinos impulsarán con diversa energía y resultados, algunos programas que pretenden impulsar un mayor desarrollo rural y responder a los problemas detectados en el período precedente.

Para concluir este capítulo, considero necesario hacer una referencia a dos elementos que no constituyen propiamente respuestas a la crisis alimentaria global, en los cuales si existen diferencias entre las políticas adoptadas por los gobiernos de Bolivia y Ecuador, como regímenes alternativos y que se reclaman del buen vivir, e incluso del “socialismo del siglo XXI”, frente a los de Colombia y Perú. El primero se refiere a su mayor disposición a utilizar regulaciones o restricciones a los mercados; así, tales países no han dudado en mantener

⁹⁷ / El número de beneficiarios incluidos en el cuadro incluye no sólo a los directos perceptores de las transferencias, sino a la totalidad de los miembros de las familias a las cuales llegan los recursos, lo que significa un factor de 4, en promedio, por cada beneficiario directo.

⁹⁸ / Cabe reflexionar sobre como las TMC, han terminado convirtiéndose en un instrumento flexible, diseñado para durar largo tiempo, que se acomoda a las visiones e intereses de regímenes políticos y gobiernos muy disímiles y con orientaciones ideológicas incluso antagónicas. La renovada flexibilidad del Banco Mundial y del BID, o su mayor pragmatismo, los lleva a apoyar su aplicación, reiterando siempre sus recomendaciones respecto de una focalización adecuada, dirigida sólo a los estratos más vulnerables; la necesidad de que los beneficiarios estén conscientes de su carácter temporal, ya que tales programas deben contemplar “cláusulas de graduación” o salida; incluso esas organizaciones internacionales han incrementado su tolerancia ante el uso clientelar que los gobiernos hacen de tales programas.

precios de sustentación en productos de consumo básico, como el maíz y el arroz; o a fijar precios que son el resultado de negociaciones periódicas, para evitar o moderar conflictos entre agricultores e industrias (maíz), o entre agricultores y exportadores (banano).

En realidad esta posición implica continuar una tradición vigente desde comienzos de los años setenta. De cualquier forma, esto tampoco establece una diferencia radical, ya que en Colombia y Perú, también se recurre a ese instrumento cuando se torna indispensable, por razones de economía política; sin embargo, en principio se rechaza ideológicamente el recurso a dicho instrumento.

El segundo hace referencia a la generación de ambiciosas propuestas de políticas que buscaban transformar las relaciones en el campo e impulsar procesos de cambio en favor de los pequeños propietarios campesinos y hacer la reforma agraria. Efectivamente, desde el 2007, en Bolivia se planteó el objetivo de hacer una “revolución agraria” (MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE, 2007); y, en el Ecuador, desde octubre del 2010, en su discurso ante el V Congreso de la Confederación Latinoamericana de Organizaciones Campesinas (CLOC), realizado en Quito, el presidente Correa planteó que el país no necesitaba una reforma sino una revolución agraria (SÁNCHEZ, 2010); desde entonces, hasta el presente, varios voceros gubernamentales han reiterado ese objetivo del gobierno. El Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 (SENPLADES, 2013), incluye explícitamente a la revolución agraria en la planificación nacional. Cabe mencionar, sin embargo, que desde el 2009 hasta hoy, el propio presidente y voceros del ministro de agricultura, han declarado que el gobierno tiene una deuda con los campesinos, una “deuda agraria”⁹⁹, debido a la escasa atención brindada al sector.

En ambos países se proponen y se inician planes y cambios en leyes, básicamente de tierras y del agua, así como programas de apoyo a la pequeña producción campesina. Por ejemplo puede mencionarse en Bolivia, el programa de saneamiento y titulación de tierra; los programas denominados Sembrar, Criar y Empoderar, incluidos en el Plan Revolución Rural, Agraria y Forestal, del gobierno de Evo Morales, que defienden el derecho a la alimentación, la producción de alimentos, el papel de la pequeña producción campesina, la conservación de la biodiversidad, junto a otros objetivos; en realidad tales programas retomaban las reivindicaciones históricas de los campesinos bolivianos. Se asignaron importantes recursos para dichos programas y comenzaron a ser implementados, pero enfrentaron la resistencia de

⁹⁹ / Por ejemplo pueden mencionarse las declaraciones del presidente Correa, reseñadas por la prensa; una de ellas (EXPRESO, 2012); o las declaraciones de Javier Ponce, Ministro de Agricultura, en la televisión nacional, reseñadas el 15 de febrero de 2014, en igual sentido.

los terratenientes de Santa Cruz y de los departamentos orientales, cuyo movimiento adquirió también un fuerte tinte étnico y político; esa resistencia, sumada a menores niveles de movilización campesina, frenó el avance y provocó, más tarde, la reversión y reorientación de las políticas. En los primeros cuatro años del régimen, el gobierno avanzó en el reconocimiento y legalización de tierras de propiedad comunitaria y de pequeñas unidades campesinas; mucho menos en el caso de las grandes propiedades. En definitiva, la propuesta perdió fuerza y las prioridades del gobierno cambiaron hacia la productividad y el incremento de la producción de alimentos para los mercados interno y de exportación (URIESTE F. de C., 2009).

En el caso del Ecuador, el gobierno retomó las reivindicaciones clásicas de los movimientos indígenas y campesinos y las incorporó en la nueva constitución del 2008; incluyendo las metas de lograr la seguridad y la soberanía alimentaria. Sin embargo ellas tenían un carácter meramente declarativo, puesto que sus políticas se orientaron realmente hacia lograr mayores niveles de productividad y de producción. Más aún, el propio presidente manifestó públicamente su oposición a la fragmentación de las propiedades agrícolas e incluso su predisposición favorable al uso de transgénicos, a pesar de la prohibición constitucional. También se ha desarrollado un programa de entrega y legalización de tierras, que se ha quedado corto frente a sus propias metas y terminó concentrándose en la legalización principalmente de tierras de las comunidades amazónicas, que es un paso adelante, pero muy limitado frente a las promesas realizadas. Se dicta la Ley de Soberanía Alimentaria, y se lanzan programas como los de las Escuelas de la Revolución Agraria (ERAs), como espacios de capacitación de los campesinos y de promoción de la asociatividad entre productores (según la página web del Ministerio de Agricultura y Ganadería, hasta fines del 2011 se habrían realizado 1027 ERAs, con 24 mil beneficiarios); igualmente se publicitó la participación de pequeños productores campesinos en la provisión de los alimentos requeridos por los programas públicos alimentarios; así como la promoción de “circuitos cortos” de comercialización, que acerquen a productores y consumidores de productos agrícolas alimenticios, en ferias locales, para mejorar los ingresos de los primeros y rebajar los precios que pagan los últimos. Sin embargo, esos programas han tenido un alcance muy limitado por los escasos recursos utilizados y por cubrir espacios geográficos limitados. El reconocimiento público de la “deuda agraria”, esto es de la poca atención prestada a la agricultura por los mismos representantes del gobierno, en los últimos años prueba esos cuestionamientos; también puede revisarse la carta abierta a SENPLADES y los ministros,

dirigida por las organizaciones de la (RED AGRARIA, 2012), que cuestiona el papel retórico del discurso de la soberanía alimentaria y de programas como los mencionados.

En definitiva, también los gobiernos de Bolivia y Ecuador, no asignaron un papel crucial al sector agrícola y a la producción de alimentos; sus referencias a la soberanía alimentaria y a la revolución agraria fueron básicamente de contenido retórico; tras un discurso radical, sus políticas reales fueron moderadas y se dirigieron fundamentalmente a incrementar la productividad.

2.6 Conclusiones.

América Latina y el Caribe como región había logrado, entre el 2002 y el 2008, reducir en forma importante los niveles de pobreza (con una baja del 18.7%) y de la pobreza extrema, que cayó en 28.3%, según cifras de la CEPAL; la crisis alimentaria interrumpió esos avances.

Los países andinos también presentaban mejoras en su situación alimentaria, pues habían pasado de 15 millones de personas desnutridas en 1990-1992 a 11.7 millones en 2004-2006. Históricamente su situación alimentaria es mucho mejor que la de los países del Caribe y los centroamericanos, pero mantienen todavía índices de desnutrición y pobreza elevados, en medio de una de las regiones más desiguales del mundo.

La crisis alimentaria global, afectó a los países andinos en forma diferenciada y menos aguda que en ciertos países del Asia y del África, generando una reducción del producto interno bruto, que se estima más bien moderada, pero sobre todo, acelerando la inflación alimentaria que golpea a los sectores más pobres, que destinan una porción mayor de su gasto a los alimentos. Bolivia, al ser el país con casi dos tercios de su población en niveles de pobreza y algo más de un tercio en la indigencia, tiene los mayores índices de gasto familiar en alimentos; por lo tanto su población fue muy afectada por la subida de los precios de los alimentos.

Como se conoce, la inseguridad alimentaria en los países andinos se explica no por la carencia de alimentos, sino por las dificultades para acceder a ellos, generada por la falta de empleo y de los ingresos necesarios para comprarlos, que sufre una buena parte de la población.

Las políticas públicas adoptadas por los países andinos ante la rápida subida de los precios de los alimentos, trataron de moderar su impacto en los estratos más pobres de la población, con programas sociales compensatorios (básicamente las TMC); se combinaron

con otras políticas dirigidas a reducir los precios de los alimentos importados, mediante rebajas arancelarias y eliminación de otras restricciones comerciales. En Bolivia y Ecuador se bloquearon exportaciones de alimentos, en forma limitada y temporal. En menor medida los gobiernos utilizaron otros instrumentos de control, como fijar precios (por ejemplo en Ecuador, a la harina de trigo y el pan); entregas de alimentos (sólo las hizo el gobierno del Perú, en Lima y por un período corto); se subsidió el precio de fertilizantes y otros agroquímicos (cuyos precios, estrechamente vinculados a los del petróleo habían subido rápidamente); se incrementaron los créditos para cultivos de corto plazo.

Como hemos mencionado en este capítulo, los países andinos impulsaron a lo largo de la década pasada, cambios normativos e institucionales relacionados con los temas alimentarios, llegando incluso a emitir leyes de seguridad alimentaria; sus planes de desarrollo, periódicamente formulados, presentaban líneas indicativas y metas para el sector agropecuario, pero sobre todo en Colombia planteaban políticas y estrategias para la seguridad alimentaria, que no recibían una priorización básica (en términos presupuestarios) y sistemáticamente se incumplían.

En suma, todas fueron medidas emergentes, que daban respuestas al fenómeno registrado, sin vincularlas con perspectivas de mediano y largo plazo, ni demostrar una comprensión de que los desequilibrios en el mercado de alimentos a nivel global, que se expresaban en las subidas de precios, podían reflejar tendencias de fondo, que correspondían a los procesos de cambio que se procesan en los mercados y en las decisiones de actores centrales del sistema alimentario global, como las corporaciones transnacionales y los gobiernos de los países más desarrollados.

En el período posterior a la crisis alimentaria, pero en particular desde el 2008, se genera un gran activismo normativo e institucional, en todos los países andinos, en el cual se definen leyes de seguridad alimentaria (que en el caso de Bolivia y Ecuador incluyen también la soberanía alimentaria), al mismo tiempo que se registran avances en temas relacionados como la tierra y el agua; estos temas están recogidos en los marcos constitucionales y se incluyen sistemáticamente en los planes de desarrollo. La crisis volvió a colocar a la agricultura y al sistema alimentario en la agenda pública, sin embargo ello no se evidencia en el manejo presupuestario de los estados, incluso en los denominados como “regímenes alternativos” o de la nueva izquierda latinoamericana”.

CAPÍTULO III

LA CRISIS ALIMENTARIA GLOBAL EN LOS PAÍSES ANDINOS

Durante más de tres décadas, entre mediados de la década del setenta y el 2004, los precios de los alimentos registraron una clara tendencia descendente en los mercados internacionales.

Ese era el efecto de un conjunto de procesos que forman parte central del segundo régimen alimentario, establecido bajo la hegemonía norteamericana, luego de la segunda guerra mundial: el monocultivo extensivo en grandes superficies, con el uso masivo de maquinaria, fertilizantes y agroquímicos, que junto al paquete tecnológico de la “revolución verde” permitió lograr incrementos muy grandes de productividad en los cultivos; y, la entrega de ayudas a los productores agropecuarios, incluyendo subsidios a la exportación, especialmente en Estados Unidos, varios países europeos y en Japón; en todos los casos, la mayor parte de tales ayudas se canaliza finalmente a las grandes explotaciones agrícolas.

Esas políticas aplicadas sistemáticamente, llegaron a representar a mediados de los años noventa, canalizar ayudas y subsidios por 1,000 millones de dólares diarios a los productores de los países más desarrollados. En el 2013, luego de la prolongada fase de precios altos entre mediados de la década pasada y el 2012, de los principales productos agrícolas, que reducían en forma importante los requerimientos de ayuda, el monto asignado a las ayudas entregadas por los países de la OCDE a sus agricultores fue de 258 mil millones de dólares, más de 700 millones de dólares diarios (OCDE-FAO, 2014, p. 43).

Esos factores provocaron una acumulación de excedentes de productos agrícolas, en Europa y Estados Unidos, que se volcaban al mercado mundial, distorsionando los precios y desplazando a los productores de los países en desarrollo, que no contaban con esos apoyos y no tenían ninguna posibilidad de competir con los presupuestos de la Política Agrícola Común (PAC), de la Unión Europea y el Farm Bill de los Estados Unidos.

La condicionalidad de los programas de ajuste y estabilización que se vieron forzados a adoptar muchos países en desarrollo, para acceder a los créditos de las instituciones financieras internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y bancos regionales de desarrollo), debido a los fuertes desequilibrios externo y fiscal, provocados por la crisis de la deuda, incluía la apertura comercial, favoreciendo el acceso para los productos agrícolas norteamericanos y europeos. En algunos casos, los propios gobernantes y las elites

de algunos países periféricos se apropiaron de la retórica y de la ideología del libre comercio, e introdujeron aperturas unilaterales sin contrapartida.

Se generaron complementariamente los mecanismos institucionales para colocar esos excedentes agrícolas de los países desarrollados en los países en desarrollo, tales como la “ayuda oficial al desarrollo”, que incluía la ayuda alimentaria, formalizada con programas nacionales como el PL 480 de los Estados Unidos y los programas de cooperación y de ayuda humanitaria de los países europeos y luego de la Unión Europea.

Los países en desarrollo, por su parte, enfrentados a crisis recurrentes de balanza de pagos, querían compensar los bajos precios de los productos agrícolas y de las materias primas que exportan, incrementando el volumen exportado; al generalizarse tal comportamiento, terminaban provocando una sobreoferta en los mercados y caídas adicionales de las cotizaciones.

A las cadenas globales de valor de productos manufacturados y de diferentes servicios, comprometidas con la “fábrica global”, que despliegan por el mundo sus filiales y establecen relaciones de subcontratación en diversas localizaciones, en función de sus estrategias regionales, también les convenía mantener bajos los precios de los alimentos y de los productos agrícolas, para evitar presiones inflacionarias y contener el alza de los niveles salariales.

Todos estos factores explican esa tendencia de larga duración a mantener precios bajos, que predomina desde la segunda mitad de los años setenta, hasta comienzos del presente siglo. Precisamente desde el 2002 se inicia un ascenso paulatino de los precios de los principales productos alimenticios, que suben rápidamente entre el 2006 y mediados del 2008, llegando a niveles récord en términos nominales y evidenciando las nuevas condiciones que prevalecen en la producción, distribución y consumo de los alimentos.

Las cotizaciones de los alimentos se reducen luego, pero mantienen una elevada volatilidad en los tres años posteriores, con niveles promedios más altos que los que prevalecieron antes del 2006. La pregunta lógica apunta a conocer si se trata de un accidente coyuntural, o estamos ante un cambio de largo plazo y los países deben acostumbrarse a precios más altos para los alimentos.

En este capítulo analizaremos los orígenes de esa reversión de la tendencia, las características que adoptó la inflación alimentaria inesperada y sus efectos; pondremos el acento en sus manifestaciones en los países andinos, como factor explicativo de las políticas públicas revisadas en el capítulo 2. Nos interesa sobre todo identificar los desafíos que la nueva situación plantea en términos de cambios del régimen alimentario y sus proyecciones,

que genera nuevas exigencias para las políticas públicas. En definitiva, será la forma en que la crisis alimentaria es percibida por los gobiernos de los países andinos, la que los lleva a definir sus respuestas frente a estas tendencias.

3.1 Crisis alimentaria: orígenes y características.

Los mercados de los productos básicos, en general y de los alimentos en particular, se han caracterizado siempre por una gran volatilidad, que se manifiesta en fuertes oscilaciones de precios, en plazos relativamente cortos, debido a las variaciones e incertidumbres respecto de la oferta disponible, por los efectos de variaciones climáticas (inundaciones o sequías; los fenómenos del Niño o de la Niña, monzones y otros), el impacto de plagas o enfermedades, en importantes zonas productoras; problemas laborales o logísticos (de transporte) que impiden o retrasan la movilización de la producción. Esos desequilibrios tienen, por lo general, efectos de corto plazo (con una duración que se esperaba no superara los 18 meses).

Ante el incremento de los precios, los productores de las regiones y países no afectados por tales fenómenos, tienden a incrementar su producción, para aprovechar la oportunidad de beneficiarse con los mayores precios o el acceso a nuevos mercados; se incrementa excesivamente la oferta de los bienes cuyos precios subieron, lo que lleva a una reversión de la tendencia de las cotizaciones en los saturados mercados internacionales; nos encontramos ante una nueva relación oferta-demanda, los precios vuelven a retomar sus tendencias de más largo plazo, que se analizó como el deterioro secular de los términos de intercambio, que se cumple en productos agrícolas y minerales. Ese es el conocido ciclo de las materias primas (RADETZKI, 2008). Esos ciclos cortos, con variaciones de precios de menor magnitud relativa, se insertan, sin embargo en movimientos más amplios y de largo plazo, que Radetzki denomina “auges de los productos primarios” (que incluyen a los productos agrícolas y a los alimentos). Más adelante analizaremos esas perspectivas.

El reconocimiento de tales ciclos y de sus efectos desestabilizadores sobre los ingresos de divisas y de las finanzas públicas (por los tributos y regalías que obtiene el fisco), generaron crecientes presiones de los nuevos países independientes y del tercermundismo que confluyeron a la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), dentro de la cual se impulsaron los acuerdos sobre productos primarios, que buscaban concertar los intereses de productores y demandantes, para estabilizar los precios y reducir la volatilidad de los mercados. Los elevados costos de transacción para gestionar y mantener tales acuerdos, los cambios

tecnológicos acelerados y el surgimiento de nuevos productos, de sustitutos sintéticos de rubros naturales (como del caucho y del azúcar), cambian la demanda y los precios relativos de tales productos y culminaron en la desaparición de la mayoría de tales convenios, en los años setenta. Se han mantenido aquellos casos en los cuales se llegó a constituir una organización multilateral, como en el café y el cacao, en las cuales se negocian periódicamente nuevos acuerdos que recogen los cambios registrados en las condiciones de los mercados. El caso de la OPEP y el petróleo es muy particular, considerando no sólo el peso del cartel de países productores, sino el doble carácter del petróleo como fuente de energía y materia prima para gran cantidad de procesos industriales; pero como se ha evidenciado en la actual crisis, el surgimiento de nuevos productores, los cambios tecnológicos y la evolución de los mercados energéticos, han reducido el poder de mercado del cartel y su capacidad de incidir decisivamente en el mercado.

Incluso el FMI reconoció la necesidad de dar alguna respuesta ante los efectos de esa volatilidad de los precios de los productos primarios y creó en 1963 la Facilidad de Financiamiento Compensatorio, como un mecanismo de crédito adicional a sus préstamos de estabilización (stand by), con plazos más amplios. Esa línea de financiamiento sólo se volvió cuantitativamente relevante desde 1975 y llegó a su punto más alto a mediados de los años ochenta, con cerca de 10 mil millones de dólares prestados a 69 países (RADETZKI, 2008, p. 196) Dos factores limitaron su utilización: los requerimientos exigidos por el FMI, para comprobar el origen y la magnitud de los efectos desestabilizadores de las caídas de las cotizaciones de productos básicos; y, el hecho de que esas perturbaciones se prolongaron en muchos casos bastante más que lo previsto inicialmente (36 meses), llegando a superar los 10 años. Productos como el café y el cacao, presentan ciclos muy largos de caída de los precios. De cualquier forma, el promedio anual de los desembolsos por este mecanismo significaron el 17.5% del total, entre 1963 y 1998 (CASHIN, et al., 1999, p. 43).

Las evidencias mostradas en los dos trabajos recién citados muestran además, que el mecanismo de construir reservas o existencias estabilizadoras, al que también recurrieron los gobiernos de varios países en desarrollo, resulta muy costoso de mantener y con frecuencia es de poca utilidad para estabilizar los precios. De hecho este instrumento vuelve a considerarse como opción, sólo cuando se presentan situaciones de crisis agudas.

3.1.1 Dinámicas financieras y los mercados agrícolas.-

Al iniciarse el siglo XXI, en el 2001, se produce un crack bursátil, que pone fin al auge de las empresas ligadas a las nuevas tecnologías de información y comunicaciones (las

punto com), cuyas cotizaciones en los mercados de valores en Europa, pero sobre todo en Estados Unidos, crecieron muy rápidamente en los dos años precedentes.

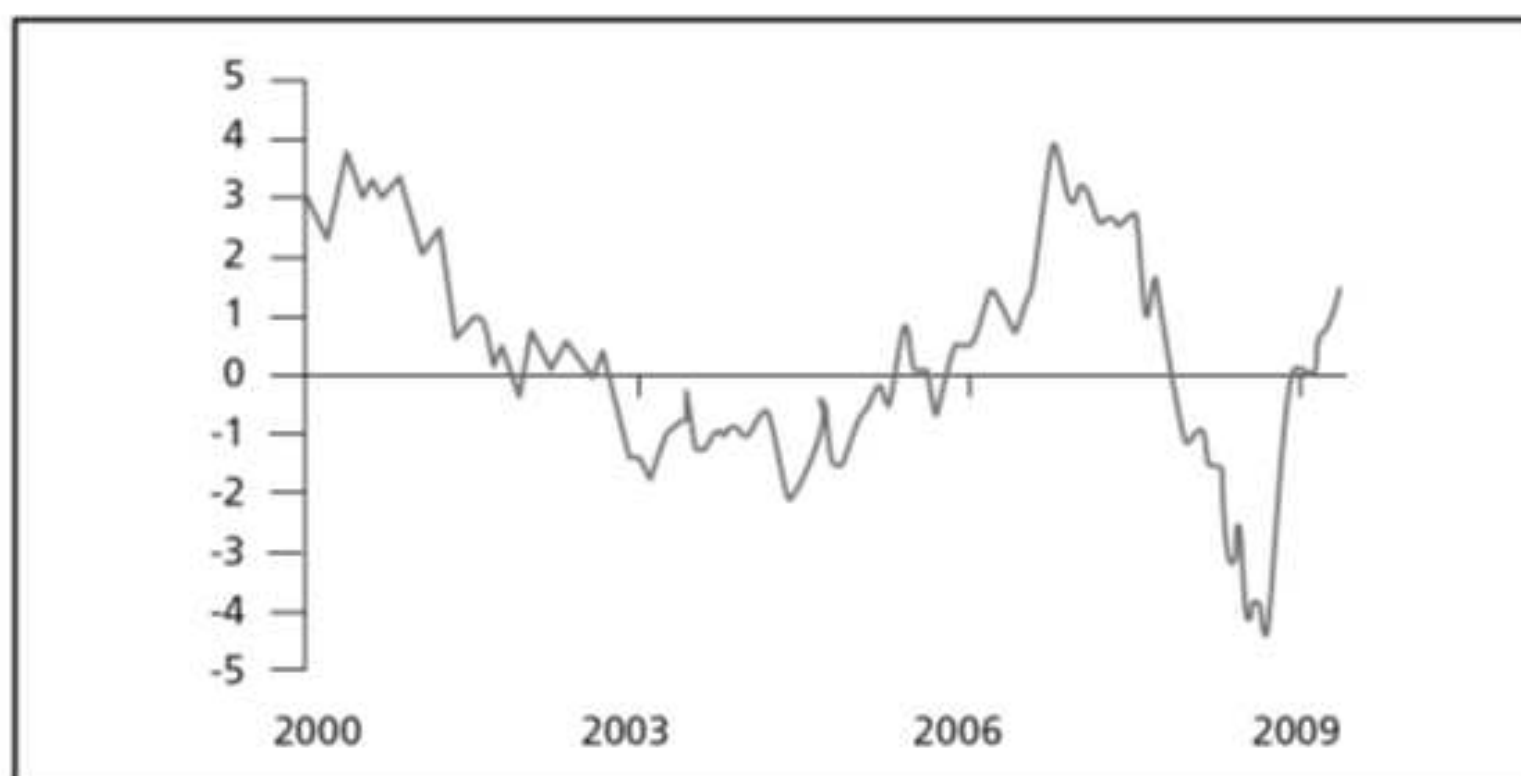
Con ello se cerraba temporalmente un período de crisis recurrentes y profundas que van desde el efecto tequila en México, en 1994-1995, pasando por la crisis asiática, seguida de las de Brasil, Rusia, Turquía y Argentina, para sólo mencionar las economías más grandes.

Los responsables de las políticas monetarias y financieras de los países más desarrollados venían impulsando, desde mediados de la década del setenta, pero en forma mucho más agresiva desde la segunda mitad de los años noventa, una profunda liberalización y desregulación de los mercados financieros, en particular de Estados Unidos y los países europeos. Evidencias importantes de dicha orientación son la eliminación, en 1999, de la ley Glass-Steagall, que desde 1933 consagraba la separación entre la banca comercial y la de inversión, a fin de evitar manejos riesgosos de los bancos; la facilitación de los procesos de fusión y adquisición entre entidades financieras; esto ampliaba enormemente sus márgenes de acción y les permitía desarrollar una serie de innovaciones financieras, incluyendo sobre todo en los futuros y derivados.

Por otro lado, para superar los impactos del crack de la bolsa en el 2001, el Fondo de la Reserva Federal propició una política de bajas tasas de interés, que incluso llegaron a ser negativas, en términos reales, entre el 2003 y el 2005, como se puede apreciar en el siguiente gráfico.

Gráfico 5 Tasa real de fondos federales de EEUU

Tasa real de fondos federales de EU, enero de 2000-mayo de 2009



Fuente: Elaboración propia con base en cifras de Bloomberg.

FUENTE: (GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, 2013, p. 150)

En forma complementaria, los países emergentes, así como los países en desarrollo más grandes y dinámicos, incrementaron desde los años noventa, la liberalización de sus mercados financieros y de su cuenta de capital, en el marco de la Iniciativa de las Américas, impulsada por los Estados Unidos, integrándose cada vez más a un sistema financiero internacional estructuralmente inestable, con períodos de abundancia en la disponibilidad de financiamiento internacional, seguido de períodos de escasez. A continuación de la crisis punto com, la FED reduce las tasas de interés, lo que va a generar una afluencia masiva de capitales hacia los países emergentes, en un proceso que un especialista denomina como el tercer boom de recursos hacia estos países, desde fines de la Segunda Guerra Mundial (AYKÜZ, 2014, p. 9), que sería el más amplio y prolongado de todos los registrados en más de un siglo.

El ritmo de crecimiento de las economías emergentes en este período, y de otros países en desarrollo fue muy dinámico y con tasas mucho más elevadas que las de los países más ricos del norte; se genera así un círculo virtuoso que se retroalimenta. Se crean así las condiciones para un ciclo prolongado de alta demanda de materias primas, jaloneado por las crecientes importaciones de las economías emergentes (especialmente de China, India, Corea y otras economías dinámicas del Este Asiático) y también de los países desarrollados, cuyos sectores de la construcción y de los servicios mantuvieron altas tasas de crecimiento hasta el estallido de la burbuja inmobiliaria en España y en otros países europeos. Todos los productos primarios registran importantes incrementos de sus cotizaciones, que se aceleran en la segunda mitad de la década pasada.

Se produce luego la crisis de las hipotecas “subprime”, en un segmento aparentemente no central del sistema financiero norteamericano, que sin embargo muestra los niveles alcanzados por la desregulación financiera, los desarrollos de la innovación financiera, con el surgimiento de productos derivados y el “empaquetamiento” de transacciones en nuevos productos, así como las interconexiones que se han establecido entre los diferentes mercados, a nivel doméstico y global, al igual que los alcances de la movilidad internacional de capitales. Esto evidencia, en suma, los contenidos y alcances de la financiarización de la economía, con dimensiones que rebasan ampliamente la dinámica de la economía real¹⁰⁰. La crisis se contagia rápidamente al resto del mundo y se transforma desde el 2008, en la crisis más profunda desde la gran depresión de 1929; es verdad que inicialmente la crisis es mucho

¹⁰⁰ / Un trabajo reciente, (DAHER, 2013), hace la conexión directa entre las dinámicas de los mercados hipotecarios y las crisis, como una característica general del funcionamiento actual del capitalismo.

más aguda en los países ricos, pero en los años posteriores traslada todos sus efectos a la periferia, por los conocidos canales de contagio del comercio y del financiamiento.

Los enormes paquetes de salvamento se generalizan en los países más ricos, para salvar a las entidades financieras y al conjunto de las economías, ellos incluyen la inyección sostenida de enormes recursos que se aplican en numerosos países (a través del denominado “quantitative easing”, o de estímulos fiscales más tradicionales); esas respuestas keynesianas permiten mantener ciertos niveles de actividad y reabsorber al menos una parte del desempleo generado en los países más desarrollados. Según las cifras de la OMC, el comercio mundial que redujo sus niveles de crecimiento en el 2008, se derrumba 12,2% en volumen y 22.6% en valor, en el 2009, la peor caída en 70 años (OMC, 2010). Se reduce la demanda de materias primas y en consecuencia sus cotizaciones. Las altas tasas de crecimiento que mantienen todavía algunas economías emergentes y en desarrollo, principalmente China, logran sostener ciertos niveles de demanda de productos primarios, pero sus cotizaciones muestran una clara tendencia decreciente, que se concreta en forma diferenciada, según el tipo de materias primas, comenzando con los minerales (desde el 2011), siguiendo con los productos agrícolas (desde el 2012) y finalmente con el petróleo (desde junio del 2014).

Por lo tanto, en lo que va del presente siglo hemos asistido fundamentalmente a la fase ascendente de un ciclo largo de las materias primas, que ha tenido sin embargo, ritmos diferentes entre los tipos de materias analizadas; la tendencia ha favorecido en primer lugar a los productos energéticos (petróleo y gas), luego a los minerales y finalmente a ciertos productos agrícolas y alimenticios. Esa fase ha concluido y estamos en plena etapa descendente.

A continuación haremos una breve descripción de la crisis alimentaria, su evolución y sus características fundamentales.

3.1.2 Las dinámicas de la crisis alimentaria.

Para comprender la subida de las cotizaciones de los productos primarios y en particular de los alimentos, en los mercados internacionales, entre el 2002 y el 2012, como la expresión más visible de la crisis alimentaria, y analizar los diferentes factores que inciden en su desarrollo, así como para contar con elementos que puedan ilustrar sobre las tendencias probables de evolución en el futuro inmediato, es indispensable situar dichos procesos en una perspectiva de largo plazo.

Las curvas colocadas en el gráfico 6, que se incluye en la siguiente página, tomados de (FMI, 2012, p. 142), muestran los índices de los productos primarios, clasificados en cuatro grupos: energía, metales, alimentos y materias primas, de las cuatro últimas décadas. Para expresar los precios en términos reales se los deflacta por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos, tomando como base al 2005. En términos generales, las curvas muestran muy claramente la presencia de dos ciclos amplios (con varios ciclos menores en su interior), en las cotizaciones de los productos de los grupos energía y metales, que arrancan a comienzos de los años setenta, llegan a su punto más alto en la segunda mitad de la década y luego tienen una declinación prolongada, con interrupciones puntuales y por cortos períodos, que termina en torno a comienzos del siglo, cuando se inicia el ciclo actual, que llega a su punto más alto alrededor de fines de la primera década del siglo. En los casos de los alimentos y de las materias primas, hay una gran similitud en cuanto al auge de los años setenta y la fase declinante subsecuente, la diferencia radica en la dimensión relativamente menor del incremento de sus cotizaciones, si bien la reversión de la tendencia que ocurre al comenzar el siglo es indudable.

En consecuencia, el ciclo ascendente de los precios de los productos primarios presenta diferencias claras entre los diversos tipos de bienes, en función de las características específicas de sus mercados, en particular las estructuras de la oferta y demanda, bajo el control de un reducido número de actores con gran poder de mercado (caso del petróleo), o su mayor dispersión entre un mayor número de agentes; su relación con los desarrollos tecnológicos; y, en el caso del petróleo, el gas y los metales, su papel como fuentes principales de energía y como materias primas claves, para numerosos procesos industriales.

Para tener una mejor apreciación de esas dinámicas diferenciadas, a continuación se presenta el cuadro 11, que detalla las tasas de crecimiento anuales de los precios de los principales productos primarios, por tipo de producto, en el período 2006-2012, que corresponde en su mayor parte, a la fase ascendente de las cotizaciones.

Una primera constatación general que se deriva de la información presentada es que en el período 2006-2008, se registró una rápida aceleración de los precios de todos los productos primarios, que se revierte en el segundo semestre y se transforma en una fuerte caída general en el 2009. Posteriormente, en el período 2010-2011 vuelven a presentarse elevadas tasas de crecimiento, cercanas al 20% anual; pero en el 2012, luego de que los precios subieran entre enero y agosto, empujados en gran medida por el maíz, que llegó a un pico histórico en junio, que no consta en el cuadro y que está reseñada en (World Bank,

2013), junto a los incrementos de la carne, el arroz y el banano, se generaliza la reducción de los precios, en particular en los alimentos.

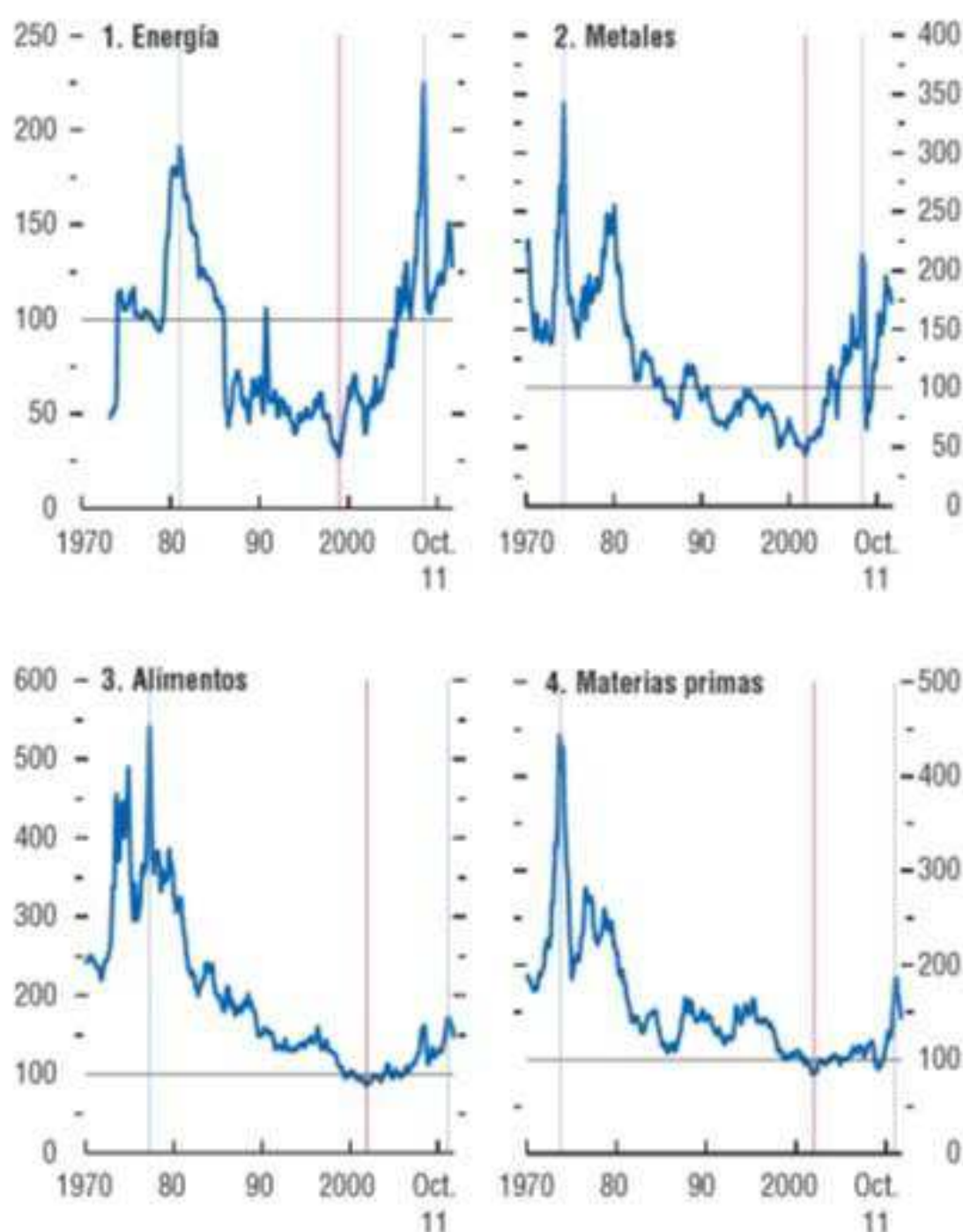
Pero quizás lo más interesante es constatar que entre el precio promedio del período 2011-2012 y el del 2003-2008, hay una diferencia superior al 70% en el conjunto de los productos; pero en lo que nos interesa, llega a casi 78% en todos los alimentos y en bebidas tropicales, es superior al 97% (marcada por la extraordinaria subida del precio del café); en materia primas supera el 89% (tendencia marcada por el algodón y el caucho) y es algo menor a 54% en los metales. Esto significa que, al menos hasta el 2012, las cotizaciones de estos productos primarios se posicionaron en un nivel claramente superior al que prevaleció en el primer período.

Gráfico 6 Precios mundiales de las materias primas

Precios mundiales de las materias primas; 1970–2011

(En términos reales)

Los precios de las materias primas han experimentado un aumento general en la última década.



Fuente: Cálculos del personal técnico del FMI.

Nota: El índice de precios reales de un grupo de materias primas es el promedio ponderado según el comercio internacional de los precios mundiales en dólares de EE.UU. de las materias primas del grupo, deflactado por el índice de precios al consumidor de Estados Unidos y normalizado para ser 100 en 2005. Las rayas verticales celestes indican máximos de ciclos largos, y las rojas, mínimos de ciclos largos. Las fechas exactas de los puntos de inflexión son (donde M = mes): Energía: 1981:M1, 1998:M12, 2008:M7, Metales: 1974:M4, 2001:M12, 2008:M6, Alimentos: 1977:M4, 2001:M11, 2011:M2, Materiales primarios: 1973:M9, 2002:M1, 2011:M2. Véase la descripción completa de los datos subyacentes en el apéndice 4.1.

FUENTE: (FMI, 2012, p. 142)

Remitiéndonos exclusivamente a los productos agrícolas, vale destacar que hay rubros individuales en los cuales esa brecha es superior al 100%, como sucede en los casos del

azúcar, del café y del maíz entre los alimentos, y en el algodón y el caucho entre las materias primas.

Cuadro N. 11 Precios Mundiales de los productos primarios

PRECIOS MUNDIALES DE LOS PRODUCTOS PRIMARIOS, 2006-2012

(Variación porcentual con respecto al año anterior, salvo indicación contraria)

Grupo de productos básicos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 ^a	Variación desde el último nivel máximo registrado ^b	Diferencia entre 2011-2012 y 2003-2008 ^c
Todos los productos^d	30,2	13,0	24,0	-16,9	18,2	17,4	-6,5	-15,2	70,8
Todos los productos (en DEG)^d	30,5	8,6	19,5	-14,5	19,5	13,5	-4,2	-13,5	64,1
Todos los alimentos	16,3	13,3	39,2	-8,5	7,4	17,8	-3,6	-9,5	77,9
Alimentos y bebidas tropicales	17,8	8,6	40,4	-5,4	5,6	16,5	-3,6	-8,6	77,7
<i>Bebidas tropicales</i>	6,7	10,4	20,2	1,9	17,5	26,8	-17,1	-26,9	97,5
Café	7,1	12,5	15,4	-6,9	27,3	42,9	-18,5	-31,8	124,7
Cacao	3,5	22,6	32,2	11,9	8,5	-4,9	-22,1	-33,4	52,4
Té	11,7	-12,3	27,2	16,5	-1,0	11,4	-1,7	-7,4	55,1
<i>Alimentos</i>	19,0	8,5	42,5	-6,0	4,4	15,4	-2,1	-6,7	75,8
Azúcar	49,4	-31,7	26,9	41,8	17,3	22,2	-11,3	-29,7	144,1
Carne de vacuno	-2,4	1,9	2,6	-1,2	27,5	20,0	4,7	-3,8	62,8
Maíz	24,4	38,2	34,0	-24,4	13,2	50,1	-5,0	-13,8	106,3
Trigo	26,6	34,3	27,5	-31,4	3,3	35,1	-12,1	-23,1	48,3
Arroz	5,5	9,5	110,7	-15,8	-11,5	5,9	3,7	-0,7	61,8
Banano	18,5	-0,9	24,6	0,7	3,7	10,8	5,0	-17,0	61,5
Semillas oleaginosas y aceites	5,0	52,9	31,9	-28,4	22,7	27,2	-3,7	-15,4	78,9
Soja	-2,2	43,0	36,1	-16,6	3,1	20,2	-0,1	-0,3	60,5
Materias primas agrícolas	13,3	12,0	20,5	-17,5	38,3	28,1	-15,9	-28,4	89,1
Cueros y pieles	5,1	4,5	-11,3	-30,0	60,5	14,0	-2,5	-4,6	20,2
Algodón	5,9	10,2	12,8	-12,2	65,3	47,5	-36,2	-61,5	120,9
Tabaco	6,4	11,6	8,3	18,0	1,8	3,8	-2,1	-5,3	47,9
Caucho	40,6	9,5	16,9	-27,0	90,3	32,0	-20,7	-37,2	154,0
Maderas tropicales	-4,7	19,5	39,3	-20,6	1,8	13,8	-4,2	-10,7	32,4
Minerales, menas y metales	60,3	12,8	6,2	-30,3	33,7	12,7	-7,7	-19,3	53,7
Aluminio	35,4	2,7	-2,5	-35,3	30,5	10,4	-11,8	-24,9	8,3
Fosfato en bruto	5,3	60,5	387,2	-64,8	1,1	50,3	2,8	-13,6	92,3
Mineral de hierro	..	77,4	26,8	-48,7	82,4	15,0	-15,4	-27,0	37,9
Estaño	18,9	65,6	27,3	-26,7	50,4	28,0	-14,8	-37,3	139,4
Cobre	82,7	5,9	-2,3	-26,3	47,0	17,1	-6,8	-19,7	78,1
Níquel	64,5	53,5	-43,3	-30,6	48,9	5,0	-18,0	-39,8	7,7
Plomo	32,0	100,2	-19,0	-17,7	25,0	11,8	-13,9	-27,3	65,8
Zinc	137,0	-1,0	-42,2	-11,7	30,5	1,5	-8,8	-21,7	10,0
Oro	35,9	15,3	25,1	11,6	26,1	27,8	5,9	-10,5	182,5
Petróleo crudo^e	20,4	10,7	36,4	-36,3	28,0	31,4	6,9	-11,6	80,5
Partida pro memoria:									
Manufacturas^f	3,4	7,5	4,9	-5,6	1,9	8,4	..	..	..

Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *Commodity Price Statistics Online* de la UNCTAD y el *Monthly Bulletin of Statistics* de la División de Estadística de las Naciones Unidas, varios números.

Nota: Salvo indicación contraria, los precios se expresan en dólares corrientes.

a Variación porcentual entre el promedio de enero a mayo de 2012 y el promedio de 2011.

b Variación porcentual entre mayo de 2012 y el último nivel máximo mensual.

c Variación porcentual entre el promedio de 2003 a 2008 y el promedio de 2011-2012.

d Excluido el petróleo crudo.

e Promedio simple de los precios Brent, Dubai y West Texas Intermediate.

f Valor unitario de las exportaciones de bienes manufacturados de países desarrollados.

FUENTE: (UNCTAD, 2012, p. 12)

En cuanto a los alimentos, se destaca la tasa de crecimiento registrada en el 2008, prácticamente de 40%, en todos los productos y en alimentos, si bien en bebidas tropicales y en materias primas, la tasa es cercana a la mitad; varios productos llegan a niveles nominales pico en sus precios, que sólo serán superados en el 2011.

Las evoluciones de los precios en el período analizado presentan rasgos específicos en los diversos productos, en función de sus características particulares como parte de cadenas productivas de diversa extensión y como materia prima de múltiples procesos. Entre ellas se destaca el caso del azúcar, por su volatilidad entre el 2006 y el 2007, luego de lo cual crece con tasas anuales muy elevadas entre el 2008 y el 2011; el trigo registra tres años (del 2006 al 2008), con una tasa media de crecimiento anual de sus precios de casi 30%. En el caso del arroz se destaca la más que duplicación de sus precios en el 2008. En cuanto al maíz, sus precios crecieron con una tasa media anual superior al 32% entre el 2006 y el 2008, se reducen en el año siguiente, pero retoman el crecimiento en 2010 y 2011, con un 50% en ese último año y llegan al máximo histórico a mediados del 2012. Como referencia cabe mencionar el crecimiento significativamente menor que se registra en los precios del banano, que es un producto de exportación importante para Colombia y Ecuador.

En suma, entre enero del 2006 y junio del 2008, hay un conjunto de productos agrícolas, muy importantes por su peso en la producción y en el comercio mundial, así como por su relevancia para la canasta de consumo alimentario, en forma directa o como pienso para producción de carne, que registraron una rápida y sostenida elevación de sus precios, llegando, en valores nominales, es decir en dólares de cada año, a los niveles más altos de los últimos cincuenta años. Utilizando la base de datos (UNCTAD, 2015), que incluye información detallada de los principales productos agrícolas en los mercados más relevantes, se puede establecer que la inflación que genera la crisis alimentaria global está marcada directamente por el comportamiento de los precios de cuatro productos que acumulan incrementos sustanciales en el período señalado: arroz con 257.4%, trigo con 215.8%, maíz con 190.3% y soya con 142%. Las variaciones de precios de productos y bebidas tropicales en igual período son bastante menores, salvo el caso del cacao, que subió 91.5%; en otros rubros hay incrementos de precios bastante menores, como el café con cerca del 30%, bananas 34.4%, e incluso hay decrecimientos como sucede en el caso del azúcar (-23%).

Un ascenso tan vertiginoso de los precios de alimentos básicos tiene un impacto directo sobre los consumidores, pero mucho más importante sobre los sectores de menores ingresos, debido a que proporcionalmente destinan una mayor proporción de sus ingresos a los alimentos (que de acuerdo a la información de la FAO se situaría entre el 50% y el 70%, en los países menos desarrollados). La inflación alimentaria golpea particularmente a un conjunto de países menos desarrollados, importadores netos de alimentos y con una frágil posición en cuanto a su disponibilidad de divisas; estas tres características vuelven particularmente vulnerables a un conjunto de países del Asia del Sur y del África

Subsahariana. Sin embargo, también golpea a los sectores de población de menores ingresos de todos los países, incluyendo a los que viven en los países de ingreso medio y aún de los países más desarrollados.

Según estimaciones del Banco Mundial (WORLD BANK, 2008), retomadas por el PNUMA, sólo en el 2008, se estima que el fuerte aumento de los precios de los alimentos, expresión de la crisis alimentaria, generó un, incremento de más de 100 millones en el número de pobres en el mundo, que habrían llegado a 923 millones, mientras el número de personas desnutridas aumentó en 44 millones (UNEP, 2009, p. 11)¹⁰¹. El Departamento de Agricultura de los Estados Unidos destaca que la inflación alimentaria afecta sobre todo a los sectores de menores ingresos, que gastan más en alimentos; que los bienes cuyos precios aumentaron más (arroz, maíz, soya y trigo), son la base de la alimentación de la población de menores ingresos, en particular en los países menos desarrollados, muchos de los cuales dependen de las importaciones para abastecerse de alimentos y que la ayuda alimentaria, que ya venía reduciéndose en las dos décadas pasadas, cae aún más en cantidad, puesto que se define a partir de presupuestos fijos (TROSTLE, 2008, p. 25). Un elemento clave para determinar el impacto de los precios más elevados de los alimentos, es su grado de transmisión hacia el interior de cada país; ello depende del peso que tiene el gasto en

¹⁰¹ / Las cifras globales de pobreza y hambre son estimaciones elaboradas por organizaciones internacionales como el Banco Mundial, el PNUD y la FAO, que utilizan métodos estadísticos para dar una idea aproximada del problema o fenómeno que se quiere medir. Ello implica en primer lugar, definir a la pobreza y luego generar indicadores que la reflejen y den una imagen de ella; hay que escoger entre distintas tendencias filosóficas, políticas e ideológicas y teóricas que caracterizan a la pobreza (desde los análisis clásicos de Adam Smith hasta autores contemporáneos como Sen, Rawls, Pogge y otros); ese es un debate que no forma parte de este trabajo. Lo único que queremos destacar es que la definición de un indicador para medir la pobreza o la desnutrición, es parte del ejercicio de una dimensión cognitiva del poder. Es el que ejerce el Banco Mundial, cuando en agosto 2008 modificó su anterior medición de 1985, y determinó que una persona está en pobreza extrema si gana 1.25 dólares o menos diarios, en términos de paridad de poder de compra (en lugar del dólar que prevaleció en el casi cuarto de siglo precedente); hay una dosis de arbitrariedad en tal decisión. De hecho la validez y utilidad de las estimaciones de los organismos internacionales ha sido cuestionada en los últimos años, así como la escasa representatividad de los promedios o cifras agregadas, que esconden diferencias muy amplias entre diferentes países, o entre regiones en su interior. Frente a la crisis alimentaria el debate se amplió y se planteó la necesidad de completar la tradicional visión de FAO, que pone énfasis en la disponibilidad de alimentos per cápita y en el acceso, centrándose en el consumo energético mínimo requerido (calorías) para una vida sana; para eso se requiere mejorar la información sobre producción, comercio y uso de los alimentos; indicadores a nivel de los hogares, sobre el manejo de los alimentos, entre otros. Como parte de ese proceso, en el segundo semestre del 2011, el Comité de Seguridad Alimentaria realizó un evento para examinar el método de estimación usado por la FAO, del cual se derivaron los cambios aplicados. Como se analizó en la introducción, una línea de cuestionamiento a los indicadores de inseguridad alimentaria examina la posibilidad de sustituir las simulaciones usadas por FAO, con auto reportes (como los que se usan en las encuestas Gallup), más baratos y de fácil procesamiento, que incluyen además, las deficiencias en macro y en micronutrientes; según esa información se niega la existencia de la crisis alimentaria (HEADEY, 2011). Como reconoce dicho autor, se trata de un indicador con riesgo de una fuerte subjetividad y sesgado por el ritmo de crecimiento de países muy poblados como China e India. De hecho Headey no niega la crisis alimentaria y tiene amplios análisis sobre de ella y sus efectos. Se trata más bien de un debate estadístico y de la búsqueda de mediciones más oportunas y rápidas.

alimentos como proporción del ingreso, las estructuras de distribución interna y las políticas alimentarias de cada país. Esa transmisión es, por lo tanto, muy diferenciada.

Pero no se trata sólo del aumento rápido de precios de los alimentos, sino de la gran volatilidad¹⁰² que presentan todos los productos agrícolas, con variaciones muy pronunciadas, como la que se registra en el segundo semestre del 2008; y que se exacerba entre el 2010 y el 2013, cuando la volatilidad predomina en los precios de alimentos claves como el maíz, el trigo y la soya. La volatilidad genera incertidumbre y afecta a los productores agrícolas y a los pobres urbanos, que tienen limitados márgenes para responder ante las bruscas variaciones de precios; o los obliga a sustituir productos alimenticios en su consumo, hacia rubros más baratos, deteriorando sus niveles de nutrición y poniendo en riesgo su seguridad alimentaria.

En el anexo No. 9, se incluyen dos gráficos elaborados por la FAO; el primero muestra la trayectoria de los precios de alimentos desde los años setenta hasta el presente, en valores nominales y reales; mientras el segundo se concentra en los últimos 5 años. El primero permite apreciar la trayectoria de largo plazo, con una clara tendencia ascendente de los precios de los alimentos, en valores nominales y reales, desde comienzos del siglo; en términos nominales, el índice de precios de los alimentos llega a un nivel récord en el 2012 y en valores reales queda muy cerca de los alcanzados en la crisis de los años setenta¹⁰³.

El segundo gráfico presenta la evolución del índice de precios de los alimentos, a nivel mensual, en los últimos cuatro años, que permite apreciar una clara tendencia decreciente, luego del pico del 2012, en medio de una creciente volatilidad que predomina en el período.

En el Anexo No. 10 se incluye un gráfico del Banco Mundial, que elabora su propio índice, utilizando como año base el 2010, que permite apreciar mejor las tres “oleadas” de subidas de los precios de los alimentos (2006-junio 2008; julio 2010- julio 2011; enero 2012- julio 2012), en un marco de alta volatilidad. Dicho gráfico muestra igualmente que los mayores incrementos de precios se registran en los granos y en los aceites y grasas; así como la marcada reducción desde marzo 2014. El Anexo No. 11 presenta los índices elaborados por el

¹⁰² / Definida como los “cambios en las tasas de variación de los precios en períodos sucesivos de tiempo”...que “involucra aspectos relativos a la velocidad, magnitud y cambios de dirección en las tasas de variación de los precios” (CEPAL FAO IICA, 2011, p. iii y v)

¹⁰³ / En 1973-1974 los precios de los alimentos, en particular de los cereales (trigo y arroz a la cabeza), subieron muy rápidamente, al juntarse la devaluación del dólar norteamericano, luego de la ruptura del compromiso de mantener una paridad fija entre el dólar y el oro, establecida en Bretton Woods, con el impacto del primer shock petrolero, que triplicó sus precios; y, la menor producción agrícola, debido a problemas climáticos en importantes zonas productoras y una profunda caída de las existencias. Los problemas de acceso a los alimentos fueron especialmente graves en África y en Etiopía por efectos de la sequía.

FMI, que permiten apreciar con mayor claridad la evolución registrada en la fase final de la crisis y el período más reciente; por su parte el Anexo No. 12 muestra la evolución de los precios de los productos primarios y de los productos agrícolas, calculados por la UNCTAD, para todo el período 2002-2012.

Un movimiento completo del ciclo como el descrito, con la magnitud señalada, precisa ser explicado por factores que superan los meros desajustes periódicos entre oferta y demanda. Es preciso analizar los factores que explican esta dinámica de los precios de los alimentos y sus proyecciones. Es lo que abordaremos en la siguiente sección.

3.1.3 Crisis alimentaria: orígenes y factores coadyuvantes.

Tradicionalmente se ha señalado que las variaciones de los precios de los productos agrícolas se explican por los desajustes, por lo general temporales, que se producen periódicamente, entre la demanda y la oferta de dichos bienes. Los efectos de fenómenos climáticos y de enfermedades o plagas, que reducen la productividad y la oferta de alimentos, se vuelven más agudos cuando no existen niveles suficientes de existencias que puedan moderarlos. Bajo este enfoque, serían esos factores exógenos e incontrolables, los que impiden el funcionamiento eficiente de los mercados. Por otro lado, las respuestas desde la oferta toman tiempo en concretarse, en razón de la especificidad de la agricultura, que exige una reasignación de recursos (tierra, trabajo, capital y tecnología); esa es la conocida inelasticidad del sector. Ese tipo de explicaciones clásicas siguen manejándose en el presente y desde luego aportan ciertos elementos descriptivos de los procesos, sobre todo en el corto plazo¹⁰⁴.

Es interesante destacar que, una vez más, las instancias multilaterales, ni las generales (Banco Mundial o FMI), ni las especializadas (FAO), percibieron ni anticiparon la crisis alimentaria. Hay abundante literatura, sobre todo del último cuarto de siglo, que ilustra sobre la demostrada incapacidad de tales organizaciones para prever, en particular las crisis, ya que su mensaje predominante es de optimismo y de que los negocios seguirán como de costumbre. En lugar de citar a Stiglitz, voz crítica conocida contra la globalización y el papel jugado por las principales instituciones financieras internacionales, considero adecuado revisar los informes periódicos de los grupos de evaluación independiente creados por las propias instituciones. Así, a fines del 2009, un informe del Banco Mundial reconoce que: “la

¹⁰⁴ / Es lo que se plantea, por ejemplo en (FAO, 2012).

escala y la amplitud de la crisis tomó por sorpresa a toda la comunidad del desarrollo, incluyendo al Banco Mundial y al FMI” (IEG INDEPENDENT EVALUATION GROUP, 2009, p. v). Por su parte, una publicación oficial reconoce que “el FMI proporcionó pocas señales claras de advertencia sobre los riesgos y las vulnerabilidades vinculados a la crisis inminente antes de que esta estallara” (IEO INDEPENDENT EVALUATION OFFICE of the International Monetary Fund, 2011).

En el caso específico de la crisis alimentaria, por ejemplo, (FAO, 2006), constata la reducción en las tasas de crecimiento de la agricultura en el período anterior, pero también las menores tasas de crecimiento demográfico, por lo cual **prevé menores precios para los productos agrícolas en el futuro**. Sin embargo, señala con optimismo, que el crecimiento de los biocombustibles, como fuente alternativa de energía, ofrecerá oportunidades para distintos productos que pueden ser usados como biomasa para su producción; destaca que eso ofrecerá oportunidades para diversos países en África y en América Latina, que cuentan con la superficie de tierra necesaria. Identifica, sin embargo, consecuencias ambientales negativas, que podrían derivarse de la ampliación de la frontera de cultivos, en detrimento de la superficie de bosques o áreas protegidas; y, la presión que la demanda de la producción de biocombustibles genera sobre los precios, en particular del maíz y de la caña de azúcar, en Estados Unidos y en Brasil, cuando ya se destina a ese fin, un 25% y un 50% de la producción, en cada caso, respectivamente.

Por otra parte en el informe del (BANCO MUNDIAL, 2008), elaborado un año antes, esa institución forjada en Bretton Woods, luego de ignorar al sector por 25 años¹⁰⁵, hace una defensa de los aportes que la agricultura puede brindar para el desarrollo y para el combate a la pobreza y por lo tanto para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, al constatar que la mayoría de la población y de los sectores más pobres se encuentra en las zona rurales y depende de la agricultura. Incluye un diagnóstico muy amplio y pormenorizado de los diferentes tipos de agricultura y los roles que cumplen en la dinámica económica de distintos países. Comparte con la FAO una visión predominantemente optimista sobre las promesas que plantean los biocombustibles para la agricultura, si bien con ciertas reticencias en torno a la posibilidad de replicar en muchos países en desarrollo, los modelos de Brasil y de Estados Unidos con el etanol; al igual que por las presiones que generan irremediablemente sobre el uso de la tierra y sobre los precios de los productos agrícolas. Pero para lo que es nuestro

¹⁰⁵ / Efectivamente, el Informe sobre el desarrollo mundial 1982, del Banco Mundial incluía: “El sector agropecuario y el desarrollo”, como uno de los tres temas revisados.

interés fundamental, el trabajo del Banco Mundial no identifica tensiones particulares en el sector agrícola, ni logra captar la dimensión de la inflación alimentaria que estaba acumulándose.

El documento en referencia se destaca sin embargo, por incluir una estimación de los aportes que una liberalización del comercio de productos agrícolas, por parte de los países más desarrollados, eliminando los subsidios que otorgan a sus productores; el aporte que ese cambio de políticas daría para el bienestar de los países en desarrollo, multiplicaría por 5 el monto anual de ayuda oficial al desarrollo agrícola y llegaría a 17 mil millones de dólares (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 89). Ese aporte acompaña sus reiteradas exhortaciones sobre la necesidad de “llevar los mercados a la agricultura”, tanto en la tierra, como en el manejo de los riesgos (con instrumentos futuros), en la ciencia y tecnología, apostando por los organismos genéticamente modificados y orientando las inversiones hacia la “nueva agricultura” y los productos de alto valor, que impulsa desde los años noventa. Reconoce, sin embargo, la necesidad de una acción decidida del Estado, para apoyar a los pequeños productores, con redes de protección social y programas de ayuda, con transferencias condicionadas.

En suma, la crisis alimentaria global no fue percibida por las organizaciones internacionales especializadas en el seguimiento de la economía mundial y del sector agrícola, sino cuando en el 2008 se precipitan los drásticos incrementos de precios que ya hemos reseñado.

La sistematización más generalizada de los factores que provocan la crisis alimentaria¹⁰⁶, coloca en primer lugar a los elementos de la demanda, marcada por el incremento de la compra de alimentos, debido al crecimiento demográfico y al mejoramiento de los ingresos, especialmente en economías emergentes como China e India, que coincide, por el lado de la oferta, con una tendencia declinante en el crecimiento de los rendimientos en la agricultura, que se manifestaba desde la década de los años noventa¹⁰⁷. En esos años se registraron “precios históricamente bajos” en los principales productos primarios, incluyendo los agrícolas (UNCTAD, 2013, p. 14), lo que agravó una tendencia decreciente de las inversiones en el sector.

Estos procesos coinciden además, en los primeros años del siglo XXI, con niveles de existencias muy bajos, fundamentalmente de los cereales básicos, que se agudizaron en

¹⁰⁶ / Está marcada por los estudios de organismos internacionales como FAO, Banco Mundial y UNCTAD, entre los más importantes. En este segmento nos apoyaremos en las presentaciones de (FAO, 2012) y (CEPAL, 2008).

¹⁰⁷ / De hecho, según (CEPAL, 2008), el crecimiento de la producción de maíz, trigo y arroz, tres alimentos claves, en la década de los noventa fue menor que la tasa de crecimiento de la población.

algunos productos entre el 2004 y el 2007; así, (CEPAL, 2008, p. 12) señala que las existencias de trigo y maíz en el 2007, estaban en los niveles más bajos del último cuarto de siglo; en el caso del arroz, tuvieron cierta recuperación a mediados de la década, pero estaban igualmente muy por debajo de períodos anteriores. Esta característica torna más frágil al equilibrio oferta – demanda de alimentos, agudiza la volatilidad de los precios y provoca compras de precaución.

La dinámica de la producción agrícola siempre ha tenido una relación muy estrecha con la evolución del petróleo y especialmente de sus cotizaciones en los mercados internacionales; en forma directa, por cuanto es una materia prima básica en la fabricación de los fertilizantes, que son fundamentales para definir los costos de producción de los alimentos y de las materias primas agrícolas; e indirectamente, por cuanto incide decisivamente en las tarifas del transporte a nivel doméstico y sobre todo en el mercado mundial¹⁰⁸. La incidencia decisiva del incremento de los costos por el vertiginoso aumento de los precios de los fertilizantes y agroquímicos derivados del procesamiento del petróleo y del gas natural, sobre todo en el período 2006-2008, no es suficientemente destacada en los análisis de la crisis; por ello cabe resaltar la información del siguiente cuadro de la CEPAL.

Cuadro N. 12 Precios petróleo fertilizantes y alimentos

TASAS DE VARIACIÓN DE INDICES DE PRECIOS DE PETRÓLEO, FERTILIZANTES, PRODUCTOS AGRÍCOLAS Y ALIMENTOS (Porcentajes)			
Rubro	II T 2006 - II T 2007	I T 2007 - I T 2008	II T 2006 - II T 2008
Fertilizantes	21.4	266.0	309.3
Fosfato diamónico (DAP)	61.5	149.7	222.3
Roca fosfórica	37.6	415.1	438.8
Cloruro de potasio	4.2	109.3	107.3
Urea (E. Europe)	27.7	20.3	56.8
Petróleo	-3.2	66.5	39.5
Alimentos	13.3	55.6	67.8
Agricultura	9.9	35.5	43.7

Fuente: Calculado a partir de datos del [Banco Mundial, Commodity Price Data \(Pink Sheet\)](#).

FUENTE: (CEPAL, 2008, p. 35)

¹⁰⁸ / La crisis alimentaria destapó las contradicciones y las ineficiencias del régimen alimentario global y dio más fuerza a los discursos críticos; entre ellos ha crecido el cuestionamiento a los patrones de consumo basados en productos que se transportan desde lugares muy alejados, hasta los mercados con capacidad de pagar mayores precios por productos exóticos, verduras y frutas, que superan la restricción de las estaciones y se ofrecen todo el año. La crítica destaca precisamente la distancia que han recorrido dichos alimentos desde el lugar de producción hasta el mercado final (las “Food miles” acumuladas), lo que deteriora su valor nutritivo y puede afectar a la salud, pero sobre todo agrava el cambio climático debido a los gases de efecto invernadero generados por el comercio y transporte de los alimentos. Este es un rubro muy rentable para las grandes corporaciones agropecuarias que manejan una estrategia global; como lógica contrapartida frente a ese modelo, han surgido organizaciones de consumidores y redes que los articulan a nivel nacional y regional, principalmente en Europa y en varios países ricos, que propician el consumo de alimentos producidos localmente. (PFEIFFER, 2006)

Las variaciones de los precios de los componentes básicos de los fertilizantes completos (nitrógeno, fósforo y potasio), multiplican varias veces el incremento de los precios del petróleo, y provocan la subida de precios, de los productos agrícolas, pero sobre todo de los alimentos.

La acelerada concentración del poder de mercado en un pequeño número de grandes corporaciones transnacionales, especializadas en el aprovisionamiento de diversos insumos, como agroquímicos, al igual que de semillas y que han ganado una presencia dominante en el control de las patentes biotecnológicas, ha jugado un papel central en la evolución de los precios de fertilizantes. El siguiente cuadro, tomado de (HOFFMANN, 2011), muestra parcialmente ese proceso. (Las siglas CR4, representan el coeficiente de concentración en las cuatro empresas más grandes, expresada como su participación en el total del mercado).

Cuadro N. 13 Concentración del mercado principales proveedores insumos agrícolas

MARKET CONCENTRATION OF MAJOR SUPPLIERS OF AGRICULTURAL INPUTS						
Company	Agrochemicals		Seeds		Biotechnology	
	2004 sales (\$ million)	Market share (Per cent)	2004 sales (\$ million)	Market share (Per cent)	Number of United States patents ^a	Patent share (Per cent)
Monsanto	3,180	10	3,118	12	605	14
Dupont/ Pioneer	2,249	7	2,624	10	562	13
Syngenta	6,030	18	1,239	5	302	7
Bayer Crop Science	6,155	19	387	2	173	4
BASF	4,165	13	—	—	—	—
Dow Agrosciences	3,368	10	—	—	130	3
Limagrain	—	—	1,239	5	—	—
Others/Private	7,519	23	16,593	66	1,425	34
Public sector	—	—	—	—	1,037	24
<i>Market concentration^b</i>						
CR4 (2004)		60		33		38
CR4 (1997)		47		23		

Source: World Bank (2008: 136).

^a Number of United States agricultural biotechnology patents issued during the 1982–2001 period.

^b Market concentration is measured by the concentration ratio CR4, which indicates the market share of the four largest firms participating in the market.

FUENTE: (HOFFMANN, 2011, p. 28)

Pero además, la crisis alimentaria global del presente siglo ha mostrado una nueva línea de articulación entre las variaciones de los precios del petróleo y las actividades agrícolas, en particular de los alimentos: el sector de los biocombustibles y sus promesas como respuesta frente a los altos precios del crudo.

El sostenido incremento de los precios del petróleo y del gas, desde comienzos de la década pasada, como parte del boom de las materias primas, así como el deseo de reducir las emisiones que provocan el cambio climático, creó las condiciones para que en Estados Unidos y en los países de la Unión Europea se opte por apoyar el desarrollo de fuentes alternativas de energía y se otorguen amplios subsidios y otras formas de apoyo a la

producción de biodiesel, en Europa, a partir de oleaginosas y en Estados Unidos a la producción de etanol, a partir del maíz; mientras en Brasil se ha desarrollado la producción de etanol, en base a la caña de azúcar. En este último, el sector surgió desde los años treinta, pero se tornó en una actividad estratégica desde comienzo de los años setenta; su producción recibió un fuerte apoyo estatal en las fases iniciales y hasta los años ochenta; ellos fueron eliminados en la década de los noventa; en la década pasada, el sector operó básicamente sin subsidios estatales, salvo ayudas para pequeños productores del nordeste, que abastecen de materia prima a las plantas. Esos son los tres mercados más importantes de los biocombustibles en el mundo; sin embargo, en la última década su desarrollo ha atraído inversiones en varios países emergentes y en desarrollo.

La producción de biocombustibles compite con el sector de los alimentos al desviar a ese fin parte de la oferta de cereales, oleaginosas u otros productos agrícolas, pero también en la medida en que compite con este sector, por tierra, agua y otros recursos. Los impactos son diferenciados según los productos vegetales utilizados para generar los biocombustibles, la dotación de recursos con que cuenta un país y su posición neta como exportador o importador de alimentos. Muchos análisis mencionan que la incidencia de este factor en la crisis alimentaria ha sido central, en forma directa al incrementar los precios de los productos utilizados e indirectamente, por cuanto incide en los productos sustitutos de los primeros.

En uno de los estudios que hace una estimación cuantitativa del aporte de los distintos factores al incremento de los precios de los alimentos, (MITCHELL, 2008), se coloca a los biocombustibles, como el principal factor explicativo (con un peso del 75%), si bien en conjunto con otros factores como el cambio en el uso de la tierra, las reducidas existencias, la especulación y las restricciones a las exportaciones, como se aclara en (CEPAL, 2008)¹⁰⁹. Desde distintas instancias de la sociedad civil y de las organizaciones multilaterales se ha cuestionado el apoyo de los gobiernos al desarrollo de los biocombustibles, así como la fijación de metas cuantitativas y de plazos para aumentar su participación en el mercado de combustibles, mezclado con derivados del petróleo.

¹⁰⁹ / Se han realizado muchas estimaciones econométricas sobre este tema, con resultados diversos, según los factores que se toman en cuenta, la manera en que se los define y cuantifica, entre otros aspectos metodológicos y estadísticos. Como ejemplo de dicho análisis puede citarse el trabajo de (BAFFES & DENNIS, 2013), que examina las variaciones de los precios de los alimentos el período 1960-2012; encuentra que un 50% del alza en los precios de productos como trigo, maíz, soya, arroz y aceite de palma, se explica por el aumento en los precios del petróleo, 15% por la relación entre el nivel de existencias y su uso, 15% por los movimientos de tipos de cambio. Por su parte, el trabajo de (GILBERT, 2010), que busca identificar las influencias de las tendencias especulativas en los mercados de futuros, sobre los precios de los alimentos; encuentra que hay un comportamiento de burbuja en la soya, y débil evidencia de que las transacciones vinculadas a índices de productos, particularmente en granos, hayan impactado en el aumento de los precios, estimando tal efectos en un 15%.

La caída posterior del precio del petróleo (por un corto lapso en el 2008-2009 y en forma sostenida desde el 2014), redujo sustancialmente el incentivo de altas ganancias, que atraía el interés empresarial y de los agricultores hacia los biocombustibles; se ha estimado que un precio del crudo inferior a 60 dólares, no cubre los costos de producción de los biocombustibles, si bien existen diferencias según el producto vegetal utilizado, la escala de producción y la tecnología empleada (FAO, 2008). Además el sector de los biocombustibles recibió diversas críticas desde las organizaciones internacionales y no gubernamentales, que cuestionaban el apoyo estatal y la ética de la prioridad dada a la dimensión energética, por sobre la dimensión alimentaria.

Muchos países en desarrollo, entre ellos los países andinos, se han interesado por los biocombustibles y han adoptado políticas para impulsar su desarrollo, fundamentalmente con exoneraciones tributarias y tratamientos preferenciales, especialmente desde la segunda mitad de la década pasada. Sus principales motivaciones han sido la preocupación por mejorar su seguridad energética y reducir su consumo de un petróleo cada vez más caro; la carencia o el agotamiento de las reservas energéticas disponibles (petróleo, gas, carbón): la urgencia de reducir los efectos del cambio climático; y el afán de ofrecer alternativas rentables para los agricultores. Es indispensable, sin embargo, que tales decisiones sean estudiadas cuidadosamente, a fin de garantizar que los beneficios superen a los costos y que la producción de biocombustibles sea sustentable en el mediano plazo. De cualquier forma, estas nuevas relaciones entre la agricultura y la energía y en particular el petróleo, definidas por la producción de biocombustibles, están marcadas por las políticas que adoptan los estados más poderosos tanto en el campo de la energía y de los biocombustibles, como en el sector agrícola y en la producción de alimentos. En consecuencia, los productores marginales deben evaluar adecuadamente sus opciones; según algunos, “es probable que sean muy pocos los países en desarrollo que logren ser productores eficientes con las tecnologías actuales” (BANCO MUNDIAL, 2008, p. 13)

Otro ámbito en el cual la crisis alimentaria 2006-2011 evidenció nuevas relaciones o redefinió las preexistentes, es el que existe entre la agricultura y las dinámicas financieras; (CEPAL, 2008, p. 36), identifica tres canales para dichas relaciones: la depreciación del dólar, la política de la Reserva Federal norteamericana de mantener bajas las tasas de interés; y, la especulación financiera en activos relacionados con los productos primarios y sobre todo con productos agrícolas y alimentos. En la primera, históricamente los precios de las materias primas y de los productos agrícolas en los mercados internacionales se han establecido en dólares; cuando esa moneda pierde valor relativo frente a otras divisas clave, los productores

y comercializadores de dichos productos tratan de reducir sus pérdidas, elevando los precios. Desde luego son las condiciones de los mercados las que definen la magnitud y los límites dentro de los cuales puede realizarse ese movimiento; de acuerdo a (CEPAL, 2008), el dólar se ha devaluado sostenidamente desde febrero del 2002, acumulando hasta julio del 2008 una caída del 31.2%, pero se aceleró desde comienzos del 2006, llegando al 12.6% hasta julio 2008.

Esta no es ninguna novedad, pero cabe recordar que también incidió en la presente crisis y, por otro lado, que la evolución de la paridad cambiaria del dólar es un proceso en el cual las “fuerzas del mercado” juegan un papel muy importante, pero igualmente las acciones o inacciones de la administración norteamericana, en cuanto a su política monetaria.

De la misma manera, el Sistema de Reserva Federal de los Estados Unidos, preocupado por las bajas tasas de crecimiento de la economía, luego de la crisis al comenzar el siglo, decidió mantener una política de bajas tasas de interés, tratando de estimular el crecimiento; la misma se acentuó con la crisis del 2007.

En esta oportunidad, al igual que en 1973, existe un factor decisivo que impacta en la evolución de los precios de los alimentos: la crisis financiera global que se inicia en el tercer trimestre del 2007, en Estados Unidos primero, luego se contagia Europa y se generaliza en el 2008. Provoca una drástica reducción de la actividad económica, sobre todo en los países más desarrollados y el derrumbe del comercio mundial en 2009, seguido de una lenta y balbuceante recuperación. Reduce las elevadas tasas de crecimiento que venían registrando los países emergentes y en desarrollo, con la consiguiente reducción de la demanda de materias primas y productos primarios, sus exportaciones pierden dinamismo y los precios de los productos agrícolas se reducen y se vuelven cada vez más volátiles (el Anexo No. 13 incluye tres gráficos tomados de diferentes publicaciones de la CEPAL, que muestran la magnitud de dichos procesos).

Cabe destacar sin embargo, la magnitud y las consecuencias que tiene el derrumbe de los mercados financieros en el 2008; el propio FMI lo consideró como “el golpe más peligroso para los mercados financieros maduros, desde los años treinta” y alertó que existía un 60% de probabilidades de que se transforme en una recesión global, como efectivamente sucedió. (INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2008, p. xv y 14).

Por lo general, se menciona que la crisis financiera provoca menores precios de los alimentos al disminuir su demanda, pero también reduce la disponibilidad de capitales para las indispensables inversiones en la agricultura (según diversos estudios, principalmente (BANCO MUNDIAL, 2008)), ellas habían tendido a estancarse o crecer muy poco en las

últimas décadas, lo que se considera como parte de los factores que influyeron en la crisis alimentaria; adicionalmente agrava sus efectos, al reducir los ingresos de los sectores más pobres y vulnerables de la población, a través de la disminución de salarios, pérdida de empleos y menores niveles de remesas. (von BRAUN, 2008).

La crisis y las bajas tasas de interés en los países más desarrollados, pero sobre todo en los Estados Unidos, provocan la afluencia de capitales hacia los países emergentes (con la consecuente revaluación de sus monedas, ya que las políticas activas de sus bancos centrales no podían neutralizar sus efectos), pero también volvieron atractivos a otros instrumentos, en particular los futuros relacionados con materias primas y con productos agrícolas. Eso lleva al tercer canal por el cual los mercados financieros se articulan con los agrícolas e inciden sobre los precios de los alimentos, el controvertido tema de la especulación financiera.

Los mercados de futuros para productos agrícolas existen y realizan transacciones, al menos desde hace dos siglos; considerando la volatilidad estructural de tales productos, por estar sometidos a factores aleatorios (básicamente climáticos y de sanidad vegetal), que pueden modificar drásticamente la cantidad disponible y la calidad del producto; surgen los futuros y las opciones, como formas de protegerse frente a los riesgos, que adoptan los distintos agentes que operan en el mercado; este segmento del mercado cumple la función de reducir y distribuir el riesgo, así como de dotar de liquidez al mercado. Lo nuevo desde la década pasada, es un importante incremento de la presencia activa de operadores financieros, que toman a los productos agrícolas como activos financieros, atraídos por los altos precios y las oportunidades de ganancias. Se ha discutido mucho la contribución de este factor en la reciente crisis alimentaria y en la agudización de la inestabilidad de los precios de los productos agrícolas¹¹⁰; la creciente inversión financiera en los mercados de productos primarios, mediante operaciones que tienen poco que ver con sus características (los denominados *fundamentals*), sino que toman a los productos primarios, como otro tipo cualquiera de activos, sobre los cuales pueden obtener ganancias, en los mercados de futuros o en otras operaciones financieras, al menos parte de ellas con motivaciones básicamente especulativas, que siempre han existido. Es lo que se ha denominado la “financiarización de los *commodities*”¹¹¹.

¹¹⁰ / Ver por ejemplo (MAYER, 2009), (GILBERT, 2010), (GHOSH, 2010), (KAUFMAN, 2011) e (IRVING & SANDERS, 2012).

¹¹¹ / Los análisis de la UNCTAD han destacado desde los años noventa, pero sobre todo desde comienzos de la crisis del 2007, la hegemonía ganada por las actividades financieras y su creciente influencia en la economía “real” y en los mercados de productos primarios; llegan a considerar a la financiarización como la causa principal de la volatilidad de sus precios; ver, por ejemplo: (UNCTAD, 2011) y (UNCTAD, 2012).

Los bancos multilaterales, e incluso la FAO, defienden el papel estabilizador de los riesgos y la inyección de liquidez, que consideran cumplen los futuros, incluso en los mercados de alimentos; otros resaltan la innegable incidencia sobre los precios, provocada por el incremento sustancial en el uso de este tipo de instrumentos. El ex relator de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, el suizo Jean Ziegler, lo califica como un crimen contra la enorme población de hambrientos y desnutridos del mundo subdesarrollado (SANZ, 2012).

Un aporte fundamental es el de (IRVING & SANDERS, 2012), quienes detallan lo que denominan como el mayor cambio estructural registrado en la primera década del siglo XXI, en los mercados de futuros de las materias primas, más importantes que todas las décadas anteriores; ese cambio, que tendría dimensiones históricas, se da tanto en el volumen de transacciones, como en el crecimiento enorme de los intereses involucrados. Señalan que ese mercado ha tenido una transición desde operaciones realizadas por teléfono o a viva voz, a una plataforma electrónica, manejada por computadora, que recibe órdenes instantáneas, lo cual expande enormemente el acceso al mercado, a nuevos participantes, e incrementa sustancialmente el volumen de transacciones. La creación de los índices vinculados a los *commodities*, incluyendo varios productos agrícolas y alimentos claves, como nuevos productos de inversión, en calidad de derivados¹¹², facilita el proceso y se expande rápidamente en ese período.

En consecuencia, la evidencia empírica disponible muestra un incremento significativo de la actividad (número de contratos), en los mercados de futuros y opciones; una creciente participación de agentes no comerciales, que realizan sus operaciones no sobre productos específicos, sino en base a índices que reflejan las cotizaciones de un grupo de productos; desde comienzos del siglo se debilitó y prácticamente desapareció la separación entre los mercados financieros y los de las materias primas, por la acción de grandes compañías financieras que tomaron posiciones importantes en estos últimos¹¹³. Otras investigaciones han demostrado que las operaciones de futuros en base a índices, incidieron directamente en las burbujas de los productos primarios y en la volatilidad de sus precios (FRENK & TURBEVILLE, 2011). No obstante, (IRVING & SANDERS, 2012) encuentran como “pequeña”, la evidencia respecto de que las inversiones pasivas en índices vinculados

¹¹² / Esta innovación fue introducida por Goldman Sachs en 1991, pero luego se expande con el ingreso de docenas de operadores de cobertura y otras entidades financieras (KAUFMAN, 2011).

¹¹³ / Recordemos que en el año 2000, el Congreso de los Estados Unidos aprueba la Ley de Modernización del Mercado de Futuros de Productos Básicos, que debilita las normas que fijan límites a las posiciones que los agentes financieros podían mantener en dichos mercados. (HLPE, 2011, p. 30)

con *commodities*, hayan causado la burbuja de sus precios, Destacan más bien el aumento de participantes en el mercado, que puede reducir la prima de riesgo y por lo tanto, los costos de cobertura y la volatilidad de los precios.

En todo caso, los inversionistas financieros, que representaban menos del 25% de los participantes en el mercado de productos primarios en 1990, llegan a más del 80% en el 2012; los activos financieros de los productos básicos pasan de 10 mil millones de dólares a fines del siglo pasado, a 450 mil millones en abril del 2011 y el volumen de los derivados en los mercados de tales productos son 20 a 30 veces más grandes que su producción física (UNCTAD, 2012). Otra evidencia revisada años más tarde confirma esa tendencia y lleva incluso a plantear la necesidad de reconstruir el marco normativo y regulatorio dismantelado durante la década de los años noventa.¹¹⁴

El uso de estos instrumentos se concentra casi exclusivamente en los países más ricos, que cuentan con los mayores niveles de desarrollo financiero (el 92% de las operaciones de futuros del 2010, se realizó en los mercados del Asia Pacífico, Norteamérica y Europa); su utilización en América Latina representa un 7% del mercado mundial; además, sólo el 6% del total del mercado corresponde a transacciones en productos de la agricultura (FACCIANO, 2011). Las operaciones efectuadas en la región, corresponden casi en su totalidad, a transacciones con caña de azúcar, café, ganado maíz y soja, realizadas en Argentina (en Buenos Aires y Rosario) y en Brasil. Es indudable, sin embargo, que las variaciones en los precios de los productos alimentarios y su volatilidad, registrada en los mercados de futuros, se traslada por los canales comerciales y financieros, al resto del mundo.

¹¹⁴ / El informe del (UNITED STATES SENATE PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS, 2014), aporta gran cantidad de evidencia sobre el poder de mercado acumulado por Goldman Sachs, JP Morgan Chase y Morgan Stanley, tres enormes conglomerados financieros de alcance global, que operan en diversos segmentos de los mercados financieros. Desde el 2008 esas entidades realizaron operaciones para controlar no sólo amplios inventarios físicos de productos básicos, sino también negocios relacionados con su transporte y almacenamiento. Continuaron realizando operaciones de futuros, opciones y swaps sobre productos primarios, incluyendo productos agrícolas como trigo, maíz y soja, en los siguientes años, llegando incluso a duplicar el valor de los inventarios de productos primarios que controlaban, en el período 2010-2012, alcanzando un pico en el 2011; sólo desde el 2013 reducen claramente esas posiciones. Esta tendencia implica combinar actividades comerciales con las financieras; el uso de dichas posiciones permite a tales actores incidir sobre la disponibilidad y los precios de los productos primarios, obtener ventajas comerciales y manejar información crucial, así como emprender operaciones cuyos riesgos son diferentes de los propiamente financieros, puesto que se relacionan con labores logísticas, eventos catastróficos y factores climáticos, entre otros. Las presiones generadas sobre los precios de los productos primarios, el incremento de los riesgos sistémicos y las lecciones derivadas de la profunda crisis generada por lo que muchos consideraron como los excesos de la desregulación financiera, llevan a la administración de Obama a proponer en el 2009 una reconstrucción del régimen de regulación financiera en los Estados Unidos. Luego de un año de negociaciones políticas y de cabildeo, se aprobó en Julio del 2010, la Ley Dodd-Frank (“Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act”); en dicha normativa se fijan límites a las posiciones que pueden mantener los agentes no comerciales en los mercados de productos primarios; esto significa limitar la participación de entidades financieras en los mercados de futuros de productos agropecuarios, minerales o energéticos.

Otro factor que provocó la crisis alimentaria y que corresponde a una transformación de larga duración, es el incremento en la demanda de alimentos, por parte de ciertos países emergentes, particularmente de China e India; esa tendencia se explica por la expansión de la urbanización y por los mejores niveles de ingreso de amplios segmentos de su enorme población, gracias al crecimiento espectacular que registra China desde 1979 y la India, en forma sostenida aunque menos vigorosa, desde la década de los noventa. En algunos discursos se asignaba a esta tendencia una responsabilidad fundamental en la subida de los precios de los alimentos¹¹⁵; no pocos analistas y en particular los medios de comunicación retomaron el argumento, Según dicha visión, en esos países superpoblados se producía la transición alimentaria asociada al aumento de los niveles de ingreso de las familias, que en una primera fase incrementan su consumo de cereales, para en fase subsiguiente reducirlo, al avanzar hacia una dieta más diversificada, que incluye carne, leche, frutas y legumbres. Detrás de esta secuencia está implícita la noción de que en todo el mundo se impone progresivamente la dieta de tipo occidental, avasallando las características culturales y las preferencias alimentarias específicas de distintas regiones. Esto implica una generalización que se vuelve completamente abusiva cuando se refiere a civilizaciones tan antiguas y con valores culturales acumulados en milenios como las que habitan en China e India. De hecho los patrones alimentarios en esos dos países combinarían elementos de las dos fases y tienen características muy particulares, que conservan elementos tradicionales como un alto consumo de arroz, pescado y carne de cerdo en China, mientras en la India el consumo de carne es muy reducido; comparten una sistemática búsqueda de la auto subsistencia en cereales y elevados niveles de producción agrícola, que les coloca también como grandes exportadores de arroz, además de carne de cerdo, frutas y legumbres, en el caso de China, y de pescado, café y té, en el caso de India. En términos netos la India es superavitaria en su comercio de productos agrícolas, mientras China exporta e importa alimentos, con un saldo neto deficitario, por sus enormes importaciones de soya, especialmente para alimentación de animales (GREEN, 2009). Por lo tanto, las tesis de la transición alimentaria y el mayor consumo de estos países sólo son parcialmente válidas.

Finalmente, en esta crisis, tanto en el período 2006-2008, como en los cuatro años posteriores de precios elevados y alta volatilidad, incidieron algunos fenómenos naturales, que afectaron a importantes zonas de producción agrícola. Una sistematización de tales

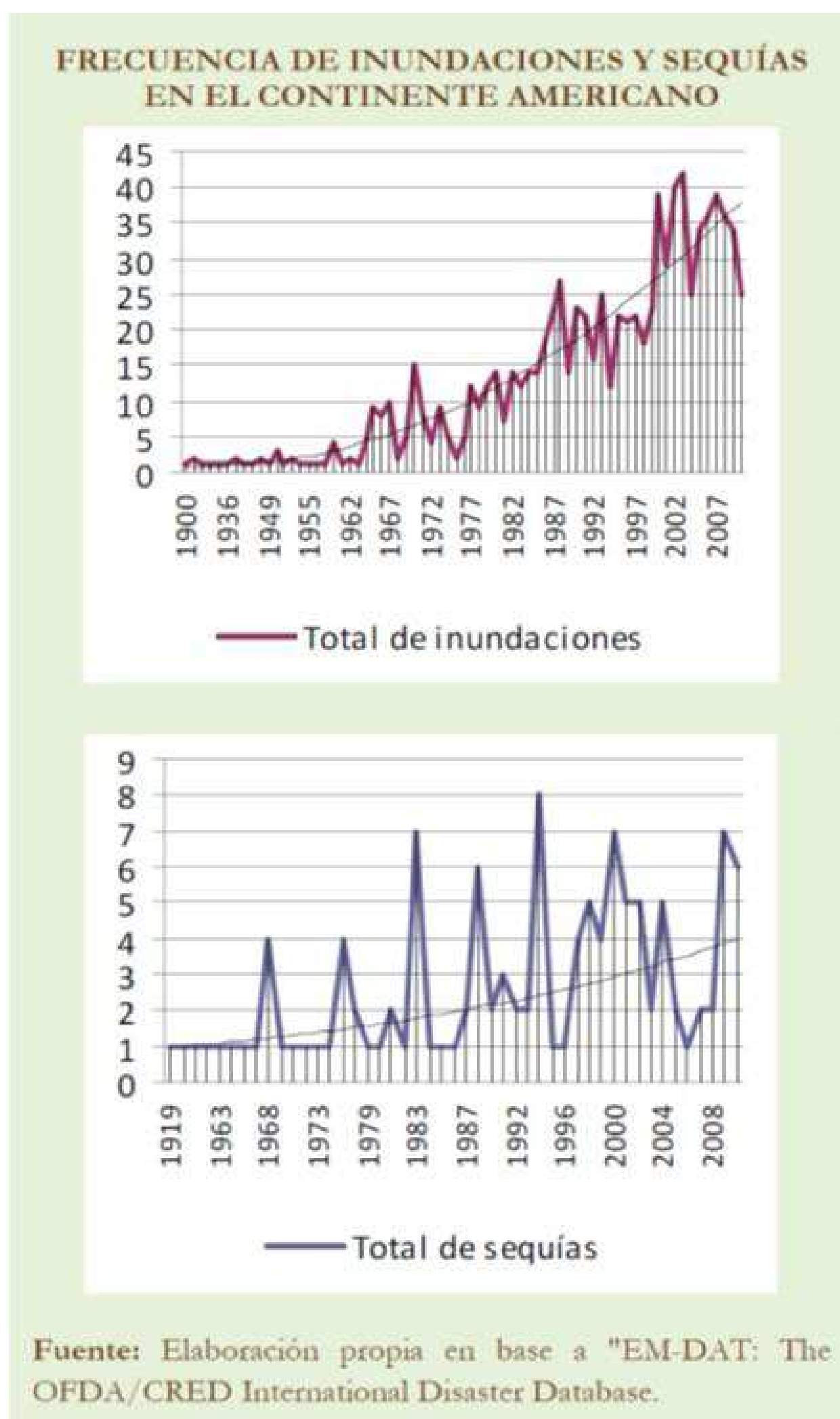
¹¹⁵ / Para el Presidente George W. Bush la subida de los precios de los alimentos se explicaba por el mayor costo del petróleo y por el creciente y más exigente patrón de consumo alimentario de la inmensa clase media de China e India, cuyos ingresos habían mejorado significativamente. Ver, por ejemplo (AUBERT & LANDY, 2008).

factores climáticos, hasta el primer semestre del 2008 se incluye en (TROSTLE, 2008, p. 21), quien menciona sequías e inundaciones en diferentes zonas claves de Europa; heladas en áreas trigueras de Estados Unidos; el tercer año consecutivo de sequía en Australia; sequía en la parte noroccidental de África y en Argentina. En el 2010 Rusia enfrentó la peor sequía en un siglo y en el 2011, los aumentos de precios de los alimentos se agravaron, por la menor oferta, debido a sequías en Estados Unidos y en Europa Oriental.

Podría parecer una dinámica tradicional de las actividades agrícolas; sin embargo hay una transformación fundamental que se ha completado en las dos últimas décadas: la extrema variabilidad climática, característica de la fase actual. Los fenómenos climáticos extremos son cada vez más frecuentes e intensos y se registran en cualquier región, o en forma simultánea en varias regiones, en lugar de ser aislados y localizados geográficamente, como hasta los años ochenta. Diversos estudios científicos vinculan esta transformación con los efectos del cambio climático; los gráficos de la siguiente página muestran una clara tendencia ascendente en la frecuencia y magnitud de las inundaciones y de las sequías, en el continente americano (CEPAL FAO IICA, 2011). Con una perspectiva de más largo plazo, (BROWN, 2009), (IAASTD International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, 2009), (IFPRI, 2009) y (THE WORLD BANK, s.f.) y (HOFFMANN, 2011), entre otros, muestran que el cambio climático está afectando a la agricultura y sus impactos serán mayores en el futuro, reduciendo la cantidad de producción y la productividad; hay cambios en la temperatura y en la cantidad de lluvias, mayor incidencia de pestes y plagas, se eleva el nivel del mar y se reducen los glaciares.

La agricultura, la ganadería y la pesca se afectan en forma diferenciada y específica en cada país y región; pero en términos generales, el norte será beneficiado, mientras las zonas más cálidas sufrirán pérdidas por menores rendimientos y cultivos que dejan de ser viables.

Gráfico 7 Frecuencia de inundaciones y sequías



FUENTE: (CEPAL FAO IICA, 2011, p. 14)

La agricultura como sector cuyo funcionamiento está directamente relacionado con la disponibilidad y manejo de recursos naturales, pone en riesgo su viabilidad, cuando provoca el deterioro periódico de parte del suelo, debido a la deforestación, que acelera la erosión y la desertificación, que se agrega a las pérdidas por la expansión de las urbes; el agotamiento de

los acuíferos por las excesivas tasas de utilización, la contaminación de las aguas subterráneas, por la filtración de fertilizantes químicos (fundamentalmente nitrato, amonio y fosfato) y de ríos y lagos, debido al vertido de aguas servidas y cargadas de residuos; se provoca la acidificación de los océanos; la destrucción de la capa de ozono y las pérdidas de biodiversidad. En efecto, el sector contribuye a la emisión de gases de efecto invernadero, causantes del cambio climático, principalmente óxido nitroso y metano, debido al uso de fertilizantes, el cultivo de arroz y la cría de ganado; según los estudios del Panel Intergubernamental del Cambio Climático, en el 2005 aportaba, por este rubro, entre el 10% y el 12% a la emisión global, que sube al 30%, si se agregan las emisiones de dióxido de carbono (CO₂), según referencia de (HLPE, 2011, p. 42).

En definitiva, el manejo sustentable de las actividades agropecuarias, así como de la pesca, es una necesidad impostergable, incluso por la propia viabilidad del sector, en el mediano y largo plazo. Propuestas como la de la agroecología, que caracterizan a la agricultura como un sistema económico, social y ecológico, articulado con el conjunto de los otros subsistemas biofísicos de la naturaleza, así como con otros técnicos y socioeconómicos (ALTIERI & NICHOLLS, 2000, p. 14), están ganando espacio. Se postula la necesidad de superar el esquema de la agricultura industrial, intensiva en el uso de insumos externos y en el monocultivo, con una perspectiva más totalizante y flexible, que reconoce las múltiples dimensiones de la agricultura y la heterogeneidad de las situaciones en distintos territorios, regiones y unidades productivas, que exigen respuestas diversas y combinaciones muy variadas de insumos, tecnologías y políticas; incorpora como un actor crucial a la pequeña producción familiar que genera buena parte de los alimentos consumidos a nivel local y nacional; coloca a la regeneración permanente de los recursos como un objetivo principal de la actividad. El sector agrícola no sólo genera alimentos, sino también puede proveer servicios ambientales y ayudar a preservar la biodiversidad. Como dice (HOFFMANN, 2011, p. 32), la agricultura puede convertirse en parte principal de la solución, contribuyendo a la mitigación y adaptación al cambio climático, dejando de ser parte del problema.

Además de los mencionados, existen otros análisis, que incluyen perspectivas críticas del sistema alimentario, ponen el acento en las respuestas de diversos actores y sus propuestas alternativas, no sólo como formas de resistencia al modelo alimentario dominante, sino como cuestionamiento al neoliberalismo y a la lógica de la globalización. Revalorizan los aportes de la pequeña agricultura campesina a la producción de alimentos, que implican formas de relacionarse con la tierra y con los recursos naturales, desde una dimensión cultural y espiritual mucho más profunda, como es la visión de las etnias indígenas de los andes, que

asignan a la pacha mama el papel de la madre tierra, a la cual reverencian y agradecen por sus productos y por la vida; no pueden dañarla y, por lo tanto, mantienen prácticas más respetuosas y sustentables en su manejo¹¹⁶. También se destacan los grupos de campesinos, constituidos por pequeños propietarios del campo o que luchan por la tierra (como el Movimiento de los Sin Tierra en Brasil), que reivindican la soberanía alimentaria, y han constituido una red global de movimientos como la Vía Campesina, que impulsa ese como el objetivo central de las sociedades, revalorizando el papel de la agricultura y de la alimentación en la economía nacional y global. Privilegian el consumo alimentario centrado en la oferta local y el menor uso de agroquímicos.

Como hemos visto, el funcionamiento del sistema alimentario global ha sufrido cambios fundamentales en su funcionamiento en las últimas décadas; más allá del papel crucial que cumple como proveedor de alimentos, así como de empleos e ingresos para un segmento todavía muy importante de la población; el sistema presenta hoy renovadas formas de interdependencia con otros sistemas cruciales para el desarrollo de las sociedades modernas como son la energía, el sistema financiero y el medio ambiente. Sólo una comprensión cabal de esas relaciones y su incorporación en la definición de las políticas públicas, permitiría dar respuestas adecuadas a los problemas que se plantean para asegurar la seguridad y la soberanía alimentaria, que volvió a ocupar un lugar destacado en la agenda de los estados y se plantea como un objetivo buscado por las sociedades. La preocupación por la seguridad alimentaria se generalizó en los diferentes países, cuyos gobiernos adoptaron el conjunto de medidas analizadas en el capítulo anterior para enfrentar la crisis; incluyendo la suspensión y aún la prohibición total o parcial de las exportaciones de productos alimenticios, lo que agrava la escasez y alimenta el alza de precios. Para recordar los principales factores causales de la crisis alimentaria 2006-2011, en los anexos Nos. 14 y 15, se incluyen dos cuadros que sistematizan dos perspectivas revisadas.

Terminemos mencionando otra dimensión política y social de la crisis alimentaria, su contribución, al menos parcial, para profundizar procesos de cambios políticos y sociales que se vivieron en algunos países del norte de África y del Medio Oriente. (TROSTLE, 2008, p. 27), del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, contabiliza diecinueve países en los cuales se registraron masivas y violentas protestas, contra los altos precios de los alimentos; en otros cuatro las manifestaciones fueron pacíficas y correspondieron a sectores específicos que se veían afectados: molineros, panaderos, comerciantes y agricultores; los

¹¹⁶ / Una muestra de tales perspectivas es el trabajo de (TAPIA PONCE, 2002).

países latinoamericanos afectados por estos movimientos fueron México y Haití entre los primeros y Perú en el segundo caso.

En suma, la crisis alimentaria y sus efectos, demostraban que las estructuras de mercado y otras instituciones construidas en las últimas décadas, para regular el funcionamiento de la producción y distribución de alimentos, a nivel nacional y en el mundo, presentaban serias dificultades y carencias; los problemas no sólo se relacionaban con los mercados agrícolas, sino también con las políticas generales de desarrollo y específicas del sector agrícola y alimentario aplicadas por los estados y con el papel de las instituciones multilaterales establecidas, como la FAO y la OMC.

Los análisis basados en la perspectiva ortodoxa de la economía, resaltan el carácter coyuntural y temporal de los factores que llevaron a la crisis alimentaria, reafirmando que el mecanismo de los precios y las respuestas de los mercados, generarían rápidamente un nuevo equilibrio; en consecuencia, no se requerirían medidas de política extraordinarias o reformas especiales (salvo la creación de mecanismos temporales para aliviar los efectos sobre los sectores más vulnerables); reiterando la necesidad de una mayor liberalización de los mercados, así como de medidas adicionales para reducir la pobreza, la mayor parte de la cual está localizada en las áreas rurales. El ejemplo más articulado de dicha posición es el informe (BANCO MUNDIAL, 2008). Para otros sectores, incluso de las propias organizaciones internacionales, es claro que se han registrado cambios fundamentales en el funcionamiento de la agricultura en las últimas tres décadas; han surgido nuevos actores y desafíos, que modifican el contexto para el funcionamiento de los mercados agro alimentarios y para la definición de las políticas estatales.

A continuación revisaremos brevemente los ejes analíticos de la perspectiva de los ciclos largos, que coloca a las fases de ascenso y descenso de los productos básicos en una trayectoria de largo plazo, ya que aporta elementos diferentes para la definición de las políticas públicas.

3.1.4 Los ciclos largos de los productos básicos.

Entre las explicaciones de la crisis alimentaria global, algunos autores mencionaron a las conocidas teorías de los ciclos económicos, aplicadas a la producción agropecuaria. Señalan que las inversiones tienden a concentrarse en ciertos períodos (cuando se agota el crecimiento generado por los equipos y la tecnología predominantes en la fase previa); en ellos se expande la producción y mejora la actividad económica en general; cuando las

inversiones han madurado y su rendimiento ya no crece, comenzaría una fase declinante. Esa concepción cíclica está relacionada con la perspectiva más amplia de los ciclos económicos generales, analizada desde fines del siglo XIX, desarrollada luego en diversas versiones, dentro de la cual los ciclos largos de Kondratiev son los más conocidos.

El comportamiento cíclico de las economías se origina en el funcionamiento de las empresas y en la dinámica de las innovaciones; a mediados del siglo pasado Schumpeter elaborará la teoría de los ciclos, vinculándolos con la dinámica de los empresarios, cuyos emprendimientos se concentran en determinados períodos, provocando las fases de auge y de declinación.

El estructuralismo característico de Prebisch y de la CEPAL incluyó reflexiones muy importantes sobre la evolución de los precios de los productos básicos, que comprenden largas fases de ascenso de los niveles de producción, de su demanda, con el consiguiente aumento de sus cotizaciones, seguidas de fases también prolongadas de caída en todos los indicadores. Esos movimientos cíclicos se registrarían en los diversos bienes primarios: minerales, petróleo y productos agrícolas, pero se identifican diferencias marcadas en su comportamiento en el tiempo, que obedecen al diverso papel que cumplen en la dinámica económica y a las características específicas de los procesos tecnológicos asociados a su producción y demanda (cambios tecnológicos, disponibilidad de bienes sustitutos...). Los ciclos largos de Kondratiev con una duración de entre 50 y 60 años y los ciclos Juglar, con un poco más de 8 años y medio son los más conocidos. La literatura y los debates sobre los ciclos económicos es muy extensa y rica; nuestro interés es revisar lo que nos aporta para comprender mejor el presente ciclo.

Entre los trabajos académicos producidos a raíz del boom de las materias primas en el presente siglo, pocos adoptan una perspectiva de largo plazo; cuando más, algunos análisis de las organizaciones internacionales especializadas, destacan la comparación de los niveles nominales y reales alcanzados por los precios de los alimentos en la presente crisis, con los registrados en la crisis alimentaria de 1972-1974, para establecer si se alcanzaban récords históricos. Como hemos mencionado en páginas anteriores, en términos nominales se llegó efectivamente a niveles récord en febrero 2012, pero no se superaron los valores reales registrados en 1974¹¹⁷.

¹¹⁷ / Las comparaciones entre la crisis alimentaria de 1972-1974 y la del 2006-2011 (algunos autores sólo mencionan el sub período 2007-2008, en el que se registraron los mayores incrementos de precios, en más productos claves), presentan elementos muy interesantes. Refiriéndonos en primer lugar a los factores comunes, ambas parten de un desequilibrio oferta-demanda, causado tanto por reducciones de la producción debido a problemas en zonas productoras importantes, en los años precedentes, como a una mayor demanda, provocada

Por otro lado, ningún país andino, salvo los proyectos que manejaban Ecuador y Perú luego de la crisis, puso el acento en la provisión de servicios agropecuarios, medidas que podrían incrementar la productividad y competitividad del sector. En los años posteriores, ante la permanente volatilidad de los precios de los alimentos, los gobiernos de los países andinos impulsarán con diversa energía y resultados, algunos programas que pretenden propiciar un mayor desarrollo rural y responder a los problemas detectados en el período precedente.

El trabajo de (ERTEN & OCAMPO, 2012), se destaca al incluir un análisis histórico de muy largo plazo, que parte desde la segunda mitad del siglo XIX y coloca a la presente crisis dentro de lo que denomina como los “superciclos de las materias primas”. Distingue la evolución diferenciada del petróleo, los metales y los productos agrícolas (entre los cuales también diferencia entre los productos tropicales y el resto); esta distinción es muy útil, para especificar los procesos en los países andinos, como veremos más adelante.

De acuerdo a dicho estudio, estaríamos frente al cuarto superciclo de las materias primas (desde las últimas décadas del siglo XIX); cada uno de ellos tiene una duración de entre 30 y 40 años y una amplitud de entre 20% y 40%, por arriba o por debajo de la tendencia de los precios en el largo plazo (ver Anexo No. 16). El superciclo actual comienza prácticamente con el inicio del siglo y está en pleno desarrollo. Destaca dos características muy interesantes de los superciclos: en primer lugar que los correspondientes a los productos agrícolas tropicales son más amplios, que los de los productos no tropicales; y, en segundo

por los niveles de crecimiento, en el primer caso en países ricos, en el segundo, mayor en las economías emergentes; ambas coinciden con una fase ascendente del conjunto de los productos básicos; ambas se ven alimentadas por la devaluación del dólar, que empuja a los precios, puesto que esa es la moneda en la que se cotizan mayoritariamente estos productos, en los mercados internacionales; por último, las dos coinciden con problemas financieros en las bolsas de valores, bajas en las cotizaciones de las acciones e inestabilidad en las monedas, movimientos que vuelven atractivas a las operaciones con productos primarios, incluidos los alimentos, sin embargo hay una diferencia en la magnitud de las transacciones, sustancialmente mayores en el período reciente. En cuanto a las diferencias, en la crisis 1972-1974, las subidas de precios de los alimentos, precedieron y empujaron a los incrementos en los precios del petróleo (RADETZKI, 2008), en la del 2007-2008, fue exactamente lo inverso; aumentaban rápidamente las presiones inflacionarias, en el primer caso, mientras la inflación era un problema marginal en la primera década del siglo XXI; en la crisis de los años setenta, las existencias de productos, mantenidas por los Estados eran un instrumento de política muy utilizado y estaban en niveles altos, mientras que en la crisis 2006-2011, las existencias se consideraban menos útiles y más bien los esfuerzos por reconstruirlas, por parte de algunos Estados, como defensa ante la rápida subida de los precios de los alimentos, aceleró el proceso. Se registraron hambrunas masivas en países africanos vulnerables, sólo en la crisis de los años setenta. Por último, mencionemos algunos de los cambios en el contexto que rodeó a cada crisis: en el primer caso, la guerra fría que marcaba el sistema internacional estaba “recalentándose” (guerras en Indochina y en África), acababa de quebrarse el sistema de Bretton Woods, signo de marca de la hegemonía norteamericana y China era un actor secundario en la escena mundial; la segunda ocurría casi dos décadas después del fin de la guerra fría, los biocombustibles que en la década del setenta no existían, crecen velozmente en el transcurso del presente siglo; el tamaño de la economía global es hoy mucho más grande y el peso de la financiarización, varias veces mayor que el nivel de los años setenta. Asistimos en este siglo, a la transición del polo de poder mundial desde occidente hacia oriente, desde el Atlántico hacia el Pacífico.

lugar, que desde la segunda mitad del siglo XX, se registran co-movimientos (es decir comunes o correlacionados), en particular entre las variaciones que se registran en el petróleo y las de los productos no petroleros (ver Anexo No. 17) (es conocida la estrecha asociación que se ha establecido entre la evolución de los precios de los productos agrícolas y los del petróleo, desde la revolución verde y el predominio de la agricultura industrial y extensiva¹¹⁸).

Una tendencia que surge de la evidencia analizada por (ERTEN & OCAMPO, 2012), muestra que en el caso de los metales, pero sobretodo en los productos agrícolas (tropicales y no tropicales), la media de cada superciclo es menor que la del precedente, lo cual corrobora la tesis Prebisch-Singer, sobre el deterioro tendencial de los términos de intercambio; siendo los productos agrícolas tropicales los que registran una larga fase declinante a lo largo de la mayor parte del siglo pasado. Los productos agrícolas no tropicales y los metales, siguen igual tendencia, pero en forma menos pronunciada (ver Anexo No. 18).

Los autores del estudio analizado reconocen que su análisis pone énfasis en los factores de demanda, sin abordar los costos crecientes asociados con el agotamiento de los recursos y las consecuencias de la falta de inversión en mejorar la capacidad productiva, que inciden en forma muy importante.

Finalmente, resultan interesantes las conclusiones de política económica que Erten y Ocampo sacan de su análisis, al señalar la necesidad de que los países con abundancia de metales saquen ventajas de las fases de auge y tomen precauciones para los períodos de contracción; en el caso de los productores de rubros agrícolas se reitera la vieja recomendación de la CEPAL, de diversificar la producción hacia bienes manufacturados y del sector servicios, que contengan mayor valor agregado.

Por otra parte, (RADETZKI, 2008), destaca tres “auges de los productos primarios”¹¹⁹, desde mediados del siglo XX, que comienzan: en 1950, en 1973 y en el 2003; según su análisis todos fueron impulsados por choques en la demanda, debido a una expansión macroeconómica excesiva, que los productores no pueden satisfacer, lo que empuja los precios al alza. El primero, de corta duración y menor amplitud, estuvo vinculado con la guerra de Corea y conducido por los incrementos en los precios de las materias primas agrícolas y en segundo lugar de los metales y minerales; concluye en 1952, con la desaceleración del ritmo de crecimiento de las economías más desarrolladas. El segundo,

¹¹⁸ / Un libro que da cuenta de la diversidad y de la profundidad de dicha relación es el de (PFEIFFER, 2006).

¹¹⁹ / Definidos como “aumentos bruscos, profundos y simultáneos de los precios reales de un grupo amplio de *commodities*” (RADETZKI, 2008, p. 66).

mucho más fuerte y de mayor alcance, ocurre luego de alto crecimiento de 1972 y 1973, unido a dos años seguidos de malas cosechas generalizadas; arranca por tanto con subidas de los alimentos, que luego se agravan con la subida del petróleo, a fines de 1973. La especulación financiera con *commodities* también impulsa el proceso, cuando el petróleo y los minerales sobre todo, son vistos como refugios de valor seguros, ante el caos que reinaba en las monedas, las bolsas de valores y los bonos. Ese auge concluye con la recesión que comienza en 1974. Finalmente, el tercero arranca en el 2003, con grandes aumentos en los precios principalmente de metales y productos energéticos, especialmente del petróleo y del cobre, debido al incremento de su demanda, por el alto crecimiento, en los países de la OCDE, pero sobre todo, en economías asiáticas muy dinámicas. Pronostica que este auge será el más largo, ya que no advertía riesgo de recesión, cabe mencionar que cuando Radetzki escribe este análisis, a mediados del 2007, destaca que los precios de alimentos y materias primas agrícolas no registraban mayores aumentos. Como sabemos, justamente en ese año madura y estalla la crisis de las hipotecas, primer paso de la “gran recesión”, que aún no termina hasta hoy; y entre el último trimestre del 2007 y el primero del 2008, suben muy rápidamente los precios de productos alimentarios claves.

En suma, estas perspectivas de largo aportan una visión más amplia de la evolución de los precios de los alimentos, pero tienden a priorizar las continuidades y enfatizar en los factores que se repiten, pero dan un peso menor a los cambios tecnológicos, en las estructuras de poder en los mercados y el contexto económico, político e institucional en el que ocurren los ciclos o los auges de los productos primarios, incluyendo a los alimentos y materias primas agrícolas.

3.2 Efectos de la crisis alimentaria, especialmente en los países andinos.

La inflación alimentaria y la creciente volatilidad de los precios de los alimentos afectan en mayor medida a la población que dedica una fracción más alta de sus ingresos a la compra de alimentos; como hemos visto en el capítulo precedente, eso se cumple en los sectores con menores ingresos y en términos agregados, en los países menos desarrollados. Los efectos más graves de la crisis alimentaria se concentraron en los países sub Saharianos (principalmente en Chad, Congo, Costa de Marfil, Kenia, Tanzania, Zambia, Uganda, Sudán)

y en los países del Asia del Sur (Bangladesh, Paquistán y Afganistán) y del Asia Occidental, sobre todo en Irak¹²⁰.

El anexo No. 19 presenta la evolución del problema de la desnutrición en el mundo y su distribución regional, desde 1990 hasta el 2014; en primer lugar se destaca la reducción de la población afectada por la desnutrición y de la proporción que representa dentro de la población total, que ha bajado de un 18.7% a un 11.3%; ese avance ha sido constante a lo largo del período¹²¹. Vale mencionar, sin embargo, que los logros alcanzados contra la pobreza y el hambre en el mundo, se concentran abrumadoramente en los países asiáticos; sólo los avances de China, India y Vietnam representan el 85% de la disminución señalada; en regiones como el sur del Sahara y el norte del África, aumenta el número de pobres.

La crisis hizo más lentos los avances en la reducción del hambre y la desnutrición que se estaban registrando en diversas regiones; de hecho la proporción de la población desnutrida sobre el total, se redujo entre 1990 y el 2012, en todas las regiones del mundo; sin embargo, aumenta el número de personas desnutridas en África y en las subregiones Sur y Occidental del Asia. Además, según los datos oficiales de FAO, en el período 2008-2010, cuando se registraron los mayores incrementos en los precios de los alimentos, sólo dos regiones: el África (debido a los países sub saharianos) y el Asia Occidental (debido a Irak), presentan un agravamiento de su situación alimentaria.

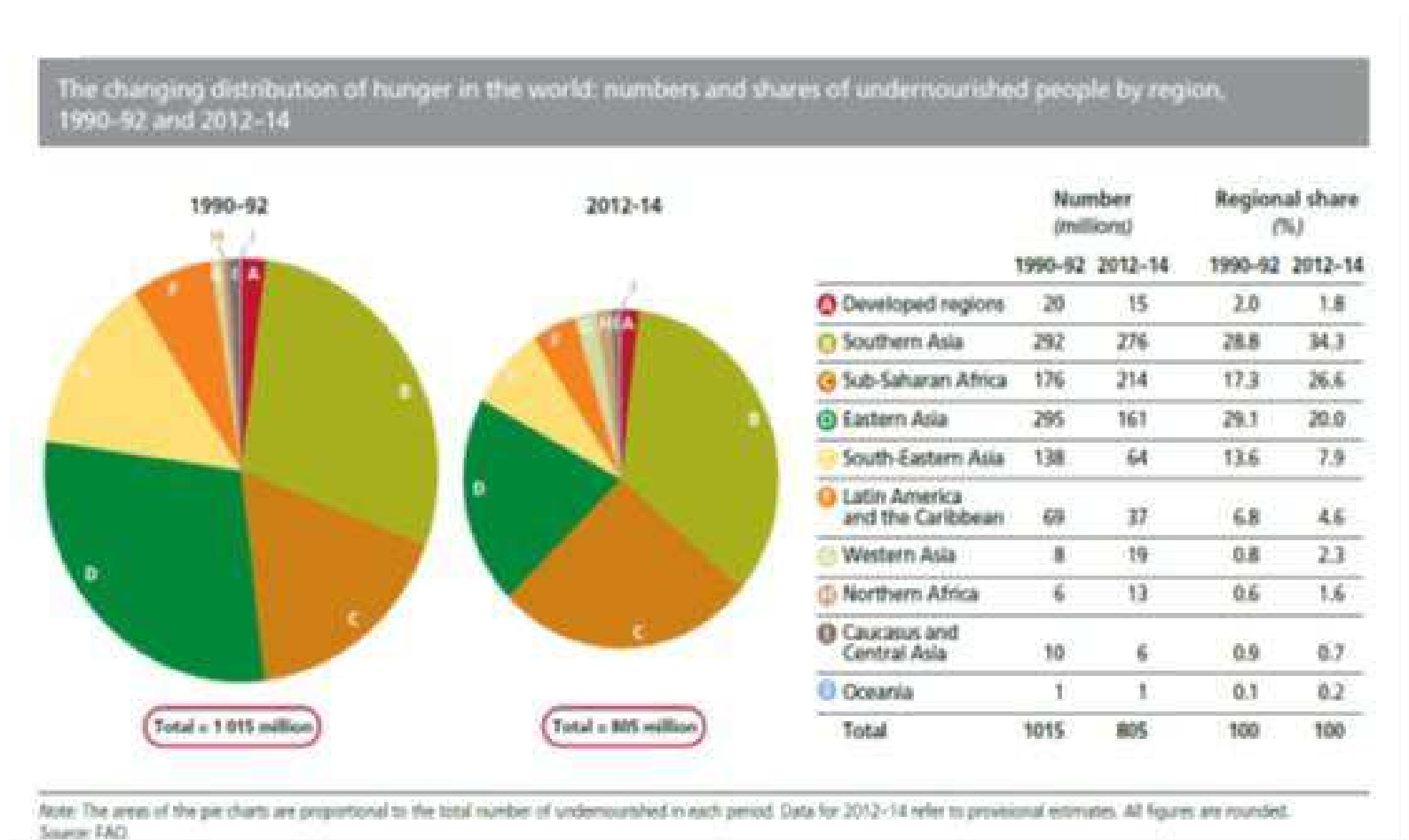
Reiteremos, las situaciones más graves respecto del hambre y la desnutrición en el mundo, están localizadas en el África sub sahariana y en tres subregiones del continente asiático, como Asia del Sur (India, Pakistán, Bangladesh), Asia Oriental (China y Corea del

¹²⁰ / La nómina de países afectados evidencia, como ya lo había establecido Amartya Sen, que los problemas más agudos de hambre se presentan en los casos de naciones que enfrentan graves conflictos internos, como guerras civiles, extremismo religioso o étnico, la desintegración del Estado, que rompe las capacidades (“entitlements”) de amplios sectores de población, para acceder a los alimentos y deteriora profundamente los canales de distribución.

¹²¹ / La revisión de los métodos utilizados para estimar las cifras del hambre (ver nota 2 del cuadro citado), se concretó en una nueva serie de datos para el período 1990-2012, generada por FAO, en el 2012. Se incorporan nuevas y ampliadas estimaciones de la población, cambian los cálculos del consumo, en función de revisiones de la información de la población clasificada por estatura, se incorporan importantes ajustes por estimaciones de pérdidas de alimentos; y también se modifican los métodos de estimación, con un modelo más flexible, para la distribución de los alimentos habituales de la población, utilizando la información disponible de encuestas de consumo de los hogares y las revisiones que se hacen del coeficiente de variación. El resultado neto es una serie con estimaciones de menores valores que la información antes disponible. Tales estimaciones son muy aproximativas; incluso la FAO reconoce la insuficiencia de la información existente, hay una gran cantidad de países, cerca de los dos tercios, que no cuentan con la capacidad técnica ni con los recursos para prepararlas. En consecuencia deben ser tomadas fundamentalmente como indicadores de tendencias, con las restricciones derivadas de los conceptos, variables y métodos utilizados. (FAO FIDA PMA, 2012, pp. 56-62). Las primeras estimaciones del impacto de la crisis alimentaria, planteadas por el Departamento de Agricultura norteamericano y por la FAO, señalaban que la subida de los precios de los alimentos en el 2007-2008, aumentaron el número de personas pobres que sufren de hambre, entre 60 y 160 millones (HEADEY, 2011), fueron rebajadas posteriormente y se consideraron como un fenómeno de corta duración.

Norte) y Asia Sur Oriental (Indonesia, Filipinas, Vietnam y Myanmar), donde se localizan varios de los países más poblados del mundo; en esas cuatro subregiones habita cerca del 90% del total de población que sufre del hambre. América Latina que representaba una proporción del 6.8% del total en 1990-1992, cae al 4.6% en 2012-2014; en número de personas que sufren hambre, esto significa bajar de 69 a 37 millones, en cada período, respectivamente, como se puede apreciar en el gráfico siguiente.

Gráfico 8 Distribución del hambre en el mundo: personas desnutridas por región



FUENTE: (FAO IFAD WFP, 2014, p. 11)

La misma tendencia se aprecia en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los de la Cumbre Mundial de la Alimentación, en las diferentes regiones del mundo, que muestra diferencias marcadas, que se presentan en el Anexo No. 20¹²²

A pesar de la reducción del número de personas afectadas por el flagelo del hambre en el mundo, en el último cuarto de siglo, el problema afecta todavía hoy a más de 800 millones de personas. Esa es una muestra evidente de la incapacidad de los países y de las organizaciones internacionales para resolver un problema cuyo costo humano y en términos del propio desarrollo es enorme.

¹²² / El objetivo 1c, fijado dentro de los ODM en el año 2000, en el marco de las Naciones Unidas, buscaba reducir a la mitad, hasta el 2015, la proporción de personas con hambre en el mundo, con relación al nivel de 1990; por su parte, la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, reunida en 1996, fijó la meta de reducir a la mitad, en el mismo período, el número de personas que sufren hambre. A pesar de ser objetivos minimalistas, establecidos para cumplirse en un cuarto de siglo, sólo se alcanzaron en forma muy parcial.

Como podemos ver, el crecimiento económico y el desarrollo, bajo las dinámicas, las estructuras y los procesos institucionales actuales, no han sido suficientes para resolver el problema del hambre; la solución pasa indudablemente por la política.

Por otro lado, el rápido incremento de los precios de alimentos claves, genera regiones, países y segmentos de población ganadores y perdedores, según el tipo de producción que desarrollan y según su condición de regiones y países exportadores o importadores netos de alimentos; en definitiva, la forma en que cada región o país se vincula con la economía global es crucial para definir los efectos que reciben de ella. Son parciales e imprecisas, sin embargo, las generalizaciones que caracterizan a determinadas regiones como exportadoras o importadoras netas de alimentos; ya que dan una impresión general válida, pero que puede ocultar diferencias muy grandes. Usualmente se destaca que América Latina es una región exportadora neta de alimentos, que contrasta claramente con lo que sucede en África; sin embargo ello se restringe a la mayor parte de Sudamérica, puesto que México, América Central y los países del Caribe, son fundamentalmente importadores netos de alimentos; de hecho, según información de la FAO, en el 2012, 18 de los 33 países de la región tienen esa característica. Más aún, incluso la porción más significativa de las exportaciones agroalimentarias de la región, está concentrada en pocos países; así, Brasil y Argentina representan el 58% de las exportaciones totales; dicha participación llega casi al 70%, si se agregan Chile, Paraguay y Uruguay.

Además, la subida de los precios de los alimentos y su creciente volatilidad, se inscriben, como hemos visto en un ciclo ascendente del conjunto de los productos primarios, que registra evoluciones muy divergentes entre los distintos productos. Por ende, cada país tiene una combinación particular de producción y comercio externo en cada segmento de productos (alimentos, minerales, petróleo), que define una posición externa neta superavitaria o excedentaria, en cada rubro; pueden existir diversas combinaciones y compensaciones. Es claro que la posición externa neta de cada país, tanto en alimentos, como en energía, es heterogénea y está sujeta a los cambios derivados de las dinámicas del desarrollo sectorial y de la evolución de la coyuntura económica.

El acelerado crecimiento de los precios del petróleo, hace que la situación de mayor vulnerabilidad se presente en los países que simultáneamente son importadores netos de hidrocarburos y de alimentos, como sucede en el caso de los de América Central, puesto que sufren un doble choque negativo. En el otro extremo están los países exportadores netos tanto de alimentos, como de hidrocarburos que podrían favorecerse con mayores ingresos por los dos rubros, como sucede en los casos de Argentina y en menor medida, con Perú y Ecuador.

Sin embargo, es preciso afinar el análisis para distinguir claramente el tipo de productos agrícolas que exporta cada país y la evolución efectiva de sus precios, ya que mientras los precios de la soya, los cereales y la carne que Argentina vende al mundo registran importantes aumentos, los incrementos de precios en productos como el café, el banano, las legumbre y hortalizas, que venden Ecuador y Perú, han sido sustancialmente menores.

En todo caso, las rentas petroleras adicionales que obtienen los países exportadores netos de hidrocarburos, Colombia y Ecuador entre los países andinos, brindan mayores márgenes de maniobra para cubrir los incrementados costos en la importación de alimentos. Además, los saldos energéticos de los países andinos, considerando el petróleo y los derivados, son más heterogéneos; Colombia es superavitaria en ambos rubros, mientras que Ecuador tiene saldo positivo en petróleo, pero es importador neto de derivados; Perú es exactamente el inverso: deficitario en petróleo y superavitario en derivados; Bolivia por su parte depende del abastecimiento externo de derivados (OLADE, 2013).

En cuanto al comercio exportador e importador de productos agrícolas y de alimentos, de los países andinos, la información de la OMC, incluida en el Anexo No. 21, permite apreciar que todos registran saldos netos positivos en el comercio tanto de productos agrícolas, como de alimentos¹²³, con la excepción de Colombia, que registra un saldo negativo y se convierte en importador neto de alimentos, desde mayo del 2012, cuando entra en vigencia el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos. Como se preveía, el acuerdo generaba amenazas serias para sectores como los productos lácteos, la carne de pollo, el arroz y el frijol, frente a las importaciones más baratas desde el norte. Los estudios disponibles (SUÁREZ MONTTOYA & BARBERI GÓMEZ, 2015), ratifican tales temores. El TLC entre Perú y Estados Unidos entró en vigor en el 2009, generando una expansión asimétrica de los flujos de exportación de cada uno de los socios, mucho más favorable en el caso de los norteamericanos, pero no ha tenido impactos marcados sobre el comercio de

¹²³ / Las cifras permiten observar también que desde comienzos del presente siglo, las transacciones externas de alimentos de los países andinos, representan entre el 73% y más del 90% del total de las exportaciones y de las importaciones agropecuarias en todo el período; en promedio, en cada uno de los cuatro países, tanto en el 2008, como en el 2013, la proporción de los alimentos en el total, bordea el 90% del total agrícola, tanto en exportaciones como en importaciones. Esto confirma la validez de nuestra opción metodológica, de tomar indistintamente los dos tipos de información, de acuerdo a las fuentes disponibles, para analizar las dinámicas de la crisis alimentaria y las respuestas de las políticas públicas. Por su especialización productiva, los países andinos no tienen cifras significativas de producción y exportación de materias primas agrícolas y productos que no sean alimentos, excepto las flores, que representaron alrededor de un 10% del valor total de productos agrícolas exportados en el 2010, en el caso del Ecuador (PROECUADOR, 2011) y un 19% en el 2012, en el caso de Colombia (FENALCO, 2013).

productos agrícolas, entre los cuales se había destacado la vulnerabilidad de rubros como el algodón, el maíz y el arroz (SCHULDT, 2014).

En el período 2005-2008, el valor de las importaciones de alimentos realizadas por los países andinos creció en forma significativa, con una tasa superior al 100%, en promedio; la misma cayó al 35.5% en el período 2008-2013.

A pesar de la posición favorable señalada, los cuatro países andinos son importadores netos de cereales y, con la excepción de Bolivia, también de oleaginosas, desde hace varias décadas; como resultado, en buena medida, de las ayudas alimentarias y de los mecanismos de apoyo a las exportaciones norteamericanas, que desplazaron a los productores locales desde fines de los años sesenta y generaron una condición de dependencia ante dichas fuentes de aprovisionamiento (SALGADO, 2004). En consecuencia, los países andinos muestran un alto porcentaje de dependencia calórica, de las importaciones, en el abastecimiento interno de alimentos, que promediaba un 28.8% en la década pasada, mientras en América Central es de 39.7% y en el Caribe de 48.7%; en el caso de las importaciones de aceites vegetales, la dependencia de las importaciones es superior al 50% de la demanda interna y, en el caso de los cereales, de casi el 40%, porcentaje que en los países de América Central es del 46.7% y en los del Caribe supera el 60% (ver Anexo No. 22). Esta característica de los países andinos es importante puesto que se trata de alimentos claves en la dieta de su población y son precisamente dos de los productos que registraron los mayores incrementos de sus precios durante la crisis alimentaria.

Las tendencias mencionadas se expresan en la evolución de los términos del intercambio agrícolas, incluidos en el Anexo No. 23; todos los países andinos presentan una evolución favorable en el período 2005-2009, con un saldo ligeramente mejor en el caso de Colombia y Bolivia, que los que registran Ecuador y Perú. En suma, su especialización en exportaciones de frutas, café, hortalizas y flores, fue contrarrestada por su dependencia en el abastecimiento externo de cereales (principalmente de trigo para Bolivia, Ecuador y Perú; maíz para Colombia) y de oleaginosas para todos, salvo Bolivia.

El régimen alimentario neoliberal genera lo que (OTERO, et al., 2013, p. 284), denominan como “la dependencia desigual y combinada”, por cuanto los países más ricos incrementan sus importaciones de frutas, verduras y unos pocos productos exóticos o de lujo, desde los países en desarrollo, que representan una porción menor de su consumo alimentario; mientras los países en desarrollo e incluso las economías emergentes, importan cada vez más productos alimentarios básicos, como cereales (trigo y maíz entre los más importantes), oleaginosas y aceites vegetales (soya fundamentalmente), como parte de un

proceso de estandarización de su dieta, hacia patrones “occidentales”, que constituyen una proporción creciente de su consumo. Esta transición es muy importante, ya que implica efectos diferenciados de la “inflación alimentaria” reciente, que impacta más fuertemente en estos países; en el análisis de 7 países que incluye el trabajo referenciado, la inflación alimentaria fue mucho mayor en países como Brasil; México y Turquía, que en Canadá y Estados Unidos.

Desde un punto de vista más general, los países cuentan con una capacidad para importar los alimentos que requieren del exterior, determinada por los ingresos que obtienen de sus exportaciones; efectivamente, en la primera mitad de la década pasada, los cuatro países andinos registraron una capacidad media para importar alimentos, mejor que la de los países centroamericanos y del Caribe. Ese indicador mide el porcentaje del ingreso de divisas por exportaciones de bienes y servicios (reducido el servicio de la deuda externa), que se destina a la compra de alimentos en el exterior; la capacidad media se sitúa entre el 11% y el 20%, (FLORES, 2008, p. 10).

La crisis alimentaria provoca el aumento de los precios de productos claves en la dieta de la mayoría de la población (trigo, maíz, arroz y soya fundamentalmente), que se transmiten a los mercados internos de cada país, provocando una mayor tasa de inflación; las estructuras de comercialización y distribución con que cuentan se convierten en el factor clave para definir la magnitud del traslado de los precios internacionales a los mercados domésticos. Los países andinos, al igual que la mayoría de países en desarrollo se caracterizan por tener cadenas muy extensas, entre los productores agrícolas y los mercados de consumo, con varios niveles de intermediación, que también presentan un elevado grado de concentración en pocos agentes, que controlan la mayor proporción del mercado. Las limitaciones de la infraestructura de comunicación y transporte, llevan al surgimiento de mercados segmentados, con marcadas diferencias de precios.

En las dos últimas décadas los países andinos se han sumado a la tendencia global, por la cual los supermercados se convierten en ejes de las cadenas de distribución, desplazando a los mercados tradicionales y a los pequeños establecimientos. El proceso va asociado a diversas transformaciones, entre las que se destacan: una creciente presencia de empresas multinacionales en el sector y una acentuada competencia; cambios en el poder de mercado de los diferentes actores en la cadena; la incorporación de modificaciones importantes en las formas de organización de la comercialización e incluso de la producción y en su tratamiento post cosecha, con una creciente aplicación de estándares privados sobre los productos, su

tratamiento, los embalajes y el creciente uso de marcas; en consecuencia, se modifican los patrones de distribución de los riesgos.

Al comenzar el siglo, se estimaba que los supermercados controlaban más del 50% del mercado en la región, colocándose en niveles comparables con los que se registraban en los países del Asia Pacífico; desde luego que existen diferencias entre la extensión y profundidad de dicha tendencia, según el tamaño del mercado, con capacidad de demanda efectiva, con que cuentan los diferentes países. También hay carencias de información sobre algunos países (REARDON & BERDEGUÉ, 2002) y (REARDON, et al., 2004). No hay nuevas investigaciones ni datos más recientes sobre esta tendencia en los países latinoamericanos y en particular de los andinos. La presencia de las grandes cadenas de distribución en los países andinos se concentra en Colombia y Perú, que cuentan con tamaños de mercado más atractivos.

Es necesario destacar la importancia que tienen las políticas y acciones que se puedan impulsar, por parte de diferentes actores, apoyadas por una participación activa y creativa del estado, para el manejo de los alimentos, más allá de su producción, incorporando la conservación, tratamiento y movilización; esas dimensiones de los temas alimentarios, junto al apoyo a la investigación y al uso de variedades mejoradas, generan cambios en las cadenas de valor y pueden tener un significativo impacto sobre el nivel de la oferta de alimentos claves (como el arroz y las papas) y mejorar el nivel de ingresos, en particular de las pequeñas unidades de producción. Hay experiencias exitosas en países como China, India y Bangladesh, posteriores a la crisis alimentaria, que deberían ser emuladas y cuyos resultados son destacables (REARDON, et al., 2012).

En la transmisión de los precios internacionales de los alimentos hacia los mercados domésticos también juega un papel importante la estructura concentrada de la importación y distribución en cada país, de productos agrícolas claves para los procesos productivos, principalmente de las agroindustrias de alimentos y bebidas, consolidada a través de las últimas décadas, aunque también suelen operar con casas comerciales y distribuidoras, asociadas o relacionadas con las empresas procesadoras. Por el tamaño relativamente reducido de los mercados de los países andinos y por el conocimiento y manejo de dichas actividades, acumulado por las empresas privadas más grandes, llegan a asumir una posición oligopólica y controlan la parte principal del mercado; esto les permite determinar los precios y las condiciones para la distribución, transfiriendo todo el incremento a los canales locales.

La elevada concentración característica de la agroindustria alimentaria en los países andinos, facilita esa transferencia de los precios¹²⁴.

Cabe reiterar que la disponibilidad de alimentos en los países andinos, en el período analizado, que incide decisivamente en presiones sobre los precios, también ha sido afectada por la incidencia de fenómenos climáticos extremos, como inundaciones y granizadas, registradas en todos los países de la región; según algunos análisis éstas serían las expresiones más visibles del cambio climático, un problema global, que plantea amenazas muy serias para la región en el corto y en el mediano plazo (SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, 2008).

En consecuencia, la magnitud de la inflación alimentaria en los países latinoamericanos fue muy diferenciada, como se puede ver en el Anexo No. 24, que presenta el incremento promedio de los precios de los alimentos entre el 2005 y el 2010; en el caso de los países andinos se aprecian tres niveles de inflación alimentaria: elevado en el caso de Bolivia (con 11.2%, aunque lejos del extremo alcanzado en Venezuela con casi un 33% y en Trinidad y Tobago, con casi un 20%); medio, en los casos del Ecuador y Colombia (con 7.9% y 6.7%, respectivamente) y bajo, en el caso del Perú (con 4.6%).

En una perspectiva de más largo plazo, que considera el período 1995-2011, la variación acumulada de los índices de precios de los alimentos y bebidas de los cuatro miembros de la Comunidad Andina, superaba a la de otras regiones, hasta los primeros años del siglo, pero en la fase más reciente de la crisis alimentaria, desde el 2005, el índice crece más rápido en los países del Caribe, MERCOSUR, América Central y México (ver Anexo No. 25).

En la fase más aguda de la crisis alimentaria, 2006-2011, la “agflación” fue muy acelerada en el caso de Bolivia, cuyo índice de precios de los alimentos, con base 2005, pasa de crecer un 10%, en el 2006, a un acumulado del 90% en el 2012 (ver Anexo No. 26); en los casos del Ecuador y Colombia, el proceso fue más moderado, puesto que si bien empieza igual, llega al 60% en el 2012, en el primero, mientras en el segundo no supera el 50%. La

¹²⁴ / Como ilustración de lo señalado presentamos algunas cifras del caso ecuatoriano; para el 2008, según las encuestas sectoriales del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC), en casi todas las subramas de la agroindustria de alimentos existe un reducido número de empresas, que controlan más del 70% del valor de las ventas de dicha rama. Se destacan los casos de la carne y productos cárnicos (una empresa con el 82.5% del total), elaboración de azúcar (2 empresas con 80.9%); elaboración de productos de molinería (6 empresas, con 70.7%); elaboración de fideos y productos farináceos (4 empresas con 77.6%) y en productos de panadería (4 empresas con 77.6%). Las empresas que utilizan materias primas importadas, como las de la molinería, panadería y productos conexos, realizan directamente la compra de cereales, como el trigo, la avena, o de otros insumos importados como la soya. Datos proporcionados directamente por (RUIZ, 2013). La tendencia es similar en los demás países andinos.

inflación alimentaria en el Perú fue mucho menos aguda, superando levemente el 30% acumulado, al 2012. El coeficiente de variación del índice mensual de precios de los alimentos en los países andinos, complementa lo señalado (ver Anexo No. 27); la variabilidad del índice se acelera en todos los países en el 2007, pero sobre todo en el 2008; dicha tendencia es mucho más aguda en el caso de Bolivia, donde arranca desde el 2005 y se acelera significativamente en el 2007 y 2008, e incluso en el 2010.

El análisis de la evolución del índice de precios de los alimentos calculado por la FAO¹²⁵, comparado con la inflación en cada uno de los países andinos, medida por sus propios índices de precios al consumidor (tanto el índice general como el de los alimentos), se presenta en el Anexo No. 28. En los cuatro países, la variación de los precios internacionales de los alimentos, es mucho mayor que los niveles registrados en los alimentos a nivel doméstico, mientras el índice general se sitúa entre las dos anteriores. (La dolarización introducida en Ecuador a comienzos del siglo provocó un estallido inflacionario inicial, muy por encima de la evolución de los precios de los alimentos en los mercados internacionales, que se registra tanto en el índice general como en el de los alimentos; este incremento tiende a estabilizarse a mediados de la década pasada, desde entonces el índice doméstico de los alimentos sigue la trayectoria del índice FAO, pero en un menor nivel. En suma, la evolución de los precios de los alimentos en los mercados internacionales parece marcar la trayectoria de los índices domésticos. La crisis alimentaria aparece en estos índices como una importante subida de los precios de los alimentos en el 2008, que se registra dentro de una clara tendencia ascendente desde el 2002; en años posteriores los precios de los alimentos se mantienen sobre el nivel de los precios de los años previos. Parece claro entonces que la inflación alimentaria global empujó la subida del índice general de precios en todos los países andinos.

Como se analizó en el capítulo anterior, la inflación alimentaria golpea con mayor fuerza a los sectores más pobres y vulnerables de los cuatro países andinos, que gastan una porción mayor de sus ingresos para comprar alimentos. En consecuencia se incrementa el número de personas desnutridas en los países andinos, en forma temporal, puesto que la fase ascendente del ciclo de los productos básicos, en general, siguió siendo favorable hasta el 2013, para el petróleo y los minerales; el crecimiento registrado permitió mantener la

¹²⁵ / Es el índice sintético de la FAO, que recoge en un índice promedio, las variaciones de precios en los mercados internacionales, de una canasta de productos alimenticios, clasificados en cinco grupos (cereales, aceites vegetales, productos lácteos, carne, azúcar), cada uno con su respectiva ponderación. Incluye a 23 productos alimenticios, algunos con distintas cotizaciones, en diferentes mercados, que dan un total de 73 series (FAO, 2015) y (FAO, s.f.).

evolución positiva hacia menores niveles de pobreza y desnutrición, como se puede apreciar en el Anexo No. 29, que registra una reducción muy importante de los niveles de pobreza e indigencia en Bolivia, Colombia y Ecuador, en el período 2005-2013, en un promedio de 35% y 41%, respectivamente; se destaca sin embargo, el caso del Perú, que redujo la pobreza en 54.5% y la indigencia en 78%.

Otra característica de los países andinos es la extrema heterogeneidad que presentan las diversas regiones que los conforman; en el Anexo No. 30 se puede apreciar que los promedios nacionales ocultan diferencias muy grandes: el índice promedio de extrema pobreza es muy elevado en Bolivia, con mucho más que el doble de los correspondientes a Perú y Colombia; y una diferencia menor, comparado con el del Ecuador. Pero además presenta una dispersión extrema en el caso de Bolivia, con zonas que registran índices de pobreza del 61%, mientras en otras llega al 17.7%; en el caso del Ecuador hay regiones con índices de 45% y otras con 8%. La dispersión es menos amplia en Colombia y Perú. De allí que parece clara la necesidad de aplicar políticas diferenciadas, según las zonas y utilizar mecanismos distintos para enfrentar problemas con grados diversos.

En términos agregados, los países andinos presentan al 2010, niveles relativamente elevados de vulnerabilidad de ingresos entre su población¹²⁶, ver Anexo No. 31, ya que sólo un 38% de la población de Perú, un 31% de la de Colombia y Ecuador; y, un 24% de la de Bolivia, no es vulnerable a modificaciones en su nivel de ingreso, que puedan afectar seriamente su capacidad de consumo, al representar más de 1.8 líneas de pobreza; el resto de la población tiene algún nivel de vulnerabilidad ante cambios en su nivel de ingresos. La situación de extrema vulnerabilidad (población con ingresos que no cubren el 0.6 de la línea de pobreza), afecta al 12% de la población en Perú, 18% en Ecuador, 23% en Colombia y un 35% en Bolivia (MARTÍNEZ & PALMA, 2014). Estas vulnerabilidades, que pueden agravarse ante un cambio en el ciclo económico, sea por factores externos transmitidos por las crecientes interrelaciones con la economía global, o por dinámicas internas, plantean la necesidad de asignar mayor prioridad a la sostenibilidad del modelo de desarrollo y a las políticas públicas de seguridad y soberanía alimentaria.

Sin embargo, cabe reiterar, que los procesos y situaciones descritas se insertan en una clara tendencia hacia una mejora significativa en los niveles de nutrición en los países andinos; al 2010, sólo Bolivia mantenía una situación alimentaria crítica, medida por el

¹²⁶ / Que se mide a partir de la relación entre los ingresos de la población y la línea de pobreza e indigencia, ver (MARTÍNEZ & PALMA, 2014).

Índice Global de Hambre¹²⁷, si bien registra una importante mejora frente al nivel de 1990; Perú y Ecuador presentan un avance significativo al pasar de una situación crítica a moderada en ese mismo período; Colombia también mejora y mantiene una situación moderada, como se evidencia en el Anexo No. 32 (IICA, 2012). Con la información más reciente, incluida en el Anexo No. 33, vemos que todos los países andinos presentan una situación moderada al 2014, mientras Colombia y Ecuador se acercan al nivel bajo. Entre 1990 y el 2014, el GHI de Bolivia cayó de 18.6 a 9.9; el de Perú, de 16.1 a 5.7; el de Ecuador de 14.9 a 7.9; y, el de Colombia de 10.9 a 5.3 (INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE IFPRI, 2014).

En ese contexto, marcado por mejoras importantes en la situación alimentaria y en los niveles nutricionales de los países andinos, en particular en lo que va del presente siglo, pero con la persistencia de grandes desigualdades y sectores marginados, que enfrentan situaciones difíciles, revisamos a continuación la forma en que los gobiernos de los cuatro países andinos percibieron la crisis alimentaria y comprendieron sus alcances, para definir sus políticas ante los efectos registrados.

3.3 Percepciones de la crisis alimentaria en los países andinos y sus políticas públicas.

Las políticas públicas con las cuales respondieron los gobiernos de los países andinos frente a la crisis alimentaria, son el resultado de la lectura que hacen de los procesos detallados en las páginas precedentes; ella está marcada por la coyuntura económica y política en la que se encontraba cada país, en el período de crisis, pero sobre todo, por la valoración que hacen las autoridades, de las formas y de la magnitud de sus impactos sobre su población. Las presiones y acciones de diversos sectores, principalmente del empresariado y de los trabajadores juegan indudablemente un papel relevante.

El comportamiento y las políticas de los gobiernos de los países andinos están marcadas por la lógica política, que los lleva a evaluar los efectos que distintos procesos, en este caso el rápido aumento de los precios de los alimentos tendrá sobre su prestigio y su

¹²⁷ / El Global Hunger Index (GHI) es calculado por el IFPRI, como el promedio de los porcentajes de: población desnutrida; niños menores de 5 años con bajo peso; y, niños que mueren antes de cumplir 5 años. Se considera como una medida multidimensional, ya que refleja la situación del conjunto de la población, pero destaca la de los niños. Así se establece un valor que va desde 0, la mejor situación, hasta 100, la peor. Se considera que el Índice de Hambre es bajo cuando es igual o menor que 4.9; moderado con valores entre 5 y 9.9 y crítica entre 10 y 19.9; los valores superiores a 20 y a 30 son alarmantes y extremadamente alarmantes, respectivamente. (INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE IFPRI, 2014).

legitimidad ante la opinión pública; sobre la valoración que la opinión pública tiene de dicho gobierno.

Esas percepciones y lecturas se expresan en las políticas aplicadas, pero también las encontramos en el discurso que manejan las autoridades, o en expresiones oficiales o públicas respecto de la crisis alimentaria y sus consecuencias. A continuación resumiremos en forma somera, tales elementos en cada uno de los países.

3.3.1 Bolivia.

Como vimos en el capítulo anterior, el gobierno de Evo Morales, reaccionó ante la crisis alimentaria, con un conjunto de medidas emergentes que buscaban garantizar la disponibilidad y el acceso de la población a los alimentos, cuyos precios estaban subiendo en forma desmesurada, principalmente: trigo y harina, arroz y maíz, por su impacto directo en rubros claves de la canasta de consumo de los bolivianos, como el pan, los fideos y la carne de pollo. Entre dichas medidas estuvieron la reducción de aranceles a las importaciones de alimentos, controles cuantitativos y la suspensión de exportaciones de alimentos como maíz, grasas vegetales, pollo, trigo; el subsidio a la harina de trigo para mantener bajo el precio del pan; adicionalmente se mantuvieron programas de alimentación escolar y se creó la renta dignidad, como una ayuda para personas de la tercera edad.

En agosto del 2007 se crea la Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos (EMAPA), con la misión de impulsar la producción de alimentos, especialmente de arroz, maíz y trigo, de pequeños y medianos productores, mediante instrumentos como el financiamiento de la compra de semillas certificadas, insumos como fertilizantes y agroquímicos, con préstamos sin intereses y asegurando la compra de la producción. Sin embargo, el alcance de las acciones de EMAPA se disuelve, por sus limitados recursos presupuestarios y su elevado costo operativo. En la práctica la empresa maneja menos del 5% de la producción de los rubros mencionados.

Cabe recordar que desde el inicio de su mandato en enero del 2006, el gobierno de Morales enfrentó una cerrada oposición de los sectores ligados a los terratenientes dueños de las unidades productivas principalmente ganaderas y soyeras de la denominada “media luna”, región predominantemente blanco-mestiza del oriente boliviano (formada por los Departamentos de Santa Cruz, Beni, Pando y Tarija); esa es la zona productora agrícola más importante del país, en diversos rubros, pero especialmente en carne, leche, pollos, maíz y arroz. En el 2008 su peso en la producción agrícola total bordeaba el 80%, pero más de las

cuatro quintas partes correspondían al Departamento de Santa Cruz (ORMACHEA SAAVEDRA, Enrique, 2010). Se trata de una región caracterizada por pocas unidades productivas de gran tamaño, con altos niveles de tecnificación, que apuestan a la producción extensiva, incluyendo un amplio uso de semillas de soya transgénica, desde hace 10 años atrás. Esos sectores de grandes terratenientes levantaron la bandera de la autonomía regional, como rechazo al primer gobierno de un indígena en la historia del país. En el 2007 y sobre todo en el 2008, cuando se registró la mayor alza de los precios de los alimentos, se agudizó la confrontación abierta entre el régimen y los sectores autonomistas, apoyados por el poder del agro negocio, en medio de la disputa por la aprobación de una nueva constitución. Se produjeron diversos choques que provocaron incluso la pérdida de vidas humanas. Los poderosos gremios de agricultores y ganaderos de Santa Cruz, que controlan además los gobiernos locales, cuestionaron las políticas públicas de Evo Morales frente a la crisis alimentaria, que afectaban sus intereses y coartaba su orientación exportadora; las consideraban reactivas, cortoplacistas y equivocadas. Ellos reclaman que se garantice la propiedad de la tierra, se permita la expansión de la frontera agrícola y se liberalice el uso de semillas transgénicas, así como la exportación de soya, aceite y maíz, fomentando la inversión, con el apoyo financiero del estado¹²⁸, como formas de garantizar la seguridad alimentaria en el mediano y largo plazos.

Es en el contexto de dicha confrontación política, pero también ideológica, que se puede comprender la posición del gobierno boliviano contenida en el documento presentado por el (MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE (MDRyMA) Bolivia, 2008), en la Cumbre sobre Seguridad Alimentaria Mundial, que se desarrolló en Roma, en los primeros días del mes de junio del 2008; en ella se expresa inequívocamente que “no hay crisis alimentaria en Bolivia”, ya que la producción nacional cubre la demanda de alimentos básicos; reconoce sin embargo, “el déficit estructural en la producción de trigo” y la dependencia de las importaciones, como un legado del neoliberalismo. El gobierno consideraba que la subida de precios de los alimentos y el desabastecimiento se explicaban por los problemas climáticos que sufrió el territorio boliviano en los dos años previos por los efectos del Niño en el 2007 y la Niña en el 2008; pero sobre todo por la especulación y el acaparamiento de alimentos, propiciado por sectores empresariales y cívicos radicales de ciertos departamentos, que impulsaban la autonomía y el

¹²⁸ / Una presentación articulada de sus visiones se incluye en los artículos de (INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR, 2008), firmados por los principales dirigentes de los gremios empresariales agrícolas y ganaderos de Santa Cruz.

separatismo. También se cuestiona a la cooperación internacional que no asume la rectoría del estado boliviano en el uso de los recursos.

El gobierno destaca que está impulsando un “nuevo modelo de desarrollo productivo rural”, que asigna un papel decisivo al estado, que planifica, monitorea, regula y controla la producción, el abastecimiento y los precios de los alimentos básicos; las empresas públicas o mixtas cumplen un papel crucial en la producción y en la comercialización de los alimentos. Señala como sus acciones principales el apoyo a la producción con crédito, insumos y transferencias financieras; la suspensión temporal de las exportaciones; el control de las importaciones y la formación de reservas. Finalmente destaca entre los mecanismos fundamentales para el nuevo modelo a EMAPA, las unidades del Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario, Medio Ambiente (MDRAyMA), el Banco de Desarrollo Productivo (BDP), el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG) y el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF), en construcción.

A fines del 2010 el gobierno anunció una serie de programas, por un valor de 50 millones de dólares, orientados a lograr la seguridad e incluso la soberanía alimentaria; entre ellos se incluye: el de Apoyo a la Seguridad Alimentaria (PASA), centrado en impulsar la producción de trigo, papa y maíz; el de Valoración de la Economía Campesina, con la cría de camélidos (VALE); y, el de Creación de Iniciativas Alimentarias Rurales (CRIAR), para tecnología productiva y mejorar la producción (VÁSQUEZ, Víctor Hugo, 2010).

Sin embargo, en el 2011 y en el 2012, los eventos climáticos adversos continuaron afectando a diversas regiones de Bolivia, reduciendo la disponibilidad de alimentos y aumentando los temores de “una nueva crisis alimentaria”. De hecho Bolivia aparece como uno de los países más vulnerables de la región frente al aumento de las temperaturas generados como parte del cambio climático; entre el 2006 y el 2011, el país habría perdido anualmente entre 300 y 400 millones de bienes y flujos económicos, por los eventos catastróficos registrados (PNUD, 2011, p. 17). En febrero del 2011 se decretó la emergencia nacional para enfrentar los destrozos causados por el fenómeno de La Niña. Subieron los precios básicamente de la harina, el pan y escaseaba el azúcar; las presiones populares aumentaban y el gobierno debió recurrir a masivas importaciones de azúcar.

El discurso del gobierno siguió destacando los efectos de los problemas climáticos, la especulación y el contrabando, como los factores que explicaban los altos precios y la escasez de ciertos alimentos; pero presionado por la necesidad de responder ante los problemas y evitar la creciente importación de alimentos de los últimos años, en febrero del 2011, el gobierno anunció que había logrado una “alianza productiva” con los empresarios

agroindustriales del oriente, cuyo objetivo era garantizar el adecuado abastecimiento del mercado interno; esa alianza se ha mantenido hasta el presente.

Es decir, más allá de la retórica de apostar a la seguridad y la soberanía alimentaria, apoyando a la pequeña agricultura familiar campesina, indígena y comunitaria, como se señala en numerosos documentos oficiales, incluso en la propia constitución (artículo 407) y en declaraciones públicas de autoridades gubernamentales, el gobierno ha reorientado pragmáticamente su política y ha revisado la legislación agraria hacia una menor exigencia en temas como la función económica y social de la tierra (factor que podía llevar a la expropiación), las quemas y la expansión de la frontera agrícola, los biocombustibles y ha expresado su posición favorable a los cultivos transgénicos de algodón y maíz (asunto que deberá definir la Asamblea Legislativa). La lógica política de mantener amplios niveles de legitimidad y aceptación popular gracias a la enorme expansión de la inversión y del gasto públicos, gracias a los altos precios de los hidrocarburos (básicamente del gas) y de los minerales, que permitió mantener elevadas tasas de crecimiento del PIB y un mejoramiento general de los ingresos. Ese modelo, centrado en un activo papel del estado, sólo puede funcionar mientras existan condiciones económicas favorables; el fin del ciclo de los productos primarios y sus efectos, lleva al gobierno a revisar drásticamente su agenda alimentaria, apoyando a los sectores agroindustriales, cuyas explotaciones de monocultivo extensivo y con un elevado uso de agroquímicos, ávidos de ampliar la frontera agrícola a cualquier costo y de ampliar su productividad con más agroquímicos y semillas transgénicas, contradicen su retórica de apostar por la “producción familiar campesina y de base comunitaria”, como el pilar de la soberanía alimentaria.

3.3.2 Colombia.

El estado colombiano se olvidó virtualmente del sector agrícola durante más de dos décadas; el peso declinante del sector en el PIB y el sesgo urbano de los modelos de desarrollo aplicados explican, en buena medida, esa evolución. De hecho el área rural se caracterizó históricamente por elevados niveles de concentración de la tierra, altos índices de pobreza y de emigración de la población y una decreciente prioridad dentro de las políticas públicas del estado colombiano. En gran medida esa situación generó las condiciones que llevaron a crecientes y persistentes niveles de violencia, que han marcado la historia del país desde mediados del siglo pasado, que incluyen la emergencia y las acciones de diversos movimientos guerrilleros; la conformación de grupos paramilitares con el auspicio encubierto

del estado; el surgimiento y ascenso, desde los años ochenta, de los cultivos de coca y el desarrollo del problema del narcotráfico, con sus secuelas de terror, corrupción y violencia. A pesar de ello, el amplio y productivo territorio disponible, y el esfuerzo de su población, permitió que el país fuera un importante productor de banano, de café y se convirtiera en exportador neto de productos agrícolas y de alimentos.

Cuando se agudiza el rápido ascenso de los precios de los alimentos en los mercados internacionales, el Ministro de Agricultura de entonces, Andrés Felipe Arias, declaró que Colombia estaba blindada, puesto que:

"Somos autosuficientes en un 90 por ciento, y los almacenes ofrecen productos con precios para todos los bolsillos. Este año llegamos a una cifra récord de producción de alimentos. La crisis que afecta a otros países no sucede en Colombia" (REVISTA SEMANA, 2008).

El ministro reconocía la dependencia frente al abastecimiento externo de trigo, debido a que el país "no tiene vocación" para su producción, pero añadía que ella estaba aumentando; también mencionaba los esfuerzos que se hacían para incrementar el abastecimiento interno de maíz¹²⁹ (GÓMEZ DÍAZ, 2008).

Pero el portavoz del gobierno colombiano subrayaba también que la crisis era una gran oportunidad para el país, pues es uno de los pocos que cuentan con extensas superficies de tierra, para aprovechar la creciente demanda de alimentos y de productos agrícolas en el mundo¹³⁰. Planteaba que el país podría incrementar significativamente su producción agrícola y de alimentos (básicamente frutas, verduras y legumbres), sin "tumbar selva", puesto que cuenta con 22 millones de hectáreas aptas para la producción agrícola, de las cuales sólo utiliza actualmente 5 millones; los 17 millones de diferencia están dentro de los 40 millones de hectáreas actualmente destinadas a la ganadería (frente a los 14 millones que deberían tener tal uso¹³¹). Por lo tanto habría un amplio margen para aumentar la producción de alimentos, generar mayores niveles de empleo, crear "un colchón" adecuado para la seguridad alimentaria e incrementar sus exportaciones¹³².

¹²⁹ / El consumo anual del país de dicho cereal, al 2008, era de 4 millones de toneladas, de las cuales un 25% era de producción nacional.

¹³⁰ / En esta parte nos apoyamos en información de la prensa colombiana, así como en la entrevista incluida en (GÓMEZ DÍAZ, 2008).

¹³¹ / Esta actividad se extendió en las últimas dos décadas, acompañando la agudización de los conflictos y de la violencia, que generó más de 6 millones de desplazados y el abandono/despojo de un estimado total de 10 millones de hectáreas entre 1994 y el 2013 (GONZÁLES POSSO, 2013); al ser la forma más sencilla de ocupar el territorio y que no exige grandes cantidades de mano de obra, se convirtió en la opción preferida por sectores económicos y políticos que incluso propiciaron esta forma de apropiarse de grandes superficies de tierra.

¹³² / Vale mencionar que previamente, siendo Arias el ministro de agricultura del régimen de Uribe, se dicta la Ley 1133 del 2007, que crea el programa "Agro Ingreso Seguro-AIS", cuyo objetivo era canalizar recursos financieros y ayudas a los productores agrícolas colombianos, a fin de permitir a los sectores más vulnerables del agro, ajustarse a la competencia que generaría la entrada en vigor del tratado de libre comercio con los Estados Unidos, firmado en noviembre 2006, cuyos agricultores reciben subsidios y apoyos desde los años

El ministro Arias destaca que, en el caso de Colombia, no tendría sentido el debate sobre la apuesta por los biocombustibles, ya que dicha opción no significa afectar a los bosques ni áreas protegidas, ni compite con el cultivo de alimentos u otros productos agrícolas; ratifica entonces una política pública de apoyo a la producción de etanol (de la caña de azúcar) y de biodiesel (de la palma), consolidada mediante las mezclas obligatorias para los consumidores, establecidas en el 2001, pero que se aplicaron efectivamente desde septiembre del 2005; este mercado garantizado y los demás incentivos acordados por el estado en cuanto a créditos, reducción del impuesto a la renta y de aranceles en los equipos importados, provocaron una importante expansión de su producción desde mediados de la década pasada, favorecida también por los altos precios del crudo (GARCÍA ROMERO & CALDERÓN ETTER, 2012).

Es importante destacar también, que el ministro Arias señala que una expansión significativa de la producción y de las exportaciones de alimentos y productos agrícolas, parte de las cuales irían a los países vecinos (principalmente Venezuela), darían a Colombia una posición geopolítica ventajosa, ya que aumentarían la dependencia de tales países del abastecimiento externo de alimentos.

De acuerdo con esas posiciones, las autoridades gubernamentales plantean que no es necesario establecer límites a la propiedad de la tierra en manos de extranjeros (como se venía definiendo en esos años en Argentina, Brasil y discutiendo en varios otros). Para el gobierno colombiano esa sería más bien una oportunidad para atraer a la inversión extranjera orientada a desarrollar la agroindustria, puesto que los campesinos no poseen el capital necesario.

Diferentes sectores de la opinión pública colombiana cuestionaron las tesis del ministro Arias, ya que pasan por alto los elevados niveles de concentración de la tierra en el campo, unido a muy altos índices de pobreza e indigencia que sufre la población de las zonas rurales; el despojo y el desplazamiento que ha golpeado a millones de personas; así como el deterioro o la desaparición de las instituciones estatales en el campo; políticas públicas centradas en las grandes unidades de monocultivo extensivo, que requieren un elevado uso de agua y de

treinta. Los sectores perdedores deberían mejorar sus niveles de competitividad con nuevas inversiones en riego y drenaje, capitalización y tecnología. Era un programa para 10 años, con un monto anual de alrededor de 250 millones de dólares (DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2009). Este programa se convirtió en el mayor escándalo de corrupción cuando en el 2008 se denunció que los recursos habían ido a narcotraficantes, grandes propietarios, familias adineradas y reinas de belleza, entre otros; el ministro Arias fue juzgado y condenado a 17 años de prisión, pero huyó y pidió asilo en Estados Unidos. Desde el 2011 fue sustituido por el programa Desarrollo Rural con Equidad DRE, que persigue el mismo objetivo, pero ahora tiene mayor control en el uso de los recursos y privilegia la integración de pequeños y mediano productores, con las grandes empresas del sector, principalmente por la vía de contratos.

agroquímicos, que agravan los efectos del cambio climático. La creciente tendencia a importar alimentos demuestra la fragilidad de la seguridad alimentaria.

Adicionalmente, en el 2011 el PNUD presentó un informe completo sobre el campo colombiano, en el que destaca el problema de las tierras acumulado en las últimas décadas, convirtiéndolo en un espacio caracterizado por la pobreza, conflictividad y desinstitucionalización, ante la escasa atención de la sociedad y del estado, en el cual existe mal uso de los recursos disponibles y persiste una muy alta concentración de la tierra. En ese contexto se señala que las políticas públicas y las acciones del estado han agudizado la concentración de la tierra, la inequidad y el conflicto, generando una reducción de la confianza de la población. Termina proponiendo una “reforma rural transformadora”, que ordene el territorio, fortalezca las instituciones públicas y la presencia del estado en el campo, y propicie un desarrollo rural democrático, respetuoso de los derechos humano y del medio ambiente (PNUD, 2011).

Otras líneas de política pública en el tema alimentario fueron la creación, por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, a fines de marzo del 2008, de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) y el lanzamiento en abril del 2011, del Plan País Maíz; la primera no hace ninguna referencia a la crisis alimentaria, se orienta fundamentalmente a las perspectivas clásicas de atención a los sectores de población más vulnerables y a los temas nutricionales básicos, en aspectos como disponibilidad, acceso, consumo, aprovechamiento y calidad de los alimentos; y asegura la continuidad de programas ya existentes¹³³. El segundo es una respuesta ante la dependencia creciente de importaciones de maíz, que se tornó más pesada durante la crisis alimentaria; el plan busca reducir las importaciones y aumentar la seguridad alimentaria, incrementando el área sembrada (en 82%, a 300 mil toneladas), la producción (en 118%) y los rendimientos (en 20%), hasta el 2014 (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2011). Para ello se busca tecnificar los cultivos, apoyar la comercialización y dar crédito para semillas y fertilizantes. También se contempla financiar la cobertura de los productores frente a caídas de los precios en los mercados y propiciar alianzas con las empresas avícolas y criaderos de cerdos. El programa fue muy exitoso hasta el 2013, pero a partir del siguiente año se presentaron problemas por la vulnerabilidad del cultivo ante problemas climáticos y económicos, como la caída de los precios y la revaluación del peso.

¹³³ / Incluye programas sociales como: alimentación escolar, atención nutricional en la primera infancia y a los adultos mayores, subsidios familiares, raciones alimenticias de emergencia, desplazados, sectores indígenas, redes de seguridad alimentaria, educación y seguimiento nutricional. Para más detalles ver (CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA SOCIAL CONPES, 2008) y (NEUFELD, et al., 2010)

Pero será el inicio de las negociaciones de paz entre el gobierno y las FARC, en el segundo semestre del 2012, en un nuevo intento de resolver el histórico conflicto, lo que marcará los desarrollos más recientes con respecto al campo y a la agricultura en Colombia. Recordemos que el primer punto de negociación acordado entre las partes era precisamente el de resolver el problema agrario, logrando lo que los negociadores de las FARC denominaron como “una reforma rural y agraria integral” (SEMANA, 2013).

Resumimos brevemente sus propuestas, para mostrar su visión de la crisis que enfrenta el campo colombiano, que presenta similitudes y diferencias con las perspectivas oficiales. Promueven el fin del latifundio improductivo y establecer límites a la “extranjerización” de la tierra; la revisión y denuncia de los acuerdos comerciales que afecten a la seguridad alimentaria, a la alimentación y a la nutrición de la población; reparaciones para las víctimas del desplazamiento forzoso; dotar de infraestructura a las áreas rurales y mejorar la nutrición de los sectores campesinos; impulsar acciones frente a los cultivos ilícitos; impulsar el acceso a la tierra de los campesinos, creando un fondo de tierras, con los latifundios improductivos, tierras baldías y predios usurpados; una política tributaria que favorezca la redistribución de la tierra; respeto de los territorios indígenas y zonas de reserva campesinas; promover la producción para la seguridad alimentaria e invertir en desarrollo científico-técnico, protegiendo los conocimientos ancestrales.

La negociación de este tema tomó seis meses y se dejaron pendientes varios puntos claves entre los cuales se destacan el de los latifundios y su delimitación; el freno a la extranjerización de la propiedad de la tierra; la restitución de las tierras a los desplazados; los conflictos por el uso del territorio para minería y generación de energía; la regulación de los cultivos para agro combustibles; la revisión-renegociación de los TLCs; y, la cuantificación del fondo de tierras (FARC, 2015).

Reconociendo la necesidad de responder en forma efectiva a los desafíos planteados por el pos conflicto y superar la inercia predominante en las políticas agrícolas, el gobierno colombiano creó a mediados de octubre del 2014 una Misión para la Transformación del Campo y colocó al frente de ella a José Antonio Ocampo, uno de los economistas más reconocidos del país y candidato a la presidencia del Banco Mundial. Su objetivo es identificar un conjunto de políticas públicas y de instrumentos para orientar la inversión pública en desarrollo rural en las próximas dos décadas

Sus primeros trabajos se han ido entregado en los meses subsiguientes; los más importantes son (OCAMPO, 2014) y (RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2014); los ejes de la propuesta se articulan en torno a un modelo de desarrollo rural

integral con enfoque territorial diferenciado, que busca involucrar a todos los actores que lo conforman (gobiernos central y locales, sectores privados, campesinos); rebasa las divisiones políticas, consideran los vínculos entre espacios urbanos y rurales, como un elemento de la dinámica regional; así como diversas dimensiones incluyendo la vivienda, educación, salud, vialidad, títulos de propiedad. El programa busca reducir la pobreza y la brecha que separa a las áreas rurales de las zonas urbanas, ofreciendo mayores oportunidades para esa población. Sin embargo, en octubre del 2014, el gobierno presentó a la Cámara de Representantes un proyecto de ley, que creaba las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social (ZIDRES), que iba en contra de lo negociado en los acuerdos de paz, sobre el tema agrario, ya que se trata de un programa que favorece el acaparamiento y la concentración de la tierra (OXFAM , 2015), incluso en manos de extranjeros; propicia el modelo empresarial de la agroindustria intensiva y el monocultivo; discrimina contra la agricultura familiar y los campesinos; sería una verdadera “contrarreforma agraria”. Cabe preguntarse, entonces, cual podrá ser el uso que tendrán los trabajos de la Misión presidida por Ocampo.

Como hemos mostrado, en el caso de Colombia, la dinámica del manejo de los temas agrícolas y alimentarios ha estado determinada fundamentalmente por el conflicto político que marca su historia desde mediados del siglo pasado y los esfuerzos por superarlo.

El poder de la oligarquía terrateniente y las enormes dificultades políticas para modificar la inequidad en las áreas rurales, junto a la apuesta por el modelo agro empresarial, en detrimento de los sectores campesinos y de las unidades familiares, permiten presagiar la persistencia de un escenario conflictivo.

3.3.3 Ecuador.

La fase de mayor ascenso de los precios de los alimentos en los mercados internacionales coincide con los procesos políticos que marcan la transición del Ecuador, dejando atrás regímenes marcados por el neoliberalismo, que enfatizaban la ortodoxia macroeconómica y fiscal, así como el pago de la deuda externa, que llevaron a la dolarización, en medio de la peor crisis de los últimos 80 años. Desde mediados de la década de los noventa, hasta el 2005, el Ecuador enfrentó un período de gran inestabilidad económica y política, con el consecuente deterioro de las condiciones de vida de amplios segmentos de la población. El gobierno de Rafael Correa llega al poder con una propuesta que planteaba la necesidad de recuperar el papel central del estado en la economía, reconstruyendo su capacidad reguladora, el rol de la planificación, asignando a la inversión

pública la función de dinamizar el crecimiento de la economía. Esa agenda de gobierno sólo puede funcionar con una fuerte disponibilidad de recursos, lo que fue posible gracias al boom de las materias primas y en particular al incremento de los precios del petróleo.

El período 2006-2009, fue de intensa actividad política en el Ecuador; los ciudadanos debieron acudir a las urnas en 6 ocasiones (las 2 vueltas para elegir presidente y parlamentarios; consulta para aprobar la convocatoria de una asamblea constituyente, elección de los representantes a la misma y la ratificación de la nueva norma; y, una nueva elección de presidente, bajo la nueva normatividad). Varias medidas de política pública estaban marcadas por esos ciclos electorales, pero la más evidente es el ajuste del bono de desarrollo humano, mecanismo de transferencia monetaria condicionada que se utilizaba como tal desde el 2003; fue duplicado, pasando a 30 dólares a fines de enero del 2006, cumpliendo una promesa de campaña de Rafael Correa; será incrementado a 50 dólares en el 2013, en la fase final de la campaña para su reelección.

En el primer semestre del 2008, cuando los precios de los alimentos llegaban a picos nominales en los mercados internacionales, la inflación en el Ecuador se aceleraba, pasando de una tasa anual de 3.32% a fines del 2007, a una tasa acumulada hasta junio de 2008 de 7.09% (que significa un nivel anualizado de 9.69%) (BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, 2008). Eso afectaba a la popularidad del gobierno, cuya aceptación cae en las encuestas, como reseña (OSPINA PERALTA, 2008).

Las reacciones del gobierno ecuatoriano ante la crisis alimentaria se resumen a continuación¹³⁴: en junio del 2008, el gobierno estableció un subsidio que recibirán los productores, para adquirir un conjunto muy amplio de insumos agropecuarios (plaguicidas, fertilizantes, semillas y productos veterinarios). Al mismo tiempo propuso a la Asamblea Constituyente, que apruebe un mandato agrícola, que establezca lo que se denominaba como “un Programa de Soberanía Alimentaria, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2009”, que básicamente incluye un conjunto de subsidios y exoneraciones, para reducir los costos externos¹³⁵, que deben cubrir los productores de alimentos, frenar las tendencias inflacionarias e impedir que se produzca una grave crisis alimentaria. Además de los subsidios mencionados, se exonera del impuesto a la renta 2008 y 2009, a los importadores

¹³⁴ / En realidad, desde el 2007 se habían adoptado medidas de carácter más tradicional, como el subsidio a la harina de trigo y su importación directa desde Argentina; el acuerdo para congelar el precio del pan popular; ventas directas de leche; expendio de aceite en empaques populares; fijación del precio del arroz; y controles de precios. Muchas de tales medidas eran el fruto de negociaciones entre el estado y ciertas empresas. Sus resultados fueron más bien limitados (BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, 2008, p. 6).

¹³⁵ / Por ejemplo, los costos de fertilizantes y agroquímicos representarían un 28% y un 37% del costo total, en los casos del arroz y del maíz, según (CORREA DELGADO, 2008).

de insumos y a las empresas agrícolas alimentarias, que producen para el mercado doméstico, a condición de que reinviertan sus utilidades; se eliminó el IVA a alimentos que forman parte de la canasta básica. También se suspendían por dos años los impuestos a la tenencia de la tierra. El costo estimado por el gobierno de todo el paquete era de 415 millones de dólares, pero casi un 70% correspondía al subsidio a los agroquímicos.

En el análisis gubernamental de las causas que provocaban la inflación alimentaria y justifican la necesidad del mandato alimentario, que incluía estas medidas, se destaca el impacto de la rápida subida de los precios de fertilizantes y agroquímicos, debido a los elevados precios del petróleo, su materia prima básica, inundaciones en importantes países productores y la devaluación del dólar. Entre los factores estructurales la presentación oficial destaca la incidencia de “mercados monopólicos y oligopólicos, la especulación y la rigidez de la oferta de alimentos en el corto plazo”.

Asambleístas cercanos a los sectores campesinos e indígenas plantearon observaciones a la propuesta presidencial del mandato, tratando de dar mayor peso al objetivo de la soberanía alimentaria y a los pequeños productores, así como a la producción orgánica y agroecológica. Menciones a esos temas serán incorporadas en los considerandos, pero no modifican el carácter del mandato, que fue aprobado a fines de julio del 2008¹³⁶.

La orientación que predomina en el mandato es la de beneficiar a las grandes empresas comercializadoras de insumos, favorecer a la agricultura moderna y formalizada, que utiliza el paquete tecnológico típico de la revolución verde, intensivo en el uso de agroquímicos y que no toma en cuenta a los costos ambientales. En la medida en que se exige a los campesinos que querían beneficiarse del subsidio, tener el Registro Único de Contribuyentes (RUC) y haber pagado impuesto a la renta, ese beneficio no está al alcance real de los campesinos y la pequeña agricultura familiar. El objetivo era limitar las subidas de precios en forma urgente.

A fines del mes de agosto se emite el decreto 1285, mediante el cual se establecen precios máximos para 9 productos de consumo masivo¹³⁷, con carácter temporal, hasta diciembre 2009; y sujetos a revisión periódica. El decreto habla de la prioridad que debe tener

¹³⁶ / Las principales organizaciones campesinas e indígenas, organizaciones ecologistas y ONGs de desarrollo plantearon un “mandato alternativo”, que proponía un subsidio directo a los productores y la intervención del estado en los canales de comercialización, que identifican como los principales generadores del incremento de los precios; estimular la producción de alimentos para el consumo interno y subsidiar a los sectores que no usan agroquímicos. La propuesta cambiaba los beneficiarios de la política y parecía más difícil de ejecutar; no logró mayor incidencia (OSPINA PERALTA, 2008).

¹³⁷ / Incluye a los fideos, aceite vegetal, arroz, atún enlatado, avena, azúcar, leche, pan popular y carne de pollo. Cabe recordar que ya existía un mecanismo similar, establecido en años anteriores, para el maíz, que regulaba los precios mínimos que se debían pagar al productor por parte de las empresas que lo compran.

el sistema de abastecimiento de alimentos y también de un “Programa de Soberanía Alimentaria, Fomento Productivo y Estabilización de Precios”, que tendría vigencia hasta fines del 2009. Sin embargo, lo imperioso era cortar la inflación alimentaria, máxime si la población debía ratificar, en menos de 30 días, a través de un referendo, la nueva constitución.

En el segundo semestre del 2008 y comienzos del 2009 se desacelera el crecimiento de los precios de los alimentos en los mercados internacionales y se reducen las presiones inflacionarias en los países importadores de alimentos y por ende en los andinos. Esta evolución calma la preocupación por los temas alimentarios. En el Ecuador se mantiene el subsidio a la harina y también el subsidio a los fertilizantes, en particular a la urea, importada principalmente de Venezuela (pero que también de Ucrania, Rusia, Irán y en los últimos años de China). A partir del 2013, este subsidio que viene aplicándose desde comienzos del régimen, se combinó con la entrega de kits agrícolas, que incluyen semillas certificadas y fertilizantes, todos a precios subsidiados, en un programa localizado en zonas productoras de arroz, maíz y cacao. El objetivo es aumentar los rendimientos y los volúmenes de producción.

Por otro lado, la significativa expansión del gasto público en el Ecuador (en inversión y en gastos corrientes), favorecida por los altos precios del petróleo y por la mayor participación del estado en tales ingresos, gracias a la renegociación de contratos, junto a la devaluación del dólar y las bajas tasas de interés, impulsaron una rápida expansión de las importaciones. La balanza comercial, incluso con países vecinos como Colombia y Perú, se volvió crecientemente negativa. Cuando se contrae fuertemente el comercio mundial y se produce la recesión global, generada por la crisis financiera del 2008, la economía ecuatoriana es golpeada duramente por la caída de los ingresos petroleros, la reducción del comercio y de las remesas de los migrantes, que perdían sus empleos en España, Italia y los Estados Unidos; la dolarización estuvo en serio riesgo en el primer semestre del 2009. El gobierno ecuatoriano responderá aplicando salvaguardias temporales, por motivos de balanza de pagos, que le permite la OMC.

En consecuencia, una vez superada la fase alta de la crisis alimentaria, que atrajo la atención del gobierno hacia el sector agropecuario en el 2009, incluso con inversiones en obras públicas (canales de riego) y subsidios a productores para la compra de bienes (predios en manos del gobierno, básicamente por la crisis financiera de comienzos de siglo, que significó la quiebra de más de la mitad de los bancos), cambiaron las prioridades para el gobierno. Así, mientras en 2009 se canalizó al sector un extraordinario 11% de la inversión pública total (la vialidad y la educación representaban en ese año, el 45% y el 11%,

respectivamente), entre 2010 y 2013, el peso relativo de las inversiones en el sector agropecuario volvió a su nivel “normal” (3% del total, en promedio); los recursos naturales y la vivienda ganaron mayor importancia (GARCÍA ALVAREZ, et al., 2014, p. 64).

El gobierno de Correa, que controla con una cómoda mayoría la Asamblea, impulsó la generación del marco normativo relativo a los temas agrícolas y alimentarios, los que dan cuenta de la visión predominante con respecto a dichos temas. Así, a fines del 2010 se dictó la Ley Orgánica del Régimen de Soberanía Alimentaria (LORSA), que reemplaza a la Ley 41 de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de Abril 2006; más allá del cambio en el concepto de referencia en la propia denominación de la ley, que podría dar la idea de una radicalización en la perspectiva, la estructura de las dos leyes es muy similar: identifica un conjunto de principios y de orientaciones generales de las políticas de acceso a los recursos naturales (agua y tierra básicamente), de regulación e incentivos a la producción de alimentos, su comercialización y consumo; declara su apoyo a la pequeña producción campesina, a los productos orgánicos, a la asociatividad en la comercialización, así como a la defensa de la agro biodiversidad, entre otros. Define al Sistema de Soberanía Alimentaria y Nutricional (SISAN), como el conjunto diverso de actores, públicos y privados, que participan en la construcción de políticas públicas para la soberanía alimentaria; y, establece la Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (COPISA), como un espacio de debate y participación, conformado por 9 representantes de la sociedad civil. No se incluyen recursos políticos, ni económicos que muestren una prioridad relevante para este objetivo, ni para las entidades creadas; en tal sentido difícilmente lograrán una incidencia mayor que la que tuvieron, desde los años noventa, objetivos e instituciones similares, orientadas por el paradigma de la seguridad alimentaria.

En los siguientes años se emite la ley que regula el acceso y uso del agua¹³⁸, se estanca la definición de una ley de tierras, que no ha podido concretarse en los últimos tres años, por diferencias en torno a su orientación, a la definición del tamaño máximo de la propiedad, y de la función social de la tierra. Se crea un seguro agropecuario, con un porcentaje de subsidio, que cubre a ciertos productos de consumo básico (arroz, fréjol, papas, maíz y trigo); el banano de exportación; y a los subsectores ganadero, forestal y pesquero¹³⁹.

¹³⁸ / Ley Orgánica de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, aprobada en julio del 2014 y publicada en el Registro Oficial No. 305 del 6 de agosto de 2014.

¹³⁹ / En el segundo semestre del 2007, se creó la empresa pública Unidad Nacional de Almacenamiento (UNA EP) para regular la comercialización y guardar las reservas estratégicas, sobre todo de arroz y maíz. También hay un conjunto de otras acciones gubernamentales como las Escuelas de la Revolución Agraria (ERAs), para capacitación; el apoyo a redes de circuitos cortos y ferias, para la comercialización; las compras de alimentos a pequeños productores locales, para los programas públicos alimentarios, entre otras acciones para impulsar lo

El presupuesto del Ministerio de Agricultura que, en valores nominales, acumuló casi 73 millones de dólares en el período 2000-2006, se multiplica más de 7 veces y supera los 533 millones en el período 2007-2014; sin embargo expresado como porcentaje del PIB, el gasto público del gobierno central, en Desarrollo Agropecuario, que representaba 0,7% en el 2009, cae al 0.4% en el 2014 (BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, 2015, p. 43).

La orientación predominante en la política del gobierno de Correa respecto del sector agrícola y de los alimentos, en los últimos tres años, se expresa en el programa de Cambio en la Matriz Productiva Agrícola, presentado por el MAG en el 2013 (MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2011), que recoge y amplía puntos que ya estaban en las metas del Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2020 (SENPLADES, 2013). Más allá de una retórica del buen vivir rural (JARA, 2012), la política busca modernizar la estructura productiva, aumentar su diversificación, mejorar los rendimientos con la intensificación de la explotación de la tierra, el uso de semillas de alto rendimiento y mayor fertilización. Se quiere aumentar la producción agrícola, agregarle valor, incrementar la oferta exportable y sustituir importaciones (básicamente de maíz y algodón).

Pero también se hacen dos apuestas riesgosas y debatidas: el uso de semillas transgénicas para incrementar el cultivo y la producción de soya y canola, como insumos para alimentos balanceados; y, sustituir la importación de gasolina de alto octanaje, con agro combustibles, utilizando la palma y la caña de azúcar como materia prima. Para lograr los niveles esperados de producción de caña y también de productos claves, como arroz y maíz, se busca incorporar a sectores de pequeña producción campesina, cuyos niveles de productividad puedan elevarse, con el uso de un paquete tecnológico de “alto rendimiento”, subsidiado en parte por el estado, que incluye semillas y agroquímicos (MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA, 2013)¹⁴⁰. Dichos productores se vincularían con las grandes explotaciones y agroindustrias, bajo la modalidad de contrato. Hasta el 2015 se ha logrado un importante aumento de la productividad en maíz duro y arroz.

En definitiva, la política agrícola y alimentaria impulsada por el gobierno de Correa se basa en el modelo del agro negocio, con el objetivo de incrementar la producción en el menor

que denominó como la “economía popular y solidaria”. Sin embargo esas iniciativas tienen un papel fundamentalmente retórico y de legitimación y no han logrado una incidencia significativa.

¹⁴⁰ / Este programa entrega un subsidio en el costo del paquete y asistencia técnica; concentra su atención en las principales zonas productoras de las provincias de Guayas, Los Ríos y Manabí. Incluye convenios con las seis principales distribuidoras de insumos (Agripac, Ecuaquímica, Pronaca/India, Interoc S.A., Afecor y Del Monte).

tiempo posible, generar mayores ingresos de divisas (con productos como el banano, café y cacao, principalmente) y menores importaciones, con la sustitución por producción local. Pese a declaraciones en contrario, la sustentabilidad no es una dimensión prioritaria; los efectos que se puedan producir a nivel ambiental (deterioro del suelo y del agua; mayor concentración en el uso de tales recursos) y sobre ciertos segmentos de los productores. Los mayores beneficiarios de tal política son las empresas más grandes y poderosas del sector agroalimentario, que monopolizan la producción, procesamiento y distribución; en tal sentido, hay continuidad con lo que se menciona en un documento presentado al comenzar el régimen, cuando se plantea la estrategia de formar cadenas agro-productivas y se identifican las empresas ancla, entre las que se incluyen: Universal Sweet, PRONACA, Supermaxi, Tony, FLORALP, El Café; y, Minerva (SENPLADES, 2007, p. 90). La pequeña producción campesina, que produce alimentos para el consumo interno se subordinará a esos sectores, con efectos inciertos sobre la seguridad alimentaria.

3.3.4 Perú.

En el mes de febrero del 2008 se produjo el paro agrario convocado por diversas organizaciones de agricultores y campesinos del Perú, que rechazaban las subastas y concesiones de tierras, en las distintas regiones del país, a grandes empresas agroindustriales y a transnacionales mineras o petroleras; reclamando por los altos precios de los fertilizantes y agroquímicos; contra la privatización del agua; exigiendo protección del agro frente al TLC, entre otras demandas (PASALAVOZ, 2008). El paro incluyó el cierre de carreteras y se saldó con la muerte de 4 personas y muchos detenidos.

Cabe mencionar dos antecedentes: en primer lugar, el presupuesto del Ministerio de Agricultura se había mantenido estancado en el 1.4% del PIB, un valor inferior a lo asignado en el 2001; y, en segundo, la política agrícola del gobierno se orientaba a impulsar las agroindustrias exportadoras y de biocombustibles, principalmente de la costa norte y también los emprendimientos de la “Sierra Exportadora”, con esos mismos objetivos (SÁNCHEZ ALBAVERA & ORREGO MOYA, 2007). No se toma en cuenta mayormente al millón y medio de unidades campesinas familiares, que abastecen al mercado doméstico de la mayor parte de productos (MENDOZA, 2008).

A mediados de abril del 2008, el gobierno de Alan García organizó el reparto de alimentos en los barrios más pobres de Lima, en la madrugada y con la participación de militares y el apoyo de la iglesia; se busca ayudar a los sectores pobres, afectados por las

alzas en los precios de los alimentos. Las críticas abundaron, desde distintas perspectivas: porque ese tipo de medidas no resuelve los problemas; porque no se dirige a los sectores más necesitados; y, por cuanto implicaba un tráfico político, para mejorar los niveles de popularidad del presidente, que antes de cumplir su segundo año en el poder tenía una popularidad del 26%¹⁴¹.

A fines de ese mismo mes, se realizaron marchas de organizaciones de mujeres que mantenían los comedores populares (instituciones que funcionan desde comienzos de la década de los ochenta y asisten a los sectores más pobres, con alimentación, que recibe un subsidio del 19% por parte del estado. La movilización exigía un subsidio del 30%, para poder enfrentar los elevados precios de los alimentos.

En el 2007, el régimen de Alan García, entendiendo que se trataba de un shock externo, temporal y de poca importancia, había decretado como principal medida frente a la subida de los precios de los alimentos, la rebaja de aranceles para un gran número de partidas, que incluían alimentos como el arroz, insumos lácteos y azúcar (que bajaron del 20% al 9%) y se eliminó la sobretasa de 5% en otros productos, como lácteos, arroz y maíz. En la fase más alta de la subida de los precios de los alimentos, en marzo 2008, el gobierno hizo una nueva rebaja de aranceles, esta vez para casi seiscientas partidas de productos alimenticios, incluyendo a las carnes, lácteos, frutas, tubérculos, cereales, hortalizas y preparados (CAMACHO, 2008).

Esto significa una mayor desprotección para la producción nacional de alimentos, que deberá competir con productos que reciben subsidios, como en los Estados Unidos, con quien se había firmado ya un TLC y estaba cerca de entrar en operación. Pero son los sectores de pequeña producción campesina, que producen para el mercado doméstico los más afectados, puesto que deben pagar precios cada vez más altos por los insumos, agroquímicos y el transporte que utilizan, mientras que los beneficios de los precios más altos de ciertos productos agrícolas son retenidos por las extensas y excesivas cadenas de comercialización. Por ende, las medidas no fueron suficientes para contener la inflación alimentaria. Con la preocupación de los efectos que podría tener el TLC con los Estados Unidos (que entraba en vigencia en el 2009), sobre los productores agrícolas, el ministerio de Agricultura lanzó el Programa de Compensaciones para la Competitividad, como una línea de política con un financiamiento de 120 millones de dólares, que buscaba impulsar cadenas productivas, así como sistemas de información y de innovación agraria (ESCOBAL & ZEGARRA, 2013). El

¹⁴¹ / El programa tenía un presupuesto de 16 millones de dólares, para financiar 640 mil raciones. Toda la prensa limeña reseñó y comentó estos eventos; ver por ejemplo (CAMACHO, Emilio, 2008).

programa incluía financiamiento, asistencia técnica y capacitación; pero estaba orientado inicialmente a un segmento parcial de productos. Su arranque debía darse el 2009, pero finalmente se retardó hasta el 2011 y ha incorporado alrededor de 400 proyectos de emprendimiento y asociatividad, que cubren algo más de 100 mil hectáreas de muy diversos productos, en todas las regiones. Se trata de experiencias interesantes, pero focalizadas y de limitado alcance.

El presidente Alan García sintetizó sus concepciones cuando en una entrevista de prensa¹⁴², señaló que “el Perú no es un país agrario” sino “esencialmente minero”, en base a tres argumentos: la tierra agrícola por habitante del Perú es baja e inferior a la de países como Argentina, Colombia y Ecuador; considera que para tener seguridad alimentaria, idea que ya no sirve, más importante que producir domésticamente es contar con los recursos para comprar alimentos, como hace Japón; y, porque los campesinos tienen las tierras más pobres (EGUREN, 2010)¹⁴³. En realidad es una derivación de las ideas que había planteado en un artículo firmado por él, y publicado en la prensa años atrás¹⁴⁴, entre las cuales estaba una crítica al modelo minifundista y sin tecnología; afirmaba que sólo propiedades de 5, 10 o 20 mil hectáreas, incluso en la amazonia, pueden atraer inversiones formales, de largo plazo y con alta tecnología, siempre que exista seguridad en la propiedad. En consecuencia planteará que los recursos y el apoyo deben dirigirse a las grandes propiedades; no se puede canalizarlos a los campesinos, por cuanto “son pobres y no saben”. Esas visiones marcan la política agrícola del gobierno de García y su respuesta ante la crisis alimentaria.

Cuando en el 2010 y en el 2011, los precios de varios alimentos registran nuevos incrementos, desde luego ampliados por los intereses de actores domésticos, el ministro de agricultura declara que las elevaciones de los precios de los productos agrícolas son estacionales y son asimiladas por los mercados; vuelve a plantear la reducción de los aranceles a los alimentos. El ministro de Economía y Finanzas (MEF) acota que tal medida no cabe cuando el 93% de los alimentos no tiene aranceles; postula más bien que es responsabilidad del Banco Central tomar medidas correctivas ante la variación de los precios.

¹⁴² / Suplemento del Diario Expreso del 6 de septiembre del 2010

¹⁴³ / Tales afirmaciones atrajeron numerosas críticas y generaron un amplio debate; se cuestionó el sustento empírico de sus tesis, se destacó el papel de la agricultura, en términos del empleo y la generación de divisas; se destacaba, por el contrario, el peso que incluso organismos multilaterales como el Banco Mundial, el BID y otros asignaban a la seguridad alimentaria en el nuevo contexto mundial (EGUREN, 2010). Otros señalaron el papel clave que han desempeñado los dos sectores, en distintas fases de la historia peruana; afirmaron que resultaba inadecuado escoger un sector, cuando las economías modernas son esencialmente diversas; algunos destacan los aportes multidimensionales e históricos de la agricultura; finalmente, se enfatiza que la agricultura es renovable, mientras que la minería se agota (ENCUESTA AGRONOTICIAS, 2010).

¹⁴⁴ / (GARCÍA PÉREZ, 2007), publicado en El Comercio de Lima.

No puede ser más evidente la orientación neoliberal de la perspectiva predominante: el gobierno no tiene una política agrícola, es el MEF el que define las políticas generales, que serían suficientes.

Hay, sin embargo, un desarrollo normativo que se realiza en este período; en el 2009 se aprueba la Ley General de Recursos Hídricos, que buscaba regular el acceso al agua, que era uno de los temas claves en la conflictividad en las áreas rurales y en las zonas mineras; en octubre del 2012, se crea la Comisión Multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que con el apoyo de la cooperación alemana y de la FAO, impulsa el proceso que culmina con la presentación de la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021 (en julio 2013), que sustituye a la que correspondía al período 2004-2015, que prácticamente nunca se aplicó. Esos procesos tienen sus propias dinámicas, marcadas por las disputas en torno al acceso a recursos y por la definición de reglas, que finalmente tienen escasa incidencia en el funcionamiento real de la agricultura de gran escala, privilegiada en las políticas públicas.

Por último, vale precisar que tanto el estado, como actores privados han apostado a la producción de biocombustibles en el Perú; incluso antes de que se dicte la ley 28054, de agosto 2003, para promocionar el mercado de biocombustibles, con su respectivo reglamento, así como otros marcos normativos, para regular su comercialización y uso. Básicamente se apunta a producir biodiesel y etanol, a partir de la palma y de la caña de azúcar, respectivamente. Se considera que el Perú tiene tierra suficiente para impulsar dicha producción, parte de la cual está orientada hacia la exportación. En realidad la expansión de los cultivos de palma, como materia prima para producir biocombustibles, están presionando a una mayor deforestación en la selva amazónica (incluso atrayendo empresas extranjeras) y los cultivos de caña de azúcar desplazan cultivos de productos para el consumo humano (CASTRO PAREJA, et al., 2008). La caída de los precios del crudo y las variaciones en el entorno global para los biocombustibles plantean dudas sobre la viabilidad y perspectivas del sector; y, sobre todo, respecto de sus efectos sobre los cultivos de alimentos y sobre el medio ambiente.

3.4 Elementos destacables.

Los gobiernos de los países andinos, al igual que varios otros en América Latina, percibieron en forma tardía la crisis alimentaria global; sólo reaccionaron cuando llegaron a sus niveles más altos (en la primera oleada, durante el primer semestre del 2008), las subidas

de los precios de algunos alimentos claves, no sólo para la alimentación humana, sino como materias primas para diversos procesos agroindustriales, principalmente el maíz, el trigo y la soya. Las protestas y temores de los sectores más afectados: consumidores, segmentos poblacionales más vulnerables de las ciudades y del campo, productores que enfrentaban incrementos significativos de sus costos, entre los principales, llamaron su atención sobre las presiones inflacionarias generadas.

La articulación de los procesos mencionados con la crisis subprime y su expansión con la crisis financiera, que arranca en el 2008 y se transforma luego en la gran recesión, cuyas secuelas todavía no han sido superadas, atraerá más atención de parte de los gobiernos de los países andinos, sobre las tendencias externas y sus efectos domésticos. Sin embargo, su primera reacción estuvo marcada por el optimismo que surgía de un prolongado y vigoroso período de crecimiento. En varios casos se llegó a dar credibilidad a las tesis que hablaban del “desacople” entre las economías emergentes y las atribuladas de los países más desarrollados (RUIZ, 2009); desde un discurso mediático (CNN, la revista América Economía y varios otros medios), se afirmaba que se habían roto los canales de dependencia que los mantenían atados a la suerte de los centros más desarrollados. La acumulación inusitada de reservas en varios países latinoamericanos y las mejores condiciones macroeconómicas en las que enfrentaban la crisis, llevó a pensar a algunos, que estaban “blindados”. En consecuencia tendieron a minimizar la crisis alimentaria, a verla como un fenómeno coyuntural, que podía enfrentarse con paliativos que limiten las alzas de precios y alivien sus efectos sobre los sectores más vulnerables de la población.

No cambió realmente, en ninguno de los países andinos la prioridad asignada al sector agrícola y alimentario; se apeló en gran medida a políticas sociales, de tipo asistencial. La institucionalidad estatal para atender al agro y a los sectores agroalimentarios tendió a mantenerse intacta; se mantuvo la segmentación tradicional de las responsabilidades entre los temas técnicos y productivos, separados de los aspectos nutricionales y de acceso; aunque se incrementó el empleo público, no hubo mejoras sustantivas en la atención al sector.

Salvo el caso de Colombia, donde existieron dos esfuerzos interesantes por abordar integralmente al sector (Informe de Desarrollo Humano 2011 y los trabajos de la Misión para la Transformación del Campo, desde fines del 2014), que finalmente no han incidido en la definición de las políticas, no se ha abordado la complejidad de las interrelaciones de la agricultura y de la alimentación, con los temas energéticos, de manejo de los recursos naturales y ambientales, ni la renovada importancia geopolítica y estratégica que tiene hoy la seguridad alimentaria, menos aun la que representará en el largo plazo.

Los países andinos no tienen un nivel grave de inseguridad alimentaria, pero mantienen una dependencia importante del abastecimiento externo de cereales y oleaginosas; y también han tendido a incrementar sus importaciones de productos alimenticios, en los últimos años. Esto es a nivel de los promedios nacionales, pero existen ciertas regiones de cada país que presentan situaciones más graves de pobreza y desnutrición.

Los efectos de la crisis alimentaria fueron diferenciados en los países andinos, pero tendieron a ser moderados, en términos comparativos con los registrados en otras regiones del mundo. Los altos precios de los alimentos, luego de un prolongado período de bajos niveles inflacionarios, se agregan a factores domésticos de tipo climático o de dinámicas socio políticas, que generan preocupación en los sectores más vulnerables de su población.

La reducción de los precios de los alimentos desde fines del 2012 alivia las presiones inflacionarias; esto unido a los efectos del fin del ciclo favorable de las materias primas, que impacta en forma diferenciada a los países andinos, reduciendo sus ingresos fiscales y su posición de la balanza comercial y de pagos, lleva a que la política agrícola retome los niveles “normales”, de una baja prioridad en la política de los gobiernos de los países andinos. Se mantienen algunos esfuerzos para incrementar la producción, orientada fundamentalmente a la exportación, o para sustituir importaciones, junto a políticas asistenciales para los sectores más vulnerables.

Las políticas públicas de los países andinos referidas a las actividades agropecuarias, se orientan básicamente a impulsar al agro negocio y las grandes unidades empresariales de producción, incluyendo a las que se dirigen a la producción de agro combustibles, sea como alternativa para los cultivos de coca, o para aumentar los ingresos de divisas.

CAPÍTULO IV

MARCO ESTRUCTURAL DE LOS PAÍSES ANDINOS Y LA CRISIS ALIMENTARIA GLOBAL

Las respuestas de políticas públicas de los gobiernos de los países andinos frente a la crisis alimentaria global estuvieron determinadas también, por las características estructurales de sus economías y de las sociedades, modeladas a lo largo de su proceso histórico y de las dinámicas de su economía política.

Es preciso entonces examinar la dotación de recursos claves para la producción agrícola y en particular de alimentos, que tienen los países andinos (tierra, agua, clima), los usos que su población hace de tales recursos, su distribución; las opciones productivas que han tomado y los resultados diferenciados que logran obtener, en términos de rendimientos. Los niveles tecnológicos que utilizan y la presencia de sus productos en los mercados, entre otros indicadores, nos permiten identificar las restricciones que enfrentan, los gobiernos y otros actores, para incrementar la producción de alimentos o para diversificarla, respondiendo a dinámicas que provienen de los mercados internacionales. Revisaremos también, en forma breve, algunos elementos que marcan una elevada vulnerabilidad de la región andina frente a desastres naturales, que incide significativamente en la producción agrícola y en la disponibilidad de alimentos para su población; así como factores que limitan su acceso a los alimentos, relacionados con las estructuras del empleo y los ingresos, así como con los elevados niveles de desigualdad característicos de dichos países.

En el primer capítulo examinamos las principales características de los países andinos y su posición relativa, como conjunto, en el sistema alimentario global, estableciendo las características generales del territorio que ocupan. Destacamos su relevancia como exportadores de productos agrícolas, representando más del 10%, muy superior a su participación en términos de territorio y a pesar de su limitado peso en la producción de alimentos.

Su inserción en los mercados internacionales de productos agrícolas se mantiene vigente en productos en los cuales acumula más de dos siglos de experiencia, como el café y el cacao; en el banano, cuyo cultivo en la región arranca desde el siglo XIX, pero se consolida desde mediados del siglo XX; así como productos nuevos, como el espárrago y el brócoli, que han surgido hace un poco más de una década. Los países andinos son exportadores netos de alimentos, pero existen situaciones diferenciadas entre los distintos

países. En todo caso, los problemas alimentarios en estos países no son de disponibilidad, sino de acceso a los alimentos, por parte de los sectores más pobres y vulnerables de la población, debido a su carencia de empleo formal y por sus limitados ingresos.

En el presente capítulo analizaremos con mayor detalle, esos factores, su evolución reciente y relativa, en cuanto a la forma en que incidieron en la definición de las respuestas de las políticas públicas frente a la crisis alimentaria. No se pretende hacer un balance de los recursos con que cuentan los países andinos, para la producción agrícola y en particular de alimentos. Tratándose de un análisis de cuatro países y de muchas dimensiones estructurales de sus procesos de desarrollo, algunas de las cuales ya fueron examinadas, desde las perspectivas abordadas en los capítulos precedentes, esta revisión deberá ser forzosamente esquemática y breve, so pena de alargar excesivamente este trabajo. Básicamente se trata de identificar los principales elementos estructurales de los países andinos que limitan sus márgenes de maniobra para definir sus respuestas, ante los desafíos que plantea la crisis alimentaria global.

4.1 Dotación de factores.

4.1.1 Tierra y usos del suelo.

Tres de los países andinos tienen un tamaño territorial superior al millón de kilómetros cuadrados, mientras el Ecuador tiene algo más de un cuarto de millón; por ello, este último tiene la mayor densidad demográfica de la región, seguido de cerca por Colombia, en tanto Perú y Bolivia registran una densidad demográfica mucho menor (ver Anexo No. 34). Sin embargo, esos datos se relativizan cuando se constata que la superficie agrícola cubre algo menos del 40% de la superficie de tierra con que cuenta Colombia; bordea un tercio del territorio, en el caso de Bolivia y llegó al 30% en Ecuador; en el caso del Perú representa un 18.8%. Y es que todos los países andinos tienen más del 50% de su territorio cubierto por bosque, salvo el Ecuador, que registró los mayores índices de deforestación en la década precedente (equivalente a 10 veces las tasas de Colombia y Perú en el período 2000-2010, y más de 3 veces la tasa de Bolivia), donde cubre un poco menos del 40% (ver Anexo No.35).

En definitiva, los países andinos aportan servicios ambientales importantes para la región y el mundo, al absorber en sus regiones boscosas una porción importante del CO₂ arrojado a la atmósfera, uno de los principales gases de efecto invernadero, que contribuyen al cambio climático. Los limitados avances logrados en la gobernanza global del cambio climático, no han permitido definir todavía algún reconocimiento para tales servicios.

La presencia de los segmentos septentrional y central de la cordillera de los andes, que atraviesan los cuatro países analizados, contribuyen, junto a otros factores geográficos como la corriente de El Niño, a crear un escenario muy diversificado de pisos climáticos y ecosistemas, presentes en las montañas, valles y planicies altiplánica y costeras. Esto contribuye a dar forma al territorio, caracterizado por limitadas regiones con extensas llanuras, como las que se requieren para los cultivos de cereales, junto a numerosas regiones de piedemonte y de pendientes pronunciadas; las primeras han facilitado una acumulación de una gran biodiversidad, cuya conservación es también un aporte para la humanidad; las segundas son el espacio en el que se han localizado importantes segmentos de campesinos que practican una agricultura en pequeñas y medianas unidades productivas, con bajo uso de agroquímicos, pero que genera sin embargo, elevados niveles de erosión de los suelos.

La tierra arable (definida por la FAO como la dedicada a cultivos temporales, tierras de barbecho, prados temporales y huertos familiares), representa una porción reducida de la superficie agrícola, con 17% en el caso del Perú y 15.8% en el Ecuador; supera ligeramente el 10% en Bolivia y alcanza 4.2% en Colombia; pero cabe destacar el contraste entre la tendencia descendente de este segmento, en los casos de Colombia y Ecuador, mientras en Bolivia es claramente creciente y se mantiene en Perú (ver Anexo No. 35). Ello se explica, en Ecuador por una mayor proporción de cultivos permanentes (cacao, café, palma), mientras en Bolivia y Colombia hay cerca de un tercio del suelo dedicado a pastos permanentes; ese uso del suelo corresponde a una tendencia histórica en Ecuador. La expansión de la frontera agrícola y las dinámicas del conflicto interno han favorecido, en Bolivia y Colombia, respectivamente, el tipo de uso del suelo mencionado. La expansión del área urbana y la menor demanda de mano de obra que implica la ganadería, también inciden en esa evolución. En una perspectiva más amplia, dentro del conjunto de América Latina, como se aprecia en el Anexo No. 36, la superficie de tierra arable ha tendido a mantenerse más bien constante, desde 1995, en los países andinos, frente al incremento registrado en Brasil y en los demás países del MERCOSUR.

Es importante destacar el incremento de la superficie agrícola registrado en el Perú y en Bolivia, en el período 1990-2010, con casi 2.2 y 1.7 millones de hectáreas, respectivamente, debido a grandes planes de riego en el primer caso y con la expansión de la frontera agrícola en los departamentos del oriente boliviano; en claro contraste, Colombia registra una reducción de casi 3 millones de hectáreas y en el Ecuador disminuyen 350 mil hectáreas (ver Anexo No. 37).

Otra característica básica para explicar los resultados de las actividades agrícolas es la superficie de tierra que cuenta con riego, como una condición central para los rendimientos obtenidos; llama la atención la muy limitada área regada con que cuentan Bolivia y Colombia y el hecho de que ha cambiado muy poco desde 1990. Se aprecia el esfuerzo de inversión realizado en Perú, que ha incrementado en cerca de un millón las hectáreas con riego, pero aun así sólo representa un 10% de la superficie agrícola; se destaca el Ecuador donde prácticamente se ha duplicado el área regada entre 1990 y 2010, que representa, en este último año, un 20% de la superficie agrícola (Anexo No. 37).

En todo caso, entre los países andinos Colombia y en menor medida Bolivia, son los que tienen más posibilidades para ampliar los cultivos, dirigidos a los mercados doméstico y regional, o al mercado mundial, sea de alimentos o de insumos para producir biocombustibles; ello se lograría reduciendo los extensos espacios dedicados a pastos. También se plantea en Colombia, incorporar a la producción agrícola a las regiones planas de la altillanura, en la región oriental del país, promoviendo alianzas público – privadas y diseñar mecanismo de apoyo estatal, que incorporen esa región alejada de centros poblados, que representa casi el 12% de la superficie total. Los principales interesados son grandes grupos económicos del país y de consorcios agrícolas globales, que ya han adquirido enormes extensiones de tierras en la región y planean desarrollar cultivos principalmente de maíz, soya y palma. Como vimos en el capítulo anterior, el gobierno colombiano está apostando explícitamente a tal opción, bajo la forma de grandes explotaciones, mediante las políticas aplicadas, más allá de las recomendaciones que han hecho varios expertos.

En Bolivia, la alianza tácita, que se planteó en el 2010 y 2011, entre el régimen de Evo Morales y los sectores de grandes propietarios de los departamentos del oriente boliviano y especialmente de Santa Cruz, ha tendido a transformarse en los últimos tres años en un apoyo claro a dichos sectores. Los preceptos incluidos en la Constitución del 2009 o en la Ley 300, como Ley Marco de la Madre Tierra, emitida por la (ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL, 2012), en octubre 2012, referidos a la defensa de la soberanía alimentaria y de la producción campesina, se han reducido a declaraciones retóricas y a referencias legitimadoras.

Cabe recordar que al finalizar el 2011 se firmó una Alianza estratégica con el Banco Mundial¹⁴⁵, para un programa de 4 años, continuando una larga relación de Bolivia con esas instituciones financieras, dentro de la cual el sector agrícola se presenta como el motor para

¹⁴⁵ / Country Partnership Strategy, (BANCO MUNDIAL, 2011).

luchar contra la pobreza y se postula la modernización del sector y la mejora en sus niveles de productividad; la emisión de la Ley 337 en enero del 2013 (ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL, 2013), marcará el viraje; con el fin de incrementar la producción de alimentos, esa ley termina incentivando la expansión de la frontera agrícola, al eliminar las sanciones para los que deforestaron masivamente la región oriental desde 1996 (solamente se imponen multas simbólicas).

Las prohibiciones de usar semillas genéticamente modificadas se flexibilizan con un enfoque pragmático y centrado en la productividad. Los sectores de grandes propietarios vinculados a los monocultivos de caña, soya transgénica y ganadería, terminan bloqueando exitosamente las amenazas de expropiación, tanto por aplicación de las normas de la función social de la tierra (para evitar áreas ociosas), como por deforestación.

De cualquier forma, en ambos casos, los procesos del desarrollo agrícola bajo las directrices predominantes, escogidas por los gobiernos, estarán marcadas por el conflicto y la resistencia de los campesinos desplazados y despojados de sus tierra en Colombia; por los campesinos sin tierra que dejan el altiplano en busca de oportunidades en la región oriental, en el caso de Bolivia.

En Ecuador se ha llegado al límite de la expansión de la frontera agrícola o se está muy cerca de él; cualquier expansión adicional se haría en detrimento de las áreas protegidas y de los bosques remanentes. Existen zonas de la costa que podrían incorporarse a la producción, pero requieren importantes inversiones en infraestructura básicamente de riego. En el Perú se han realizado esfuerzos importantes para ampliar las zonas de riego, sobre todo en la costa, con productos dirigidos al mercado mundial, generados por medianas y grandes propiedades, asociadas con consorcios internacionales. Existen posibilidades de incrementar la superficie cultivada en otras zonas costeras, con mayores inversiones en riego; también se considera posible expandir el área de cultivos en zonas selváticas, pero habría que evaluar los costos ambientales de dicho cambio en el uso del suelo (EGUREN, 2012).

Igualmente, en todos los países hay la posibilidad de incrementar la producción con una mejoría sustancial en los rendimientos obtenidos; volveremos sobre esto más adelante.

4.1.2 Concentración de la tierra.

Esta es una característica estructural de todos los países latinoamericanos, desde su nacimiento como estados independientes; tiene sus orígenes en las formas en que se organizó el uso del suelo desde el período colonial y si bien este ha cambiado mucho, mantiene su

carácter concentrado. En los países andinos la concentración de la tierra es la base desde la cual se define una estructura muy desigual de la propiedad, que sustenta una orientación elitista y oligárquica del régimen político y de la sociedad.

Se conforma, por lo tanto, una estructura extremadamente polarizada de la propiedad de la tierra y por ende, de los resultados de la dinámica económica; las mejores tierras y la mayor proporción de ellas se concentra en un reducido número de grandes propiedades, mientras en el otro extremo hay un enorme conjunto de campesinos sin tierra o con propiedades muy pequeñas, que tienden a fraccionarse todavía más con el crecimiento demográfico. Esa es la conocida dualidad latifundio-minifundio.

Los elevados niveles de concentración de la tierra se completaban con formas serviles de sometimiento de la mano de obra, que limitaban además el tamaño del mercado interno. La lucha campesina e indígena por la tierra marca la historia de estos países, en particular desde mediados del siglo pasado; esa presión social y política provocó los procesos de reforma agraria en la región. Entre las reformas agrarias pioneras estuvo la de Bolivia en 1953, liderada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario de Víctor Paz Estenssoro y la que impulsa Velasco Alvarado, en Perú, entre 1968 y 1975; ambas cumplieron un papel crucial al romper las bases económicas del poder oligárquico, modernizar la estructura económica y social de los países. Pese a las resistencias que enfrentaron, lograron redistribuir más de la tercera parte de las tierras, sobre todo en la sierra, pero terminaron organizando la colonización de las zonas de selva y de amazonia, como válvula de escape.

Una de las consecuencias de la revolución cubana de 1959, que incluyó la reforma agraria más radical en América Latina, será la Alianza para el Progreso (1961-1970), como un programa de ayuda impulsado por los Estados Unidos; entre sus mecanismos se incluyen el apoyo a la reforma agraria y al cooperativismo en las áreas rurales de América Latina, para desactivar las tensiones sociales en el campo. Los procesos que se dan en Ecuador y Colombia, si bien tienen antecedentes diferenciados, se insertan en esa tendencia reformista; redistribuyen una porción de tierra significativamente menor que en los casos de Bolivia y Perú; se concentran en la colonización de tierras baldías, que significa ampliar la frontera agrícola hacia zonas de bosque natural y de selva, y en la titularización parcial de las tierras en manos de unidades campesinas pequeñas y medianas.

La expansión del capitalismo en el agro y en las áreas rurales de los países andinos, con empresas modernas, a lo largo del siglo XX, pero con mayor fuerza desde las décadas de los setenta y ochenta, provoca cambios y reformula los flujos y los vínculos tradicionales entre las diversas unidades productivas y los diferentes actores en las zonas rurales. Dejan de

ser funcionales las viejas haciendas, se fragmentan las grandes propiedades y se consolida el agro negocio, con cultivos para la exportación, que no se desarrollan en grandes extensiones. Las grandes propiedades se concentran en cultivos como los de caña de azúcar, palma, soya y, en menor medida, en el maíz.

De todas maneras, la concentración de la tierra sigue marcando la estructura agraria de los países andinos, como se puede apreciar en los anexos No. 38 al 41, que muestran la información disponible sobre la distribución de la tierra. En Bolivia, según el censo de 1984, el último cuyos datos se han publicado¹⁴⁶, un 2% de las unidades agropecuarias, con 500 hectáreas o más, poseen el 85% de la superficie total, mientras un 68% de unidades con menos de 5 hectáreas, posee el 1% de la superficie total (si tomamos las propiedades con menos de 20 hectáreas, representan el 86% de las unidades agropecuarias, que controlan apenas el 3% de la superficie¹⁴⁷).

En el caso de Colombia, que cuenta con 4 censos entre 1970 y el 2002, las UPAS con más de 500 hectáreas han representado a lo largo de esas 3 décadas un 0.5% del total de propiedades, pero su participación en la superficie total que era de 30% descendió al 23% a mediados de los ochenta, pero se duplica hasta un 46% en el 2002; en el otro extremo, dos tercios de las UPAS poseen cerca del 5% de la superficie total (si consideramos las propiedades con hasta 20 hectáreas, al 2002 se cubre más de un 85% de las propiedades, que representan un 12% de la superficie total). En este año se han publicado los resultados de censo de 2014 y registran que la concentración de la propiedad de la tierra sigue agudizándose, ya que las unidades productivas de más de 500 hectáreas, representan el 0.4% del total y poseen el 76.6% de la tierra; en el otro extremo, las propiedades de menos de 5 hectáreas son el 75% de las propiedades y manejan apenas el 2.1% de la tierra. (DANE, 2016)

La concentración de la propiedad de la tierra en Ecuador es parecida y se ha mantenido en el último cuarto del siglo XX; según los datos del censo del 2000, el último

¹⁴⁶ / Con el apoyo del Banco Mundial, el gobierno de Bolivia hizo el tercer censo nacional agropecuario a fines del 2013, pero los resultados que incluyen la distribución de la tierra y la evolución de los cultivos, sólo se entregaron en diciembre del 2015. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2015)

¹⁴⁷ / Las cifras del censo del 2013, permiten apreciar cambios importantes en la distribución de la tierra, que incluyen: un aumento sustancial de las unidades de producción y de la superficie cultivada que prácticamente se triplican, en las últimas tres décadas, desde el censo de 1984; esa tendencia se explica principalmente por el incremento de las propiedades de entre 5 y 20 hectáreas, por la expansión de la frontera agrícola en la región oriental; se reduce el porcentaje de unidades mayores de 500 hectáreas, que cae al 1.3% del total y representan ahora el 42.1% de la superficie cultivada. De cualquier forma, las unidades productivas menores a 20 hectáreas representan el 83.3% del total y poseen el 7.9% de la superficie total. En suma, mejora relativamente la distribución de la tierra, pero las propiedades de mayor tamaño controlan una gran porción de las tierras de mejor calidad. (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2015)

realizado, un 2% de las propiedades cuyo tamaño es superior a las 100 hectáreas, controla un 43% de la superficie total; por otro lado, casi dos tercios de las propiedades, cuyo tamaño es menor a 5 hectáreas, controlan un 6% de la superficie total (considerando las propiedades de hasta 20 hectáreas, tenemos un 85% de las UPAS, que representan un 20% de la superficie total. Al igual que en los demás países andinos, hay una fragmentación extrema de la pequeña propiedad; en este caso, hay un 30% de propiedades de menos de 1 hectárea, que tiene acceso a sólo el 0.7% de la tierra. (INEC, 2002)

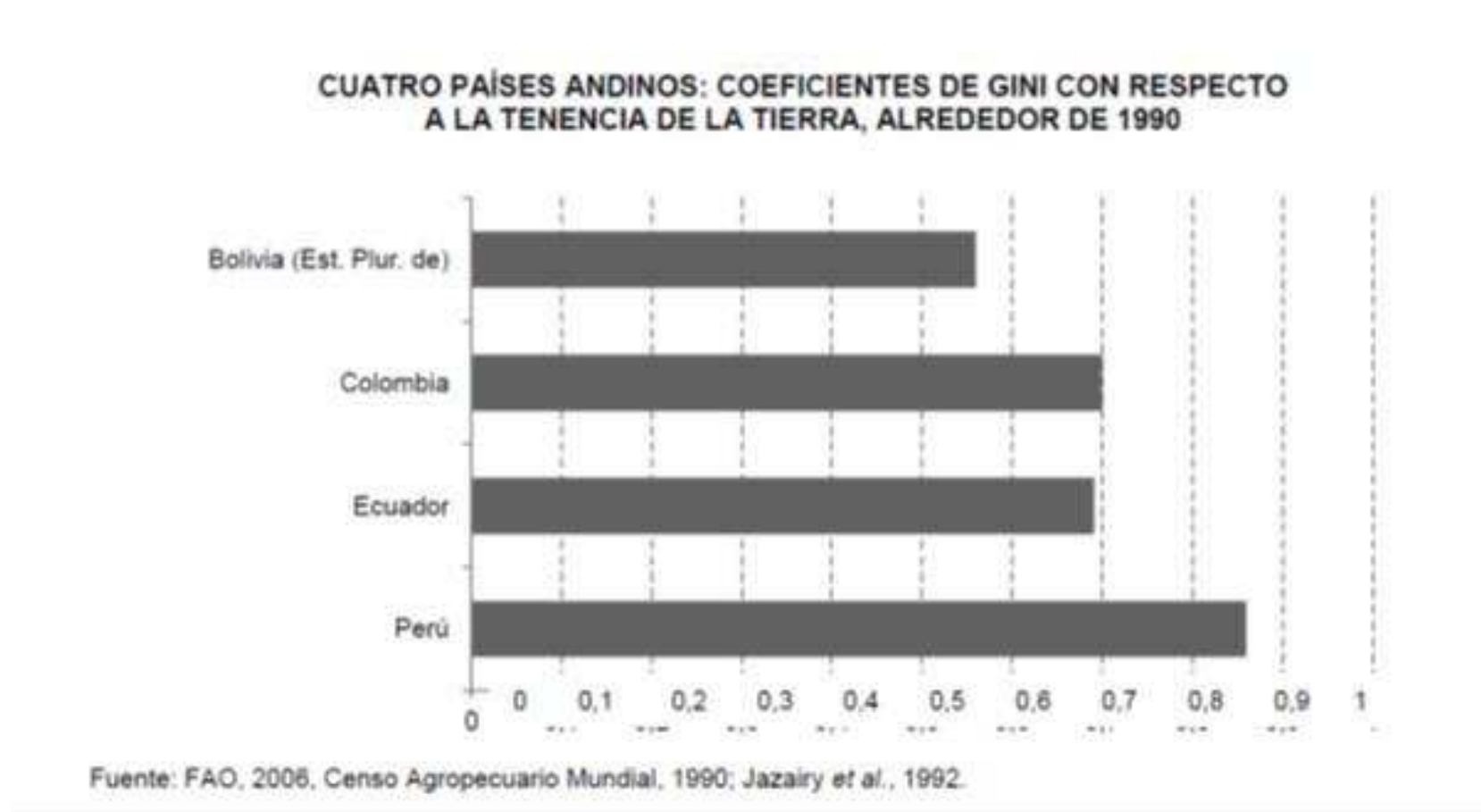
En el caso del Perú, entre 1994 y el 2012, el peso relativo de las propiedades de más de 30 hectáreas se redujo pasando de 5% a 2.9% del total, pese a lo cual su participación en el total de la superficie subió de 26% a 45%; hay una reconcentración de la propiedad de la tierra, incluso entre las pequeñas y medianas unidades de producción; sin embargo, la mayor concentración es la que involucra a grandes empresas agropecuarias, en particular en la región de la costa, donde están las mejores tierras, con riego; el grado de concentración es incluso mayor que el que existía antes de la reforma agraria de 1968; así, las propiedades de más de 500 hectáreas, que son menos del 0.15% del total de unidades productoras, controlaba el 36.4% de la superficie total de dicha región (EGUREN, 2013).

Es muy diferenciado el rendimiento que se puede obtener de una hectárea de terreno dependiendo de su localización, calidad del suelo, acceso a regadío, factores climáticos, y pendiente, entre otros. En las zonas de la amazonia, deforestadas o arrancadas a la selva, la calidad del suelo es pobre y no se puede explotarlo en forma prolongada, so pena de deteriorarlo irreversiblemente. Por lo tanto el análisis debe hacerse a nivel más desagregado y específico, para tener una visión cabal del problema.

En suma, la propiedad de la tierra en los países andinos sigue concentrada en una pequeña porción de grandes unidades productivas; que contrasta con una enorme mayoría de las unidades productivas muy pequeñas, que presentan diferentes niveles de vulnerabilidad alimentaria; también cabe señalar que los cuatro países hay un conjunto cada vez más heterogéneo de unidades productivas, de tamaño medio e incluso pequeñas, que usan diferentes estrategias productivas y tienen una diversidad de manejos tecnológicos, que les permiten articularse con los mercados regionales y de nivel nacional, e incluso algunas están vinculadas con los mercados internacionales, sobre todo bajo la modalidad de contratos, que les colocan, sin embargo, en una situación subordinada. De alguna medida, la tecnología ha reducido la importancia de las grandes extensiones de tierra, salvo en el caso de los cultivos flexibles (“flex crops”), como soya, maíz, palma y en forestación con ciertas especies de eucalipto. Esa desigual distribución de la tierra es una de las bases de la desigualdad

extrema, característica de las economías y de las sociedades andinas y latinoamericanas. Como se conoce, esa tendencia se mide por el coeficiente de Gini, que se presenta en el siguiente gráfico.

Gráfico 9 Coeficientes de Gini de tenencia de la tierra



FUENTE: (MARTÍNEZ & PALMA, 2014, p. 53)

El trabajo citado muestra coeficientes muy elevados de concentración en todos los países andinos, siendo muy alto en Perú (0.85), Ecuador y Colombia (con 0.70) y algo menor en Bolivia con (0.56), colocándose entre los más altos del mundo¹⁴⁸.

Un trabajo muy reciente, (ESCOBAR, 2016), que cubre toda la región y utiliza los últimos datos disponibles del índice Gini, señala que el mismo es de 0.88 en Colombia, 0.86 en Perú y en Ecuador 0.8, entre los más altos de América Latina y del mundo; no incluye el dato de Bolivia. Como referencia destaquemos que ese indicador en Corea es 0.35 y en Japón 0.40. Como se puede apreciar, el indicador muestra la persistencia y aún el deterioro de una muy desigual distribución de la propiedad de la tierra.

Con los procesos descritos en los capítulos precedentes y las orientaciones predominantes en las políticas públicas, agrícolas y alimentarias, en los países andinos, que hemos revisado, no se vislumbran posibilidades serias de que se reduzca esta desigualdad

¹⁴⁸ / Este coeficiente, referido a la distribución de la propiedad de la tierra, se calcula básicamente con datos de los censos agropecuarios; las estimaciones realizadas con encuestas son menos precisas; por ello, incluso trabajos recientes como el de (MARTÍNEZ & PALMA, 2014) y otros de CEPAL, usan datos de varias décadas atrás; también se ha constatado que este indicador varía muy lentamente. Mientras el valor del índice es más cercano de 1, la distribución es más desigual. Vale anotar que la información incluye entre las grandes propiedades, a tierras que pertenecen colectivamente a comunidades indígenas

estructural, que restringe las opciones de políticas agrícolas y alimentarias; ya que una gran proporción de los productores agrícolas tiene un acceso limitado a los recursos básicos: tierra y agua.

Las leyes de tierras vigentes (o en discusión, como en el Ecuador), mantienen el statu quo, incluyendo como causales de intervención, el caso de las tierras ociosas, o el incumplimiento de su “función social”, lo que tradicionalmente ha dejado poco margen para la redistribución del recurso. Las políticas de asignación de tierras baldías han llegado a su límite, o están muy cerca, y generan, cada vez más, elevados costos ambientales y menores beneficios, por tratarse de tierras marginales.

Entre los gobiernos de los países andinos predomina una perspectiva de corto plazo, bajo la cual se buscan resultados inmediatos, en incrementos de producción y mayores exportaciones (o menores importaciones de alimentos que pueden sustituirse por producción local), basado en el enfoque convencional, centrado en el productivismo, la competitividad y la agro exportación. La lógica política, que busca mantener legitimidad y aceptación entre la población; al igual que el deseo de garantizar las mejores posibilidades de éxito en las próximas contiendas electorales, genera este cortoplacismo. Esta opción parece presentar menores costos de transacción para los tomadores de decisiones y una menor resistencia política por parte de los sectores más poderosos. De allí la facilidad con la cual han aceptado, por ejemplo, en forma abierta o vergonzante, la entrada y la expansión del uso de semillas genéticamente modificadas, las mismas que incluso están prohibidas por las leyes vigentes.

En Colombia se usan transgénicos desde el 2002 y hoy existen 120 mil hectáreas con ese tipo de cultivos: 90 mil con maíz, un 19% del área con ese producto; y, 30 mil con algodón, 89% del área cultivada (PORTAFOLIO, 2015). En Bolivia hay leyes que vetan el uso de semillas transgénicas, pese a lo cual habrían ilegalmente 40 mil hectáreas con maíz de ese tipo y todo el algodón también sería transgénico, además de cerca de un millón de hectáreas autorizadas con soya transgénica (OBLITAS ZAMORA, 2015). En los otros dos países hay normas que prohíben el uso de semillas transgénicas, como una ley de moratoria por diez años en el Perú (desde noviembre del 2012), pero recibe periódicamente críticas e intentos de levantarla, por parte de distintos sectores. En el Ecuador, la constitución del 2008 prohíbe explícitamente los transgénicos, pero en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017 y en el programa agrícola que se aplica desde el 2013, que impulsa lo que se denomina como una “nueva matriz productiva”, se contempla expandir cultivos transgénicos de maíz (50 mil hectáreas), canola (20 mil hectáreas) y un área no especificada con soya.

Las preocupaciones por la sostenibilidad de la agricultura en el mediano y largo plazo y por la participación de las comunidades rurales y de las pequeñas unidades de producción campesina, tienen menor prioridad en las políticas públicas de los países andinos y se manejan sólo en forma discursiva, cuando predominan las exigencias de la economía política por mantener el poder y la aceptación del régimen, en una fase de restricciones externas y de estrechez fiscal.

Ese modelo empresarial, no ofrece oportunidades a las pequeñas unidades de producción campesina, que constituyen la mayoría de los productores del campo, salvo la opción de vincularse subordinadamente, bajo contratos, en ciertos productos y bajo condiciones definidas desde una posición de poder, por las grandes empresas procesadoras y exportadoras de alimentos.

En este punto surge el debate sobre el papel de las unidades de agricultura familiar, que ha ganado peso desde la crisis alimentaria, ya que desde dichos sectores, pero también desde ciertas organizaciones multilaterales especializadas, se ha destacado el papel crucial que cumplen en el aprovisionamiento de alimentos para la población, en la reducción de la pobreza y en un manejo más sostenible de los recursos¹⁴⁹. Este sector, sobre cuya definición no hay consenso, representa la inmensa mayoría de las unidades productivas a nivel mundial, y, como hemos visto, en los países andinos, pero sus características son muy diversas en los distintos países y continentes. La mayoría desarrolla múltiples actividades, además de la agricultura y se articula con los mercados, a través de materias primas, de productos destinados directamente al consumo humano; o de una producción básicamente de subsistencia. No existen investigaciones cuantitativas que den cuenta de aporte de estas unidades a la producción de diversos alimentos y materias primas agrícolas, en particular en los países andinos, como hemos visto, en promedio, las unidades agrícolas familiares representan un 80% de todas las explotaciones agrícolas, la mayoría de las cuales son de subsistencia. En conjunto, según estimaciones disponibles, aportan, en promedio, algo más del 40% del valor de la producción agrícola de Colombia y Ecuador, al 2012. Las unidades agrícolas familiares son muy importantes en ciertos alimentos básicos, en los cuales aportan una parte sustancial de la oferta; por ejemplo, en el caso del Ecuador, en cebolla (85% del total), en maíz (70%) y en papas (60%); en Bolivia, producen el 70% del arroz, 45% de las hortalizas, 70% del maíz y prácticamente la totalidad de la papa y de la yuca; en Colombia un 30% del café viene de este sector (SALCEDO & GUZMÁN, 2014, p. 37 y 47). Por otro lado,

¹⁴⁹ / Las Naciones Unidas, a través de la FAO declararon al 2014 como el año de la agricultura familiar y realizaron diversas actividades y publicaciones para resaltar sus aportes. (FAO, 2015)

estas unidades aportan una porción sustancial del empleo en el sector agrícola, estimada en Colombia en un 57%; en los demás países esa participación es aún mayor. Cualquier política de seguridad y de soberanía alimentaria debe tomar en cuenta necesariamente a segmentos importantes de las economías familiares campesinas, capaces de generar excedentes para los mercados, sin descuidar tampoco al sector de subsistencia,

El debate se polariza entre los que afirman que sólo las unidades empresariales modernas y de mayor tamaño pueden abastecer la demanda de alimentos requerida por la población y generar los excedentes exportables, para obtener divisas; mientras desde los sectores campesinos se destaca el carácter más diversificado, sustentable y saludable de los alimentos que entregan las unidades familiares campesinas.

Las críticas al modelo predominante en el régimen alimentario global, desde las dimensiones ambientales, que privilegian la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales para la producción, transformación y comercialización de los alimentos a escala global, junto a la creciente preferencia por productos frescos, de origen local y más sanos, ha llevado a cuestionar el costo energético de la distribución de los alimentos y a privilegiar los denominados “circuitos cortos y el consumo de proximidad, ampliando mecanismos como las ferias y mercados locales (CEPAL-FAO-OMS REPUBLIQUE FRANÇAISE, 2014). Esa tendencia genera además el fortalecimiento de los nexos entre la población y la formación de capital social; en ella se potencia el papel de las unidades campesinas familiares. Sin embargo, esa corriente cubre sólo un segmento menor de los flujos alimentarios actuales.

En síntesis, como hemos visto, la polarización vigente en las áreas rurales de los países andinos, ya no se da entre un sector moderno y otro atrasado, como planteaba el viejo dualismo estructural de mediados del siglo pasado, sino entre diversos segmentos de productores, que con diferencias profundas en los factores disponibles, el tipo de agricultura que practican, las tecnologías que utilizan y las capacidades de negociación con que cuentan, sigue presente. Las políticas de los gobiernos de tales países en la última década han apoyado fundamentalmente a la agricultura empresarial y a las cadenas de valor prometedoras, con los segmentos de pequeños y medianos productores que puedan articularse en su funcionamiento.

4.1.3 Dinámicas poblacionales.

Hay tres procesos demográficos que inciden decisivamente en el funcionamiento del sector agropecuario en los países andinos y en sus posibilidades futuras: la urbanización, la emigración y el envejecimiento de la población.

El acelerado proceso de urbanización se generaliza en la región andina, alimentado con la población que abandona el campo, buscando empleos y oportunidades que no puede ofrecer el limitado crecimiento de la agricultura; así, la población urbana que en 1950 se estimaba en 28% en Ecuador, prácticamente un 33% en Bolivia y Perú, y 43% en Colombia, pasó, en 1990, a representar cerca del 55% en Bolivia y Ecuador, y 70% en Colombia y Perú (CEPAL, 2001). El proceso se ha acelerado en las últimas dos décadas, cuando la población rural representa en el 2010, un tercio del total en Bolivia y Ecuador, mientras en Perú llega al 28% y al 25% en Colombia (ver Anexo No. 42).

Este proceso afecta al sector agrícola por la reasignación de superficie de tierra agrícola, para la infraestructura y la vivienda requeridas por la urbanización, así como de agua; el drenaje permanente de mano de obra expulsada del campo por la falta de oportunidades de empleo y de mejores condiciones de vida. El problema radica en que no existe una dinámica de crecimiento suficientemente sólida en el agro de los países andinos, por lo cual los flujos de población hacia las ciudades son mayores que lo que habrían sido en otra circunstancia. La fuerza de atracción de las urbes se multiplica, como se conoce, con el funcionamiento de elementos propios de la modernidad como las comunicaciones, el comercio y las ventajas de la vida urbana, presionando sobre los servicios públicos básicos. La población que abandona el campo no encuentra una oferta de empleos suficiente, generada por la industria y otras actividades en las zonas urbanas, por lo cual se multiplica el subempleo y la marginalización creciente de amplios segmentos de la población en las ciudades, con sus secuelas de pobreza, el surgimiento de tugurios y la violencia.

4.1.3.1 Migración internacional y el papel fundamental de las remesas.

Desde fines de la década de los noventa, se volvió notorio en muchos países latinoamericanos, que las repetidas crisis y la imposibilidad de encontrar oportunidades de empleo y de lograr una fuente de ingresos estable, que les permita tener un nivel de vida aceptable, había empujado a migrar al exterior a buena parte de su población. Los Estados Unidos, España e Italia eran los destinos preferidos por estos flujos migratorios.

El fenómeno no era nuevo en la región, ya que había habido emigración desde los años sesenta, principalmente a los Estados Unidos; sin embargo ahora los flujos eran cuantitativamente más importantes e involucraban a casi todos los países. La emigración alcanzó niveles mucho más elevados, en términos de la población que salió, siendo los Estados Unidos el principal país de destino; para el 2012-2013, el total de migrantes de

origen mexicano (10.5 millones de personas), de los países del Caribe (más de 4 millones) y de América Central (más de 3 millones); de los países sudamericanos habrían algo menos de 3 millones de personas. (FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES FOMIN, s.f.).

Los flujos de amplios segmentos de población hacia otros países, en busca de empleo y de oportunidades que no pueden encontrar en sus países de origen, se explican tanto por factores de expulsión (por lo general profundas crisis económicas y políticas), como por factores de atracción, desde países con un alto nivel de desarrollo. Con distintos ritmos, desde la década de los noventa, pero sobre todo en el presente siglo, se registra una salida importante de ciudadanos de todo el mundo en desarrollo y también de los países andinos, hacia los países más ricos. Según datos de la OCDE sobre la emigración a esos países, al 2010-2011, vivían en ellos 1.217 miles de colombianos, 1.139 miles de ecuatorianos, 833 mil peruanos y 286 mil bolivianos; en los casos del Ecuador y Bolivia, esa población representaba más del doble de la que residía en esos países al año 2000. Salvo el caso del Perú, más de la mitad corresponde a mujeres y un sexto a jóvenes de 15 a 24 años (OCDE-UNDESA, 2013) y (ARSLAN, et al., 2015).

Desde fines de los años noventa y comienzos del presente siglo, se ha establecido un importante flujo de remesas que los migrantes mandan a sus familiares, en su país de origen; para el 2013, dicho flujo totalizó 61.3 mil millones de dólares, luego de llegar a un pico de 64.9 mil millones de dólares en el 2008, antes de la crisis financiera global. Ese flujo financiero se ha convertido en una muy importante fuente de divisas para numerosos países, con montos muy superiores a los de los ingresos por inversión extranjera directa y por ayuda oficial al desarrollo, como sucede en los países de América Central y del Caribe.

En la medida en que las remesas llegan directamente a las familias de los migrantes, se han convertido en un factor clave para mejorar sus ingresos y mantener sus niveles de consumo; juegan por lo tanto un papel crucial para la dinámica del conjunto de la economía y de hecho han ayudado a enfrentar los mayores precios de los alimentos importados y su transmisión al nivel general de precios. En muchos países pequeños, el monto recibido por remesas es superior incluso al monto total de recursos manejado por las políticas sociales del gobierno.

Los países andinos son los mayores expulsores de migrantes en América del Sur y también los mayores perceptores de remesas de esa subregión. Según los últimos datos del (FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES FOMIN, s.f.), en millones de dólares del 2013, las remesas remitidas a Colombia llegaron a 4.071, las del Perú a 2.707, mientras que las recibidas en el Ecuador y Bolivia fueron de 2.450 y 1.182, respectivamente.

Para dimensionar mejor la importancia de este flujo de recursos, vale contrastar con los flujos recibidos como ayuda oficial al desarrollo (AOD), por los países andinos en el 2013; los valores correspondientes serían de 699, 852, 148 y 368 millones de dólares, para Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, respectivamente; esos montos totalizan algo más de 2 mil millones de dólares, para los 4 países, menos que las remesas recibidas sólo por el Ecuador. (ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT OECD, 2015)

De hecho, las entradas de divisas por concepto de remesas ocupaban el segundo lugar, en comparación con los ingresos por productos de exportación, en los países andinos, hasta el 2010 y pasan al tercer lugar en 2011 y 2012 (COMUNIDAD ANDINA, 2013), luego de la disminución de los flujos provocada por los efectos de la gran recesión que genera la crisis financiera global, en particular en Estados Unidos y en España, se elevan drásticamente los niveles de desempleo, forzando incluso al retorno de muchos migrantes.¹⁵⁰

Una parte de la población que emigró al extranjero salió de las áreas rurales, entre las más pobres de tales países; tomando el caso del Ecuador, se estima que entre un 30% y un 40% de los migrantes, salió de las regiones del área rural, con elevados índices de necesidades básicas insatisfechas (FLACSO-UNFPA, 2008).

En otros países los emigrantes tienen un origen mayormente urbano y también existen diferencias en cuanto a los períodos y fases que presenta el proceso. De cualquier forma, esa salida de población afecta las estructuras demográficas de las regiones expulsoras, genera problemas nuevos (las familias transnacionales, los niños sin padres, entre ellos) y reduce la fuerza de trabajo disponible; sus efectos inciden en mayor medida sobre las unidades campesinas familiares. No se dispone de estimaciones recientes sobre tales impactos, a nivel del área rural de los países andinos, salvo análisis de casos.

Al mismo tiempo, ese proceso lleva a que las remesas enviadas por los migrantes a sus familias se conviertan en un flujo muy importante para mantener los niveles de consumo de dichos hogares, evitar que caigan en la pobreza o reducir su incidencia; y, generar estímulos para el surgimiento de ciertos servicios e iniciativas de desarrollo local.

Para tener una idea del peso de las remesas en la dinámica económica de los países andinos, cabe destacar que, al 2013, ese rubro llegó a 1201 millones de dólares en Bolivia, 2438 millones en Ecuador, 2707 millones en Perú y 4119 millones en Colombia; tales montos

¹⁵⁰ / También existe un pequeño flujo de remesas intra andino, determinado por las migraciones entre los países de la región, cuyo valor llegó en el 2012 a 176,4 millones, que se origina más del 50% en Colombia y un 25% en Perú; en cuanto al destino, Perú y Ecuador reciben cada uno aproximadamente un tercio de tales remesas. Ver (COMUNIDAD ANDINA, 2013).

significaron, como porcentaje del PIB: 3,9%, 2,7%, 1.3% y 1.1%, respectivamente (ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), 2015, p. 38).

4.1.3.2 Envejecimiento de la población.

Finalmente, como efecto de las dos tendencias precedentes, sumada a los mejores niveles educativos de la población en las áreas rurales de los países andinos, se constata un proceso de mayor alcance: el abandono de las áreas rurales por parte de los jóvenes y su rechazo a seguir realizando tales labores en el futuro. Como parte de la denominada “revolución de las expectativas crecientes”¹⁵¹, los jóvenes migran a las ciudades y pugnan por nuevas profesiones y empleos, que les permitan escapar del destino de sus padres. En consecuencia, las actividades agrícolas quedan en manos de campesinos cuyo promedio de edad se ha incrementado significativamente. En la medida en que los esposos también buscan otras actividades en las áreas rurales (como asalariados temporales, en la construcción o en los servicios); igualmente se produce la feminización del trabajo agrícola, un fenómeno generalizado entre las unidades campesinas familiares, especialmente en África y en América Latina¹⁵².

Estos procesos se insertan dentro de una tendencia demográfica de más largo plazo, que apunta a un progresivo aumento del índice de envejecimiento de la población¹⁵³ en los países andinos; ese indicador que oscilaba entre un 14% en Bolivia, mientras en Perú, Ecuador y Bolivia se situaba entre 16% y 17.1%, en 1990; ha pasado en el 2015, a 23,3% en Bolivia, 33.3% en Ecuador, 35.2% en Perú y 37.6% en Colombia (CELADE-CEPAL, 2013).

En suma, la urbanización acelerada en los países andinos reduce la tierra disponible para el cultivo, casi siempre la de mejor calidad; la emigración disminuye la fuerza de trabajo en regiones de cultivo y deja ociosa una porción del suelo, (o reduce su nivel de utilización, lo cual podría considerarse adecuado para la recuperación de la capacidad del recurso), perteneciente a las unidades de pequeña agricultura familiar, cuyo cultivo tenía una función complementaria y de subsistencia; la misma pasa a ser cubierta por las remesas; finalmente,

¹⁵¹ / Corriente sociológica asociada al surgimiento del estado de bienestar, por la cual se considera que la situación económica y social de los sectores más desfavorecidos de la sociedad requiere de políticas y acciones claras de parte del estado y de la sociedad, para reducir la brecha que los separa del resto de la sociedad; describe las aspiraciones de los segmentos más vulnerables y marginalizados de la sociedad, de mejorar sus niveles de ingreso y consumo, participar en la toma de decisiones e incorporarse plenamente a una condición ciudadana (BOBBIO, 1986 (1976), pp. 609-614)

¹⁵² / Es una tendencia acentuada en las últimas dos décadas, como se muestra, por ejemplo en (LASTARRIA-CORNHIEL, 2008) y en (MANDAR-IRANI, et al., 2014).

¹⁵³ / El índice de envejecimiento mide, en porcentaje, la relación entre la población de más de 60 años y la población con edades entre 0 y 14 años (CELADE-CEPAL, 2013).

el envejecimiento de la población, también en el área rural, reduce los niveles de productividad en los campos, determina en ocasiones el abandono de su cultivo y levanta dudas sobre la existencia de una generación de recambio entre los productores campesinos.

Los gobiernos de los países andinos están conscientes de las tendencias señaladas, como se muestra en sus análisis generales de las economías de la región; sin embargo, no hay indicios de que sus políticas agrícolas y en particular las alimentarias consideren, de manera clara, los efectos de estos procesos, en particular en el mediano y largo plazos.

La menor proporción de población rural en los países andinos y su dispersión espacial, resta importancia relativa a este segmento como parte del mercado político, por lo cual los gobiernos tienden a darle menor atención. En igual forma, las élites agrarias tradicionales y sus gremios, han perdido buena parte del peso político que tenían en la mayor parte del siglo XX, hasta los años sesenta y setenta incluso, debido a la drástica pérdida de participación de los productos tradicionales como el café en Colombia (de 80% en los años 50, a 18% en los 90) y el banano en Ecuador, en la generación de divisas para sus países. Consecuentemente pierden también su capacidad de incidir en la definición de políticas públicas.

La expropiación reciente de la enorme hacienda La Clementina (de 12 mil hectáreas de extensión), propiedad del otrora poderoso magnate bananero Álvaro Noboa, en la costa ecuatoriana, por problemas de impuestos no pagados, y su entrega/venta a los trabajadores, es una evidencia adicional de esta pérdida de poder relativo de las clases dominantes tradicionales.

4.2 Estructura de la producción y el peso relativo del sector agrícola.

La estructura sectorial de las economías andinas ha sido ampliamente caracterizada por el análisis económico, como primario exportadora (centrada en la producción y exportación de un reducido número de productos: agrícolas, mineros o hidrocarburos); con un sector industrial desigualmente desarrollado, en el cual tienen una participación predominante los subsectores de industria basada en recursos naturales, como alimentos, bebidas y tabaco y la rama textil, que representan entre un cuarto y un tercio del total sectorial, al menos. Actividades como el comercio, transporte, servicios y la administración pública se muestran como hipertrofiadas, frente a las actividades productivas y representan, en forma agregada, entre el 40% y más de la mitad del PIB.

El sector agropecuario pierde peso relativo en la economía de los países andinos, y presenta una participación porcentual decreciente en el PIB. Esa tendencia confirma la

evolución que acompaña históricamente al crecimiento de las economías capitalistas, como vimos en el primer capítulo. En los países más desarrollados, ese proceso ocurre, por lo general, luego de un gran avance en la productividad del sector agrícola, que genera grandes excedentes de capital y de mano de obra, que alimentan el dinamismo del sector industrial.

Sin embargo, en América Latina y en particular en los países andinos, esa dinámica histórica ocurrió sin que se dieran esas dos condiciones; la agricultura no había desarrollado una capacidad sustancial para generar excedentes, salvo en los enclaves orientados a la exportación; y, por otro lado, la industria manufacturera, cuyos embriones se habían construido, de una manera forzada, por la interrupción de los flujos de productos industrializados importados, debido a las dos guerras mundiales y a la gran crisis financiera de 1929; requerían de un mercado interno suficientemente amplio, el apoyo estatal para crecer y consolidarse bajo el modelo ISI, que sólo podía ser efectivo si el estado contaba con los recursos financieros e institucionales para hacerlo. En la región andina, sólo en Colombia se presentaban tales condiciones.

Así, la participación del sector agricultura, silvicultura, caza y pesca, en el PIB total, que era en 1950 de 37.7% en Colombia, y en los otros tres países se situaba en torno al 26% (CEPAL, 1978), cae para 1993 al 24% en Ecuador y el 16% en Bolivia, mientras llega al 14% en Colombia y a un 10% en Perú. En los últimos veinte años se registra una tendencia a la desindustrialización en los países andinos y un avance de la minería, así como en la extracción de gas y petróleo; en ese contexto la agricultura sigue perdiendo importancia relativa, cayendo en el 2013, al 6% en Colombia, se estabiliza en torno al 7% en el Perú, cae al 13% en Bolivia y al 10% en Ecuador (ver Anexos No. 43 y 44).

Durante las dos décadas de ajuste y estabilización, bajo el predominio del enfoque neoliberal, que postula la apertura y la liberalización de todos los mercados (de capitales, de la cuenta corriente, de la mano de obra), y la reducción generalizada de la presencia y atribuciones del estado; se considera inadecuada toda política sectorial, en particular la política industrial, considerando que distorsiona el funcionamiento de las ventajas comparativas.

Estas tesis teóricas contrastan sin embargo, con las exitosas políticas industriales aplicadas ampliamente en varios países asiáticos, en el período en el que desarrollan su capacidad manufacturera (entre las décadas de los cincuenta y de los setenta; y con las políticas de apoyo sistemático al sector agrícola, aplicadas por la Unión Europea y los Estados Unidos, en las últimas cinco décadas.

Como vimos en el capítulo 2, en los países andinos, se aplicaron esas tesis ultra liberales, abandonando los intentos parciales e inconsistentes de impulsar al sector industrial; así como en el caso del sector agrícola, para el cual nunca se formularon estrategias sistemáticas de apoyo. Respecto de toda América Latina se señala que:

“Las reformas de los años 80s y 90s fueron escasas y en gran medida decepcionantes. El PIB (Producto Interno Bruto) agrícola de ALC creció en promedio un 3.4 por ciento por año en el período 1970-1974, y solamente 3.1 por ciento por año entre 1999 y 2003, con tasas de crecimiento incluso más bajas en el período intermedio. En los mismos períodos el crecimiento del PIB agrícola fue más bajo en casi dos tercios de los países para los cuales hay información comparable disponible.” (BERDEGUÉ, et al., 2008, p. 4)

El ritmo de crecimiento del sector agrícola en los países andinos ha tendido a ser menor que el que presenta el PIB total, en las dos últimas décadas, como se puede apreciar en el Anexo No. 45, con las excepciones del Ecuador y Perú en los años noventa (en el caso del Ecuador, con una tasa de crecimiento del PIB de apenas 2%, y la presencia de reiteradas crisis, el segmento exportador de la agricultura se beneficia con la devaluación frente al dólar y crece el sector un 3.8%; el Perú enfrenta duros ajustes para detener la hiperinflación, que incluyen modificaciones cambiarias, ellas favorecen las exportaciones, entre ellas las de productos agrícolas, principalmente el café y favorece el surgimiento de nuevos productos agrícolas de exportación, como el espárrago), el PIB Total crece 4% y la agricultura 4.8%.

La primera década del presente siglo, está marcada por el rápido aumento de los precios de las materias primas, entre las cuales el segmento menos beneficiado es el de los productos agrícolas, frente a los minerales, el petróleo y el gas; eso se refleja en la evolución diferenciada del PIB sectorial en los países andinos. Mejora el ritmo de crecimiento del PIB (con un promedio de 4,4%), pero la agricultura presenta una tasa menor que en los períodos antes mencionados (2.8% en promedio) y muy por debajo de la del PIB total.

Es importante recordar que los países andinos aprovecharon las elevadas cotizaciones de los productos primarios, que exportan a los mercados internacionales, básicamente por el efecto precio, ya que no existe un avance significativo en los volúmenes ofertados de producción, como lo demuestran los periódicos informes de CEPAL¹⁵⁴. La agricultura sigue reduciendo su peso relativo en la economía, incluso en la fase de bonanza de las materias primas.

En suma, en la región andina, la participación de la agricultura pierde aproximadamente cinco puntos porcentuales en Bolivia, Colombia y Ecuador, en medio de un

¹⁵⁴ / Ver su publicación anual denominada “Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe”, del período 2007-2014, en los cuales se analiza periódicamente la evolución del comercio exterior de la región.

proceso de reprimarización (que incluye un menor peso de la industria manufacturera, mientras crece el de la minería y de la extracción de hidrocarburos). Esta tendencia en lo que va del siglo también ha sido caracterizada por otros autores (GUDYNAS, 2011), (ACOSTA, 2012), como “nuevo extractivismo”, que se diferencia del anterior, en la medida en que hay una creciente participación del estado en las rentas de la exportación de productos primarios y en su distribución, a través de las políticas públicas y del gasto social.

Sin embargo, el peso de la agricultura en la generación de empleo sigue siendo fundamental, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro N. 14 PEA Agrícola países andinos

Población Económicamente Activa en el sector agrícola (Miles de personas).					Proporción del total de la PEA que se dedica a la agricultura (Porcentajes).			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Bolivia	1.007	1.190	1.560	1.973	53	47	44	41
Colombia	3.404	3.342	3.584	3.529	39	26	20	15
Ecuador	984	1.117	1.210	1.228	39	32	24	19
Perú	2.185	2.773	3.344	3.692	39	33	29	24

FUENTE: (FAO, 2012)

Elaboración: propia

En 1980 casi 8 millones de personas de los países andinos estaban ocupadas en la agricultura; 3 décadas más tarde eran 10.4 millones; sin embargo, su peso como proporción de la PEA total se ha reducido en todos los países.

Bolivia aparece como el país con mayor porcentaje de ocupados en la agricultura; se destaca también la magnitud de la disminución del peso relativo de la PEA agrícola en Colombia y Ecuador, entre 1980 y el 2010 (que cae más del 60% y del 50%, en cada caso, respectivamente). De acuerdo a la información disponible, en el Perú un cuarto de la PEA sigue trabajando en la agricultura.

Las reducidas tasas de crecimiento de la actividad, la falta de sostenidas políticas públicas de apoyo y las carencias de recursos de amplios segmentos de los productores, siguen expulsando población de los empleos agrícolas, que encuentran opciones en otras ocupaciones, muchas veces de carácter temporal y de estabilidad precaria, en las áreas rurales, como la construcción, la producción artesanal y los servicios; otros migran a las ciudades más cercanas.

Para poner en perspectiva histórica y en forma comparada con lo que sucedía en otras regiones, en el Anexo No. 46, se muestra el fuerte contraste que existe entre el apoyo que recibe el sector agrícola, en los países más ricos, durante más de medio siglo, a partir de 1955, mientras en América Latina, el sector era muy castigado, hasta mediados de los años ochenta, cuando empieza a eliminarse ese tratamiento discriminatorio, pasa a una situación neutra en los noventa y tiende nuevamente a castigarse al sector, desde comienzos del presente siglo. En Asia se aplica una reducción sistemática del trato negativo que se daba al sector, llegando a una posición neutral en los últimos años. Cabe destacar que en el caso de los países africanos, también se ha eliminado ese sesgo anti agrícola y en el presente siglo está recibiendo un apoyo creciente. Las lecciones del desarrollo de los países más ricos no han sido entendidas y seguimos apostando a una industrialización elusiva, que requiere sólidos mercados internos que sólo un desarrollo agrícola firme puede propiciar.

Otra dimensión del sector agropecuario en los países andinos que es necesario destacar, es la composición de su producción en función del tipo de productos que constituyen su base fundamental y con algunos de los cuales se vinculan a la economía mundial. El siguiente cuadro resume una tipología que describe adecuadamente la estructura productiva agrícola de los tres países de la región, que iniciaron negociaciones de un TLC con los Estados Unidos en el 2004.

Cuadro N. 15 Categorización de productos

Categorización de productos			
Categorías	Colombia	Ecuador	Perú
Cultivos sustitutos de importaciones	Arroz, maíz, frijol, algodón, sorgo, soya, legumbres	Arroz, trigo, maíz, soya, lentejas, azúcar	Arroz, maíz, trigo, cebada, algodón, legumbres (salvo el frijol)
Cultivos tradicionales de exportación	Café, banano, azúcar, aceite de palma, plátano, tabaco	Banano, café, cacao	Café, frijol, espárragos, cebollas
Cultivos no tradicionales de exportación	Flores, aceite de palma, plátano, tabaco, hortalizas, frutas	Palma, flores, tabaco, yuca, plátano, frijol, azúcar, hortalizas y frutas	Condimentos, preparaciones de frutas y hortalizas
Cultivos poco transables	Papa, yuca, plátano, cacao, algunas hortalizas y frutas	Papa, algunas frutas y hortalizas	Yuca, papa, tabaco, plátano, cacao, alfalfa
Actividades pecuarias	Avicultura, ganadería bovina, lácteos, carne de cerdo	Carne de pollo, carne de res, carne de cerdo, lácteos	Lácteos, carne de pollo, carne de cerdo, carne de res

Fuente: OBSERVATORIO DE COMERCIO EXTERIOR
2007 Base de datos estadística

FUENTE: (CHIRIBOGA & CHEHAB, 2008, p. 89)

La estructura productiva de Bolivia, establecida con la información de (FAO, s.f.), incluye entre los productos sustitutos de importaciones al trigo, arroz y maíz; en los productos tradicionales de exportación: azúcar de caña, frijoles, banano y algodón; en los productos no tradicionales de exportación: soja, semillas de girasol, castañas, nueces del Brasil; entre los poco transables están: papa, plátanos, naranjas; y, en las actividades pecuarias: carnes de res, pollo, cerdo y ovino.

En los Anexos Nos. 47 a 50, se presentan las estadísticas de producción agropecuaria, en volumen, de los 20 principales productos, desde 1970 hasta el 2010, en cada uno de los cuatro países andinos. Como se puede apreciar: hay una gran estabilidad en cuanto a los principales productos en cada país; las variaciones de la producción son muy irregulares, con períodos de mayores tasas, en una década, que luego se derrumban en otras; en síntesis, no hay ningún crecimiento significativo en ningún país, si bien se destaca el crecimiento registrado en la carne de pollo, en todos los países andinos¹⁵⁵.

La especialización productiva de los países andinos define márgenes diferenciados para responder a las variaciones en los precios, como las registradas durante la crisis alimentaria; los países que dedican una parte sustancial del suelo a cultivos permanentes, tienen menor capacidad para responder con incrementos de la oferta de los productos cuyos precios aumentan, que los que tienen mayor espacio dedicado a cultivos de ciclo corto; o que pueden reorientar tierras dedicadas a pastizales.

Otra característica estructural de los países andinos es su articulación con los mercados internacionales, como exportadores e importadores de ciertos productos agropecuarios; la misma tiende a mantenerse en las últimas cuatro décadas, sin cambios significativos en su inserción comercial internacional. El surgimiento de nuevos productos de alto valor como los espárragos o el brócoli; o de las frutas exóticas, así como de los biocombustibles, entre los nuevos rubros de exportación, es un fenómeno nuevo y que todavía no adquiere un peso significativo en el total.

El siguiente cuadro muestra la evolución de la presencia de los países andinos, como exportadores de productos agropecuarios.

¹⁵⁵ / En los anexos complementarios se incluyen sendos cuadros para cada país andino, que muestran el posicionamiento de los 20 principales productos agropecuarios, entre 1970 y el 2010; como se puede apreciar, se destaca, en los casos de Bolivia y Perú, el surgimiento y rápido ascenso de la soja en el primero y de los espárragos en el segundo, que no existían como productos relevantes en los años setenta, pero llegan a lugares muy destacados en la actualidad. En Colombia y Ecuador, predomina la regularidad en cuanto al orden de importancia de los principales productos agropecuarios en la producción nacional.

En valores corrientes, las exportaciones de productos agropecuarios desde los países andinos crecen rápidamente en el período 1970-2010, multiplicándose por 5; la tendencia es mucho más acelerada en Bolivia, pero partiendo de un nivel muy bajo. También hay un incremento significativo del número de partidas transadas. Se distinguen dos tendencias claras: aquellos países cuyas exportaciones de productos agropecuarios tuvieron una importancia crucial a lo largo del siglo XX, hasta los años setenta, ya que su inserción internacional estaba concentrada en ese tipo de productos; esos productos pierden rápidamente peso relativo, debido al surgimiento de otros rubros claves, como el petróleo, el carbón y productos mineros, como sucede en los casos de Colombia y el Ecuador. Bolivia y el Perú, considerados tradicionalmente como países mineros, registran una evolución diferenciada, mientras que en el primero el peso relativo de las exportaciones de productos agropecuarios casi se triplica entre 1970 y el 2010; en el segundo la participación de las exportaciones de productos agropecuarios en el total prácticamente se reduce a la mitad.¹⁵⁶

¹⁵⁶ / La información referida a la concentración de las exportaciones de productos agropecuarios, de cada país andino, por principales mercados de destino y su peso relativo (en volumen, valor y precio, fue elaborada, pero no se incluyó, para no aumentar excesivamente los anexos); esos cuadros permiten apreciar que en las últimas décadas ha predominado una muy alta concentración de las exportaciones de productos agropecuarios, en un reducido número de productos y de países de destino; Bolivia tiene a Brasil como su principal contraparte, aun cuando ha incrementado la diversificación de sus contrapartes en los últimos años; Colombia tiene a Venezuela y Estados Unidos, como sus principales mercados; luego del TLC y de los problemas con Venezuela, aumenta su concentración en Estados Unidos; Ecuador tiene entre sus principales mercados para sus exportaciones de productos agropecuarios, a Estados Unidos, Perú y la Unión Europea, aunque ha incrementado cierta diversificación en los últimos años; finalmente, Perú, siempre ha tenido un mayor nivel de diversificación de mercados, en los últimos años han ganado peso Estados Unidos, China y Chile, como sus principales mercados.

Cuadro N. 16 Exportaciones agropecuarias

PAÍSES ANDINOS -: Exportaciones Agropecuarias y Totales									
Valores en millones de \$ corrientes y porcentajes									
	Exportaciones Agropecuarias				Crecimiento 1970 - 2010, # veces	Exportaciones Totales			
	1970	1990	2000	2010		1970	1990	2000	2010
Bolivia	10,8	182,8	387,5	940,7	87	190,2	955,7	1.246,1	6.401,9
Colombia	594,2	2.380,4	2.895,0	5.525,7	9	735,7	6.741,5	13.115,0	39.819,5
Ecuador	174,0	788,4	1.316,1	4.013,4	23	221,0	2.713,9	4.927,0	17.489,9
Perú	174,4	271,8	634,1	3.063,1	18	1.047,9	3.231,0	7.028,0	35.564,8
	Exp. agropecuarias/Exp. totales				Número de partidas Export. Agropecuarias				
	1970	1990	2000	2010	1970	1990	2000	2010	
Bolivia	5,7%	19,1%	31,1%	14,7%	18	49	91	107	
Colombia	80,8%	35,3%	22,1%	13,9%	55	116	172	195	
Ecuador	78,7%	29,1%	26,7%	22,9%	29	66	159	166	
Perú	16,6%	8,4%	9,0%	8,6%	51	80	160	218	
Fuente: FAOESTAT	http://faostat.fao.org/site/447/DesktopDefault.aspx?PageID=447#ancor							05/02/2015	
Elaboración Propia									

Una característica histórica y estructural de los países andinos, consolidada desde la segunda mitad del siglo pasado es su recurso permanente a la importación de productos agrícolas, especialmente de rubros alimentarios básicos; como mencionamos en el capítulo 2, no es que no contaran con las condiciones para producirlos, sino que los subsidios de los países más desarrollados y la ayuda alimentaria, modifica los precios relativos aventajando a los productos importados, que desplazan masivamente a los productores locales de los mercados domésticos.

Efectivamente, los cuatro países se abastecen de diversos alimentos en los mercados mundiales desde hace varias décadas; a comienzos de los años setenta una quinta parte de las importaciones de Bolivia y Perú correspondían a productos agropecuarios, principalmente cereales y oleaginosas; Colombia y Ecuador destinaban al mismo fin un 10% de sus importaciones.

En las cuatro décadas posteriores las compras de alimentos crecieron muy rápido, en particular en Ecuador y Colombia, como se aprecia en el siguiente cuadro. Sin embargo, el peso relativo de las importaciones de productos agrícolas en el total, se ha reducido en todos los países, colocándose en torno al 10% en Colombia y Perú; y sobre el 7% en Bolivia y Ecuador.

Cuadro N. 17 Importaciones agropecuarias

PAÍSES ANDINOS -: Importaciones Agropecuarias y Totales									
Valores en Millones de \$ corrientes y porcentajes									
	Importaciones Agropecuarias				Crecimiento 1970 - 2010, # veces	Importaciones Totales			
	1970	1990	2000	2010		1970	1990	2000	2010
Bolivia	33,5	81,5	262,6	398,2	12	158,5	702,7	1.829,7	5.590,2
Colombia	80,9	367,6	1.314,1	3.904,9	48	754,6	5.588,6	11.757,0	40.682,7
Ecuador	23,6	169,6	364,9	1.588,8	67	238,3	1.861,7	3.721,0	20.590,9
Perú	125,5	650,7	921,1	3.182,1	25	621,8	3.469,2	7.407,0	30.126,0
	Imp. agropecuarias/Imp. totales				Número de partidas Import. Agropecuarias				
	1970	1990	2000	2010	1970	1990	2000	2010	
Bolivia	21,1%	11,6%	14,4%	7,1%	70	141	232	209	
Colombia	10,7%	6,6%	11,2%	9,6%	101	175	251	237	
Ecuador	9,9%	9,1%	9,8%	7,7%	60	98	216	222	
Perú	20,2%	18,8%	12,4%	10,6%	120	127	225	223	
Fuente: FAOESTAT		http://faostat.fao.org/site/447/DesktopDefault.aspx?PageID=447#ancor						24/08/2015	
Elaboración: propia									

En definitiva, la agricultura de los países andinos está articulada con la economía mundial, predominantemente como exportadora neta, de productos agrícolas, salvo en el caso de Perú que tiende a ser un importador neto de productos agrícolas.

De cualquier forma, existen otros autores que han tratado de realzar la importancia del sector agrícola, planteando una forma distinta de medir su aporte a la agricultura, cuyos aspectos fundamentales resumimos a continuación.

4.3 Real aporte de la agricultura al desarrollo

Como ya se analizó en el capítulo 2, hay una versión estilizada sobre el aporte que genera el sector agrícola para el desarrollo económico, construida básicamente desde la experiencia histórica de los países más desarrollados.

Su traslado mecánico y parcial a la realidad de América Latina, dentro de una estrategia que consideraba a la industrialización como la única manera de romper con el deterioro de los términos del intercambio y retener los beneficios del progreso técnico, en lo que fue el modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, marcó las políticas públicas entre fines de los años cuarenta y fines de los setentas, que discriminaban contra el sector agrícola.

Posteriormente se abandona ese modelo, pero se continúa minimizando al sector y asignando escasa prioridad al desarrollo agrícola, salvo voces aisladas que destacaban sus estratégicos

aportes. La necesidad de reevaluar el papel de la agricultura se fortalece al comenzar el siglo y se torna en una necesidad impostergable cuando estalla la crisis alimentaria.

La tendencia predominante de medir esos aportes sólo considerando al peso relativo del sector “agricultura, silvicultura, y caza” (Sección A, divisiones 01 y 02, de la Clasificación Internacional Industrial Uniforme CIIU), ver (NACIONES UNIDAS, 2005), que la contabilidad nacional de los países andinos coloca junto con la pesca, en el total del PIB o del ingreso nacional, a lo que se agrega, en el mejor de los casos su participación en la generación de empleo primero, y de divisas, por las exportaciones después, sustentó tales apreciaciones. Es claro, sin embargo, que el sector tiene profundas interrelaciones con la sección D, división 15: “Elaboración de productos alimenticios y bebidas” (la rama 31 de la CIIU de la industria), a la cual le proporciona buena parte de sus materias primas.

Sin embargo, en las dos últimas décadas se plantea la necesidad de modificar la concepción tradicional de la agricultura como un sector primario, y reconocer sus crecientes articulaciones con diversos sectores de la economía (servicios, información, transporte, comunicaciones), así como el elevado contenido tecnológico de ciertos cultivos (flores, frutas, hortalizas, agricultura de invernadero, entre otros); lo que debe llevar a recalcular los aportes del sector a la economía.

Una estimación realizada en el IICA, (TREJO, et al., 2004), con datos de 10 países entre los cuales estaban Colombia y Perú, señala que casi un 75% de la producción agrícola primaria de tales países, es usada como materia prima por la industria agroalimentaria, lo que demuestra un elevado nivel de articulación inter sectorial. En consecuencia los autores del trabajo mencionado, plantean una matriz de contabilidad social, como el mejor método para cuantificar los aportes de la agricultura a la economía, construyendo lo que denominan como la “agricultura ampliada”, ya que permite captar los flujos y encadenamientos, hacia adelante y hacia atrás, que el sector presenta con otras actividades. Aplicando ese método llegan a establecer que, en 1997, la participación de la agricultura en el PIB de Colombia y Perú, calculada en 7.6% y 4.3%, respectivamente, según la forma tradicional, pasaría a 32.1% y 31.8%, en cada caso, al aplicarse la perspectiva ampliada.

Si bien los niveles de industrialización en Bolivia y Ecuador son menores, el subsector principal es la industria de alimentos y bebidas, cuya participación en el total del producto sectorial es superior al 40%, en ambos países; en consecuencia, se considera que la estimación hecha para Colombia y Perú se ajusta también a esos países. En las casi dos décadas transcurridas desde entonces, ese peso relativo se ha reducido; sin embargo bajo esta

forma de cálculo, representaría actualmente entre un quinto y una cuarta parte del PIB de los países andinos¹⁵⁷.

Como hemos analizado en los capítulos precedentes, la agricultura tiene hoy interconexiones nuevas y reforzadas, con otros sectores como la energía, el medio ambiente y los mercados financieros; ellas tienen una incidencia permanente, pero se activan y adquieren un peso crucial, dependiendo de las fases del ciclo económico y de las respuestas de agentes económicos y políticos claves, como las empresas transnacionales, agroalimentarias o no, los principales inversionistas institucionales, y los gobiernos de los estados más desarrollados.

De cualquier forma, como lo demuestran los sectores agrícolas de los países más desarrollados, con una porción reducida de la población trabajando en la producción de alimentos y de materias primas para la agroindustria alimentaria, es posible cubrir las necesidades de su población, e incluso generar amplios excedentes exportables. Los elevados índices de productividad alcanzados en la agricultura son la base que sustenta tal proceso. Dos variables claves para ello son las inversiones en agricultura y el esfuerzo en investigación y desarrollo, que se aplica a la producción. Revisaremos a continuación la evolución de tales rubros en el caso de los países andinos.

4.4 Inversión en la agricultura.

Una característica estructural de las economías de los países andinos, que juega un papel fundamental a la hora de explicar su bajo ritmo de crecimiento, ha sido históricamente su baja tasa de inversión, que no les permite mejorar su acervo de capital y la tecnología utilizada en sus diferentes sectores productivos.

La formación bruta de capital fijo en los países andinos, expresada como proporción del PIB, muestra históricamente una gran estabilidad en torno a un nivel insuficiente para dinamizar el crecimiento, como se puede apreciar en los últimos 35 años (WORLD BANK, 2014).

Así, en el caso de Bolivia, el promedio anual de ese indicador se acerca al 16%, entre 1980 y el 2013; el nivel más alto se registra en la década de los noventa, cuando superó el

¹⁵⁷/ En definitiva, esa perspectiva lleva a subrayar el aporte de lo que se ha denominado como el sector agroalimentario, considerado desde un enfoque sistémico, que destaca los flujos de transacciones (de insumos, productos, conocimientos e información), al interior de las cadenas de producción y valor, que articulan el cultivo, transformación, distribución y consumo de los alimentos y entre tales cadenas. En la medida en que la contabilidad nacional y en los enfoques sectoriales, predomina una visión segmentada y parcial, el análisis de esas redes de cadenas de valor que constituyen el sector agroalimentario, plantea dificultades empíricas serias. Por ello muchos restringen su análisis a determinada cadena de valor.

17%. En el período 1980-2014, Colombia registra una tasa promedio anual de formación bruta de capital, muy cercana al 21%, en Perú al 22% y en el Ecuador al 24%. A título comparativo cabe destacar que en igual período Corea del Sur presenta una tasa anual de inversión del 31%, que se ha sostenido a lo largo de las últimas tres décadas y media.

Esa brecha de inversión que se registra cada año, se acumula en el tiempo y termina generando un ritmo de crecimiento muy diferente entre Corea y los países andinos.

Cabe destacar el mayor esfuerzo de inversión desplegado en el período 2010-2014, por Ecuador, con una tasa promedio anual de 28.2%, por el Perú con 26.4% y por Colombia con un 24%.

En el caso del Ecuador, se trata de un impulso muy grande a las inversiones en infraestructura, realizadas por el estado, principalmente en la mejora sustancial de la red de carreteras, en 8 centrales hidroeléctricas, que cambiarán radicalmente la matriz energética del país, cuando estén completadas en el 2017; así como en la infraestructura educativa y de salud¹⁵⁸.

En los otros dos países se trata fundamentalmente de inversión extranjera directa en petróleo y minería. La bonanza del boom de las materias primas atrajo tales flujos de IED.

La información sobre la inversión específicamente en el sector agrícola no es muy abundante, sobre todo en forma comparable para los cuatro países andinos. El informe anual de FAO dedicado al tema (FAO, 2012), incluye elementos fragmentarios.

Entre ellos se incluye el acervo de capital físico agrícola acumulado por los productores¹⁵⁹, que se puede apreciar en el siguiente cuadro:

¹⁵⁸ / También se adelanta la construcción de 6 proyectos multipropósito, destinados a controlar ríos para evitar inundaciones, generar energía hidroeléctrica, dotar de agua potable y ampliar las áreas con riego; y existen planes para desarrollar otros 11 proyectos similares. En caso de completarse efectivamente todos los proyectos, incrementarían significativamente el área con riego y podrían potenciar la producción agrícola, elevando la productividad y los ciclos de cultivo, especialmente en las provincias de Guayas y Los Ríos, que tienen tierras de excelente calidad. En principio se apuesta a impulsar la producción de maíz, arroz, caña y palma; parte de la cual se exportaría y se destinaría a producir biocombustibles, también para el mercado externo. La caída del precio del petróleo y el consecuente deterioro de las cuentas fiscales, desde el segundo semestre del 2014, han generado crecientes dificultades financieras, que se han agregado a los retrasos que tenían tales obras, por problemas técnicos y administrativos.

¹⁵⁹ / Definido como el patrimonio de un productor, en activos fijos tangibles e intangibles, que se utilizan repetitivamente en los procesos de producción; incluye tierras, ganado, maquinaria y equipos, cultivos de plantación e instalaciones para el ganado. (FAO, 2012, p. 124)

Cuadro N. 18 Capital físico agrícola**Capital Físico Agrícola**

Total (Millones de US \$ constantes del 2005)					Por trabajador (US \$ constantes del 2005)			
	1980	1990	2000	2010	1980	1990	2000	2010
Bolivia	6.459	6.126	7.606	9.122	6.414	5.148	4.876	4.931
Colombia	88.886	93.958	97.034	101.981	26.112	28.114	27.074	28.582
Ecuador	14.270	18.777	19.565	18.526	14.502	16.810	16.170	14.988
Perú	19.148	19.548	22.071	23.350	8.673	7.049	6.600	6.447

FUENTE: (FAO, 2012, pp. 135-136)

Elaboración: propia

Una primera característica que vale resaltar es la enorme diferencia entre el acervo de capital de la agricultura colombiana, frente al que presentan los demás países andinos; ella ha variado muy levemente entre 1980 y el 2010; el capital físico agrícola de Colombia en el 2010, equivale a 10 veces el de Bolivia, más de 5 veces el del Ecuador y 4 veces el del Perú.

En términos del crecimiento del acervo físico agrícola, entre 1980 y el 2010, el mayor incremento se registra en Bolivia, con 41%, y en Ecuador con 30%; el aumento del indicador en los casos del Perú y de Colombia, es de un 22% y cerca del 15%, respectivamente.

Llama la atención la forma en que ha evolucionado el capital físico agrícola por trabajador, que al 2010, es menor que el nivel de 1980, en Bolivia y Perú, ha crecido un 3.4% en Ecuador y un 9% en Colombia.

Esto evidencia una limitada tasa de inversión en la agricultura en esta últimas tres décadas, que continua una tendencia histórica y la persistencia de una importante porción de población en el área rural. En el informe de FAO se manifiesta que puede ser necesaria una mayor salida de población del sector agrícola, como sucede con el crecimiento, para que mejoren los rendimientos del capital físico agrícola (FAO, 2012, p. 23).

4.5 Inversión extranjera directa en la agricultura de los países andinos.

Otros indicadores parciales del mismo trabajo de FAO antes mencionado (FAO, 2012), muestran que los flujos de Inversión Extranjera Directa para el agro de los países andinos han sido igualmente muy reducidos; entre el 2005 y el 2008, los montos recibidos por el Perú son los más importantes y llegan a 92 millones de dólares (un 4% del total); en

Ecuador a 59 millones (6% del total), en Colombia a 48 millones (0.3%) y a 3 millones en Bolivia (0.2%).

En el período 2005-2007, la inversión extranjera directa en el sector agrícola de los países andinos creció, ganando cierto peso relativo en el total, llegando a representar un 10% en Ecuador y 8.7% en Perú. En términos de flujo promedio, ello significa un ingreso de 51 millones de dólares en el caso de Perú y de 31.8 millones en Ecuador (FAO, 2012).

La presencia directa con plantaciones pertenecientes al capital extranjero, fue la forma preferida por las transnacionales que controlaban el negocio bananero, como Chiquita, Dole y Del Monte, en particular en Colombia y Ecuador, en las primeras décadas del siglo XX; pero desde la segunda mitad del siglo pasado tendió a preferirse otras modalidades; entre las más utilizadas, en Asia, África y América Latina, está la de agricultura bajo contrato, de carácter formal o informal, que resulta menos visible y criticada; ofrece ventajas a los productores, como el acceso al mercado, a tecnología, insumos y mejores prácticas; por su parte los compradores tienen la seguridad del suministro oportuno de productos, con determinadas condiciones de calidad, cantidad y oportunidad. Desde luego que tales contratos implican la imposición del poder de la empresa contratista, que asocia a las semillas, un paquete tecnológico, intensivo en agroquímicos. La importancia de la agricultura bajo contrato ha crecido mucho en las dos últimas décadas; para dar un indicador, el 35% de la soya producida en Brasil, se la realiza bajo contrato con empresas extranjeras. (UNCTAD, 2009) Esta modalidad es emergente en los países andinos y no se cuenta con información respecto de su importancia relativa.

Un rubro agrícola no alimentario, en el cual existe un importante stock de inversión extranjera directa en Ecuador y Colombia es el cultivo y la exportación de flores cortadas.

Hay una presencia más antigua de las grandes empresas transnacionales de los agro negocios, como Nestlé, Cargill, Dole, Chiquita y otras, directamente a través de filiales, o a través de alianzas con empresas locales, con las cuales mantienen distintas formas de relacionamiento, muchas veces con una red de representantes y distribuidores de sus productos, sin que su nombre aparezca. Por otro lado, en 1998 se formó CropLife, como una organización gremial de las gigantes empresas de la industria química, que controlan la producción y comercialización de semillas y agroquímicos, así como la inversión en investigación y desarrollo, como Syngenta, Monsanto, Dupont, BASF, Dow AgroScience, junto a otras cuatro. Dicha organización está presente en los países andinos y en América Latina, igualmente bajo distintas modalidades.

Un caso interesante a destacar es la presencia de OLAM, una empresa transnacional comercializadora de productos agropecuarios, cuya sede está en Singapur, que despliega sus actividades en los países andinos desde mediados de la década pasada, implantándose en Perú en el 2006, en Colombia en el 2007 y en Ecuador en el 2010. Su estrategia apunta a tomar el control de la cadena de valor, desde el principio, relacionándose directamente con los productores. Para ello, según su página web (<http://olamgroup.com/>), desarrolla actividades como las de capacitación en buenas prácticas, brindarles acceso a mercados internacionales, con estándares de calidad y trazabilidad, para obtener mejores precios; incluso ofrece financiamiento para los productores. Opera en productos específicos en cada país, con café arábica, orégano y paprika en Perú; café en Colombia; y, cacao y madera de teca, en Ecuador. Esta empresa se ha convertido en un importante exportador de tales productos a los mercados asiáticos.

4.6 Ayuda oficial al desarrollo.

Los flujos de ayuda oficial al desarrollo (AOD) han sido tradicionales hacia los países andinos en la segunda mitad del siglo XX, en especial hacia Bolivia y Perú, para temas de desarrollo y políticas sociales; y bajo el paraguas del Plan Colombia para dicho país, con el propósito de combatir al narcotráfico y la guerrilla, e incluyendo ciertas políticas sociales. Los flujos hacia el Ecuador han sido de menor magnitud.

Según la información de (FAO, 2012), la AOD canalizada anualmente para la agricultura en Bolivia, ha sido, en promedio de 137 millones de dólares, considerando los valores registrados al comenzar cada década, entre 1990 y el 2010; en Colombia fue de 62 millones, de 42 millones en Perú (ya que hubo una sustancial disminución frente a los montos de ayuda que recibía en los años ochenta, superiores a los 200 millones de dólares anuales) y de 19 millones en Ecuador.

Como se puede apreciar, ni la inversión extranjera, ni la ayuda han significado una inyección importante de recursos para la agricultura de los países andinos, en las últimas dos décadas; quizás podría exceptuarse el caso de los flujos de AOD hacia Bolivia, si se los compara con el gasto total en agricultura, (expresado en millones de dólares PPA constantes del 2005), realizados por el estado, que fueron de 150 millones en el 2000 y de 109 millones en el 2007 (FAO, 2012).

Otro rasgo estructural de los países andinos es la baja prioridad que asignan, en la práctica, a la inversión en investigación y desarrollo, es decir al impulso del conocimiento científico- técnico, en general y en particular en el sector agrícola.

En efecto, los recursos financieros e institucionales que los países andinos invierten en ciencia y tecnología, como porcentaje del PIB, son una fracción mínima, frente a los montos invertidos por los países en desarrollo; así en los años noventa, Bolivia y Colombia, que invertían el 0.4% y el 0,29%, del PIB, en 1995 y 1997, respectivamente, eran los países que mayores montos asignaban para este fin; por su parte Ecuador y Perú invertían el 0.07% y el 0.08% del PIB, en 1995 y 1997, respectivamente (RED DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (RICYT), 2014). En el año más reciente disponible, tenemos que Bolivia y Perú destinan a ciencia y tecnología un 0.15% del PIB (corresponde al 2009 y el 2004, respectivamente), Colombia invierte 0.21% del PIB y Ecuador 0.34% del PIB, en 2012 y el 2011, respectivamente. Como se puede apreciar, desde mediados de la década pasada, estos países han realizado importantes esfuerzos para aumentar los recursos para I+D, pero partiendo desde un nivel sumamente bajo.

El promedio de este indicador para América Latina y el Caribe es de 0.74% del PIB, marcado por Brasil y Argentina, que registran una inversión en I+D, en el 2012, de 1.23% y 0.58%, respectivamente. Con fines comparativos, al 2012, España invierte en I+D, un 1.3% del PIB, en tanto que Alemania y Japón invierten 2.5% y 3% del PIB, respectivamente, en ese mismo año (RED DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (RICYT), 2014). La brecha desarrollo-subdesarrollo se retroalimenta por esta profunda diferencia en la capacidad de ampliar el conocimiento científico-técnico, como una herramienta crucial para mejorar los niveles de productividad y competitividad, en una economía global orientada cada vez más por el conocimiento.

Considerando el nivel del monto anual invertido en el mundo en I+D, América Latina y el Caribe, como región ha tenido un peso relativo que ha oscilado en las últimas décadas en torno al 3% del total; en el 2012, ese monto subió al 3.5%. Los actores principales en ese campo son los países Asiáticos, con un 36% del total; Estados Unidos y Canadá, con 31% y la Unión Europea, con el 27% (RED DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (RICYT), 2014).

Una fracción de la inversión en I+D que realizan los países en desarrollo, corresponde al sector agropecuario, en el cual algunos países han concentrado sus esfuerzos de investigación; el mismo es financiado fundamentalmente por los gobiernos, en Ecuador y

Colombia, con un peso que va desde el 71% hasta el 53%, en cada caso, respectivamente; en Bolivia y Perú habría una participación más importante de las empresas (públicas y privadas).

No se pudo disponer de cifras precisas sobre el gasto efectivo en I+D en el sector agropecuario, para los países andinos; incluso el trabajo antes citado, (FAO, 2012), sólo incluye el gasto público en investigación y desarrollo agrícola, realizado por Colombia, que ha sido de alrededor de 150 millones de dólares anuales (en valores constantes del 2005), en la última década; eso equivale a una proporción de 0.5% del PIB agrícola.

Desde una perspectiva más amplia, es indudable que las inversiones que se realizan en otros sectores, como la salud y la educación, generan también impactos favorables sobre la población dedicada a las actividades agrícolas y sobre el propio sector; igualmente, se conoce que las inversiones en infraestructura de transporte y comunicaciones impactan positivamente sobre el sector agrícola y en la comercialización de sus productos; sin embargo no se dispone de un valor estimado de tal cuantificación.

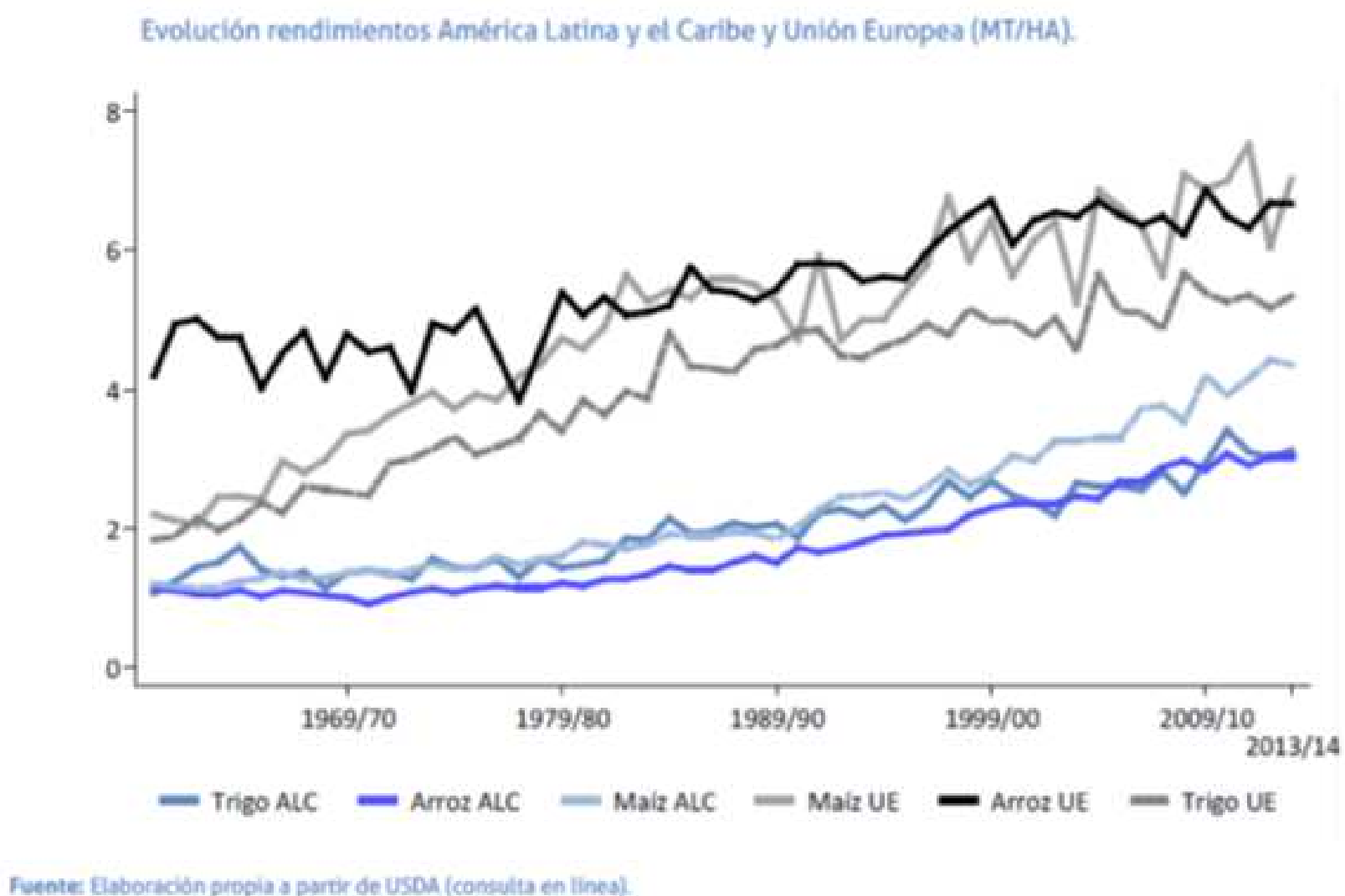
En todo caso, esa limitada tasa de inversión en la agricultura de los países andinos, repercute en bajos niveles de productividad y de rendimiento en los cultivos, en general, si bien tienden a darse diferencias marcadas entre los países.

4.7 Diferencias marcadas en la producción y productividad agrícolas

La estructura principal de la producción agropecuaria en los países andinos, se ha mantenido en torno a un limitado número de productos, en las últimas décadas; los pocos cambios hacia nuevos productos, se dan sobre todo a partir de los años noventa. Las políticas de ajuste y reforma estructural instrumentadas desde los años ochenta, incentivan el desplazamiento a productos dirigidos hacia el mercado mundial, como la soya en Bolivia, Las flores y frutas en Colombia, las flores y el brócoli, en Ecuador; los espárragos en Perú. Las promesas de mayor rentabilidad y de mercados más amplios, atraieron inversiones básicamente de capitales nacionales, pero también de la región, como los capitales colombianos en las flores, en Ecuador.

En primer lugar, América Latina, como región, ha tenido históricamente rendimientos muy bajos en su producción agrícola, especialmente si se los compara con los prevalecientes en países más desarrollados, en este caso, con los de la Unión Europea, que registra los niveles más elevados en el mundo. Es lo que se puede apreciar en el siguiente gráfico, para tres cereales fundamentales:

Gráfico 10 Evolución rendimientos AL, Caribe y UE



FUENTE: (FAO, 2013, p. 26)

La información sobre los rendimientos, en volumen, en los cultivos de arroz, maíz y trigo, muestra, desde la década del sesenta, resultados en América Latina que son una fracción equivalente a la mitad o a la tercera parte del rendimiento obtenido en Europa. La brecha ha tendido a mantenerse en el último medio siglo, salvo cierta aproximación en el caso del trigo. Además, si bien existe una tendencia hacia mejores rendimientos, la progresión del indicador en América Latina, en ese período, es mucho más lenta que la que presenta la Unión Europea; sin embargo, desde los años noventa y en particular en la última década se vislumbra una tendencia hacia incrementos mayores en los rendimientos. Cabe recordar que se trata de promedios regionales, que ocultan diferencias muy profundas entre los países y al interior de ellos. De cualquier forma, se considera que esas brechas ofrecen un espacio muy importante para mejorar el nivel de los rendimientos, siempre que existan las inversiones necesarias y las políticas más adecuadas para lograr resultados duraderos y sostenibles; también es crucial que los beneficios de tales mejoras se distribuyan ampliamente entre los productores y otros actores de las cadenas, incorporando a las pequeñas unidades campesinas.

Los rendimientos en volumen obtenidos en los países andinos, en los principales cultivos agrícolas, se presentan en los anexos Nos. 51 al 54, que sistematizan la información proporcionada por FAOSTAT, la base de datos de (FAO, s.f.). Las tendencias predominantes en los productos analizados muestran, en primer lugar, una diversidad de resultados, como cabía esperar en cuatro décadas; en segundo lugar, una gran irregularidad en la evolución de los rendimientos obtenidos, caracterizada por mejoras o caídas importantes, seguidas luego de prolongadas fases de una evolución contraria; esos movimientos se explican por las variaciones climáticas que se presentan en forma cíclica, los impactos de plagas y enfermedades, o los problemas de mercadeo.

Por otro lado, las limitadas inversiones en la agricultura generan una tendencia predominantemente estacionaria e incluso al deterioro de los rendimientos obtenidos, que se registra en cerca de la mitad de los cultivos analizados. Hay, sin embargo, un conjunto de productos en los cuales los países andinos han logrado mejorar de manera sostenida los rendimientos alcanzados; entre ellos se destaca el caso del maíz, en toda la región, gracias al incremento de la superficie, el uso de semillas mejoradas y en menor medida, del riego; otros productos cuyos rendimientos mejoran son, en Bolivia, leche, trigo y frijoles; en Colombia, caña de azúcar; en Ecuador, el banano y el arroz; y, en el caso del Perú, el arroz y los espárragos (cultivo nuevo que se consolida en el período).

El Anexo No. 55 presenta una visión comparativa de los rendimientos para los países andinos al 2003, excepto Bolivia, clasificando los productos agrícolas en transables y no transables; allí se pueden constatar las tendencias y las brechas mencionadas.

Vale destacar, sin embargo, la brecha que existe en los rendimientos obtenidos en los diferentes países andinos, en un mismo cultivo, como resultado de las diferencias en el capital físico, por las condiciones agroecológicas específicas que enfrentan y por la estructura de productores, en cada país, entre los principales factores. Esa heterogeneidad se mantiene prácticamente sin cambio en arroz, soja y maíz, en las últimas cuatro décadas, en arroz, con una brecha de 3, esto es que el rendimiento del país con mejores resultados, en el 2012 (Perú) triplica el rendimiento del país con el peor índice (Bolivia); la brecha es de 1.6 veces en la soja, en este caso entre Colombia y Ecuador, respectivamente; y de 1.1 veces, entre Colombia y Bolivia, en el maíz¹⁶⁰.

¹⁶⁰ / En 1980, en el arroz, el mejor rendimiento lo tenía Colombia, mientras el peor correspondía a Bolivia; en el caso de la soja, el mejor rendimiento lo tenía Colombia y el menor se registraba en Ecuador; finalmente, en maíz amarillo, el mejor rendimiento lo tenía Perú y el menor Ecuador. Como se puede apreciar, en algunos casos se registran cambios en las posiciones de los países, precisamente por la irregularidad antes mencionada; en todo caso, los menores rendimientos en la mayoría de productos se registran básicamente en Ecuador y Bolivia

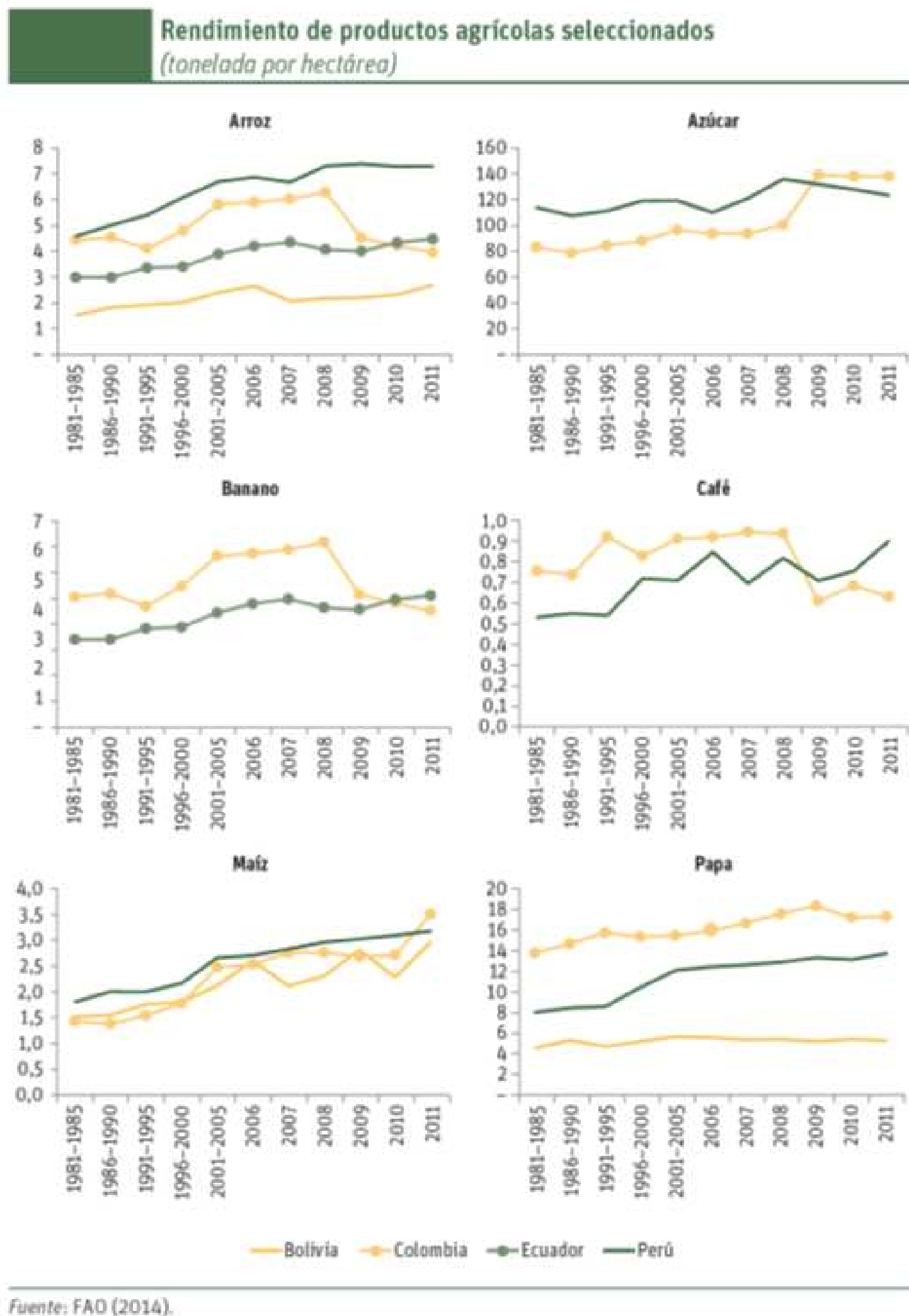
En otros productos esa brecha de rendimiento se ha incrementado, en ese período, como sucede en el caso de la papa, con una brecha de rendimientos de 3.5 veces, entre Colombia y Bolivia, respectivamente; en café esa distancia es de 4.7 veces, entre Bolivia y el Ecuador. En el banano hay una brecha de rendimiento declinante, pero todavía muy elevada (3.4 veces), entre Ecuador y Bolivia, respectivamente. En el caso del cacao la brecha de rendimiento se mantiene en 1.5 veces, entre Perú, que ha mejorado en forma significativa su rendimiento, y Colombia. El Ecuador perdió su posición predominante en el cacao, hace muchos años.

Como se puede observar hay una distancia muy grande entre los rendimientos que logran obtener los países andinos, en cultivos de gran importancia para su seguridad alimentaria. Eso abre un espacio muy amplio para las políticas públicas, incluyendo la réplica de experiencias exitosas y la cooperación intrarregional. Varias iniciativas se plantearon en el proceso de integración andina, pero no se consiguieron avances significativos¹⁶¹.

En suma, esa “heterogeneidad estructural” característica de la agricultura de los países andinos, explica también los niveles muy diferenciados de productividad que se obtienen en los distintos países de la región y que se presentan en el gráfico de la siguiente página, incluyendo también a Canadá y Estados Unidos.

¹⁶¹ / El proceso de integración subregional andino, desde sus orígenes contemplaba al sector agropecuario, si bien en forma limitada, puesto que el énfasis estaba puesto en la industrialización; desde el relanzamiento de la integración, a fines de los años ochenta, se abordaron varios temas del desarrollo sectorial y de la necesidad de coordinar políticas, incluso se mencionaba adoptar una posición común en foros internacionales, sobre el tema. Se aprobaron cerca de 40 decisiones comunitarias, que abarcan desde aspectos del desarrollo sectorial, tecnológico, de sanidad vegetal y animal a la creación de un sistema andino de seguridad alimentaria. Se aprobaron propuestas regionales, como una Política Agrícola Común Andina (PACA), el Sistema Andino de Franjas de Precios, el Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, e incluso una Estrategia Andina de Seguridad Alimentaria; así mismo se formaron grupos subregionales, para ciertas cadenas alimentarias claves, con la participación de sectores empresariales, que buscaban conectar regionalmente a sus actores, incrementar y consolidar sus interacciones, proponer políticas que propicien la expansión del comercio intrarregional. Sin embargo, esas decisiones se aplicaron en forma muy parcial e incidieron poco; la inestabilidad política y económica de los miembros y sus diferencias en cuanto a modelos de desarrollo e inserción internacional explican los pobres resultados. El comercio de productos agrícolas en la región se incrementó sobre todo desde el 2003, en productos como soya y sus derivados, carne de bovino, azúcar, arroz, aceite de palma y café (TELLO, 2007). Han crecido también los flujos intrarregionales de productos alimenticios como frejoles, cebolla, papa, verduras, entre otros, a pesar de que periódicamente enfrentan medidas restrictivas, como salvaguardias, normas sanitarias y fitosanitarias, o normas administrativas, que adoptan los países, para defender a sus productores, que se sienten amenazados por esas importaciones; ello se ha registrado particularmente en alimentos como el arroz, el maíz y la papa.

Gráfico 11 Rendimiento de productos agrícolas seleccionados

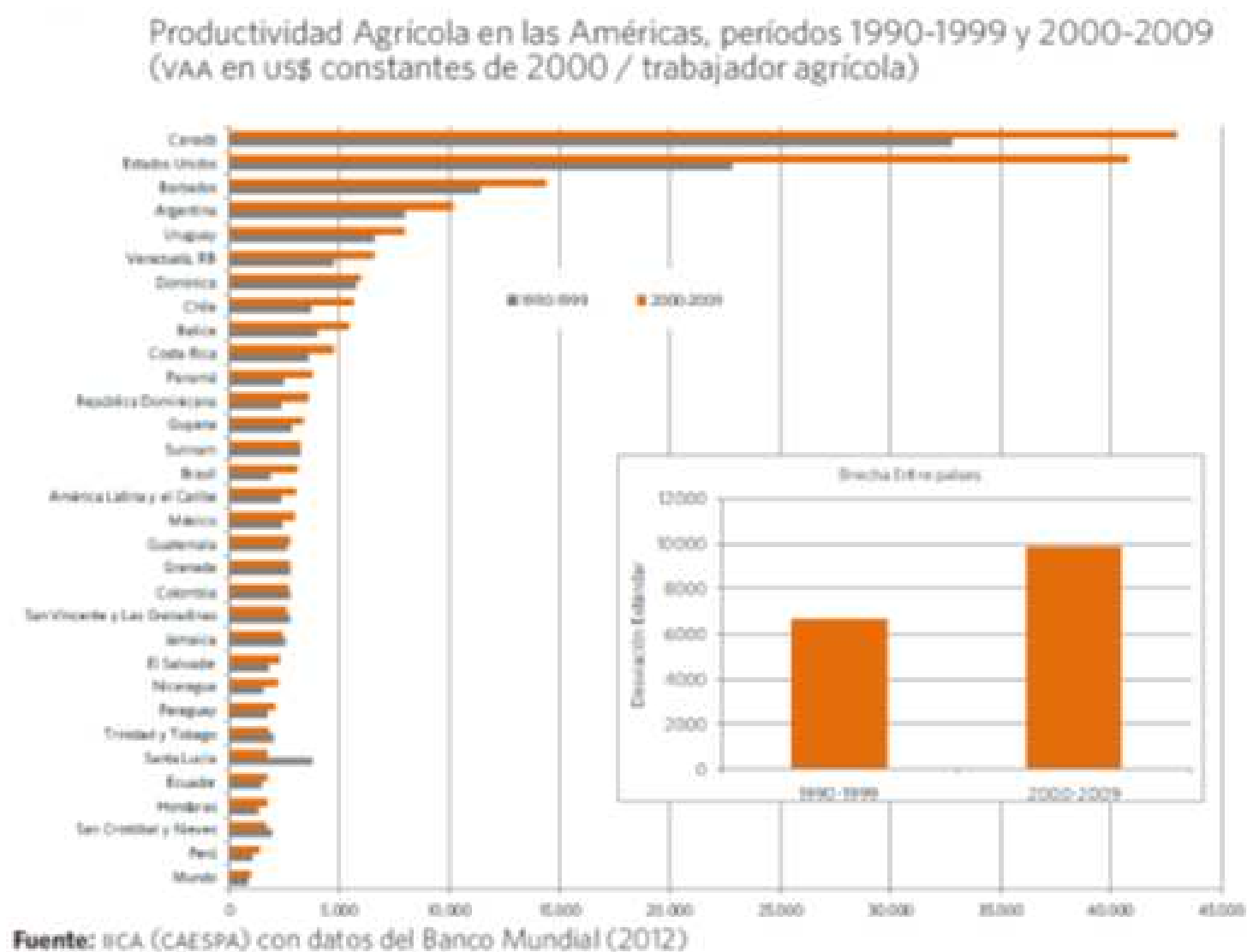


FUENTE: (BID, 2014, p. 7).

El conjunto de gráficos de la página anterior muestra las tendencias de los rendimientos en cultivos claves y se aprecian algunas de las brechas mencionadas, en particular en arroz y papas.

La productividad, medida como el valor agregado sectorial por trabajador agrícola, presenta una brecha enorme entre los países más ricos y el resto, que incluso se ha ampliado en la década pasada; los países andinos ocupan posiciones muy secundarias frente al nivel de tales potencias y de Argentina, pero también ante países de menor tamaño, como Barbados, Uruguay y Chile; el indicador muestra sin embargo, mayor dinamismo al comparar la década pasada, con la de los noventa. Colombia es el mejor situado, pero registra un decrecimiento entre dichos períodos. Ecuador y Perú ocupan las últimas posiciones, pero presentan cierta mejora en la última década (como ya hemos visto, eso se explica mayoritariamente por los precios más altos, no por una mayor producción). Cabe destacar, sin embargo, que estos tres países andinos se colocan sobre el promedio mundial; sólo Bolivia está por debajo de dicho nivel. Como ya se mencionó en páginas anteriores, el tamaño de la PEA que se mantiene en actividades agrícolas incide en estas tendencias.

Gráfico 12 Productividad agrícola en las Américas



FUENTE: (CEPAL FAO IICA, 2012, p. 33)

Para terminar este punto, cabe destacar brevemente, la perspectiva crítica de la agroecología, a esta concepción lineal de la producción agrícola, que está detrás del modelo agroindustrial dominante; tales críticas adquieren mayor importancia hoy, en la medida en que se ha vuelto prioritario la conservación de los recursos naturales, principalmente el suelo,

el agua y la biodiversidad. En consecuencia, la sostenibilidad de la agricultura, no sólo su resiliencia ante los efectos del cambio climático, se vuelve una necesidad imperiosa.

Según el modelo de agricultura empresarial, para llenar las brechas de rendimiento y productividad, deberían mejorarse las semillas y aumentar el uso de fertilizantes. La agroecología, en cambio, parte de una visión sistémica, que considera a la agricultura como parte de una diversidad de procesos biológicos interconectados, que comprende las relaciones entre varias especies vegetales, incluyendo a los árboles, con otros seres vivos como animales y peces. Las dinámicas agroecológicas no tienen como objetivo único la obtención de cierto bien, que se usa como alimento, sino también la nutrición humana, la conservación de los recursos naturales, especialmente del agua y el suelo, evitar su erosión y contaminación; reducir el uso de insumos externos, entre varios otros (paisaje, cultura, valores, etc.). En consecuencia, es erróneo medir sus resultados sólo en términos de un volumen de cierto producto obtenido, o del valor de mercado que se le asigna.

La agroecología como propuesta alternativa al modelo de agricultura extensiva, en grandes superficies; e intensiva, por el masivo uso de agroquímicos, ha ganado mucho prestigio en los últimos años, gracias a experiencias exitosas en varios países africanos, como las reseñadas en el Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter (CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010). Se trata de una verdadera disputa de paradigmas, en la que juegan actores poderosos, cuyos intereses son de alcance global.

Las características estructurales de los países andinos analizadas en este punto, definen límites claros para las políticas públicas, puesto que exigen de los gobiernos respuestas diferenciadas según los tipos de productores, situación de partida, articulaciones con los mercados domésticos e internacionales. Pero en la medida que prima la urgencia por mostrar a la opinión pública, que se responde eficazmente ante los problemas de desabastecimiento o de altos precios de los alimentos, se prefiere las políticas generales, de fácil implementación y que prometen resultados más rápidos, como los subsidios a los fertilizantes, o a los productos que más inciden en la canasta de consumo de grandes sectores de la población.

4.8 Situación de seguridad alimentaria de los países andinos

Como hemos visto, las condiciones específicas de cada país frente a la seguridad alimentaria están determinadas por un conjunto de características que incluyen desde su

dotación de recursos naturales (suelo, agua...), condiciones climáticas, hasta sus niveles de urbanización, pasando por sus formas de inserción en la economía mundial. En consecuencia, resulta absolutamente erróneo y poco útil englobar situaciones extremadamente diversas, bajo denominaciones generales como la de “países en desarrollo” o “países emergentes”.

Es preciso identificar con precisión las situaciones específicas de los países que analizamos; esto es particularmente necesario, cuando estudiamos sus políticas públicas para enfrentar una crisis alimentaria, que termina afectando sus condiciones de seguridad alimentaria en el corto plazo, pero que plantea sobre todo desafíos para el mediano y largo plazo. Las tendencias de largo plazo también ofrecen oportunidades para los productores, las regiones y los países que tienen las condiciones para aprovecharlas.

El examen de las características estructurales de los países andinos, en términos de su dotación de factores, la distribución de la tierra, la población económicamente activa que trabaja en el sector, su especialización productiva agropecuaria, los rendimientos obtenidos y el nivel tecnológico de sus procesos, el nivel y el grado de sus relaciones con los mercados internacionales, entre otros aspectos, dan cuenta de sus niveles de seguridad alimentaria y los factores claves que inciden en ella; en consecuencia, las medidas de política económica que adoptan frente a las amenazas derivadas de la crisis alimentaria, llevan a evidenciar la incidencia de las condiciones particulares de cada país.

Una propuesta muy interesante para completar este análisis es la planteada por (YU, et al., 2010), quienes identifican cinco medidas de la seguridad alimentaria: consumo, producción, importaciones, distribución y potencial agrícola, en base a las cuales hacen una tipología de 175 países del mundo. El aporte de esta perspectiva radica en que supera la concepción tradicional que pone énfasis en las dimensiones productiva y nutricional de la seguridad alimentaria.

En países vinculados desde hace mucho a la economía mundial y con una dotación diferenciada de recursos naturales, como son los países andinos, parece muy adecuado examinar: el potencial que tienen para incrementar la producción, aprovechando mejor sus recursos; el papel que juegan sectores no agrícolas, como fuente para obtener las divisas que cubran los costos de sus imprescindibles importaciones de alimentos. En consecuencia, si bien es necesario revisar la información sobre el ingreso per cápita de la población y las transacciones externas netas de alimentos, se logra tener una comprensión mucho más

completa de la situación y perspectivas del problema alimentario al incorporar otros indicadores¹⁶².

Sustenta esta visión una concepción de la seguridad alimentaria que destaca el acceso a los alimentos, el uso que se hace de ellos y la estabilidad en dicho acceso. Un aporte de la propuesta mencionada es su consideración del potencial agrícola de un país, de acuerdo a la fertilidad del suelo y el período de crecimiento de los cultivos; el primero lo mide con la presencia o no de restricciones para los cultivos, en tal sentido, se considera el número de días en los cuales existen las condiciones de lluvias y temperatura adecuadas para desarrollar los cultivos.

En base a la sistematización de las variables consideradas por (YU, et al., 2010, p. 12), ver Anexo No. 56, se puede establecer que al 2009, Bolivia, Perú y Colombia comparten la condición de ser países con un bajo nivel de seguridad alimentaria, con bajos niveles de producción de alimentos, pero tienen condiciones comerciales seguras (la capacidad de generar excedentes de divisas en sus transacciones externas); también comparten la condición de tener una baja fertilidad de sus suelos (las zonas desérticas ocupan prácticamente la totalidad de las costas del Perú en el Pacífico, y también están presentes en varias regiones del altiplano en Bolivia); pero mientras los dos primeros tienen condiciones climáticas menos favorables, Colombia también tiene extensas áreas desérticas, pero goza de mejores condiciones climáticas.

Por su parte, el Ecuador se caracteriza por tener una seguridad alimentaria media, con una elevada producción de alimentos, alta productividad de sus suelos y un clima favorable; adicionalmente, tiene su especialización productiva en otros sectores (básicamente el petrolero), que brinda una relativa seguridad comercial y de ingresos, para poder adquirir los alimentos

¹⁶² / Una aproximación metodológicamente similar es la de (DÍAZ-BONILLA, et al., 2000); su análisis toma en cuenta un conjunto amplio de variables y se centra en las relaciones entre el comercio internacional y la seguridad alimentaria. Según ella, al comenzar el presente siglo, Perú era un país en desarrollo, con un mayor perfil urbano, importador neto de alimentos, que adolecía de inseguridad alimentaria; Bolivia, con mayor peso de la producción agrícola, enfrenta sin embargo la inseguridad alimentaria; Colombia y Ecuador, son países neutros, en cuanto a la seguridad alimentaria, con menor dependencia de las importaciones de alimentos. Todos presentan, sin embargo, un nivel alto de vulnerabilidad frente a eventos climáticos adversos. Colombia, Ecuador y Perú tienen elevados riesgos de desastres. Muchos estudios como (DILLEY, et al., 2005) y (CONDESAN COMUNIDAD ANDINA, 2012), demuestran esa vulnerabilidad. La evolución del sector agropecuario y la disponibilidad de alimentos, así como sus precios en los países andinos, son definidos por múltiples factores, entre ellos las condiciones climáticas. Al iniciarse la crisis alimentaria, entre el 2006 y el 2008, y en años más recientes, varios países andinos enfrentaron fenómenos climáticos adversos, inundaciones y deslaves, asociados con El Niño y la Niña, que afectaron a importantes zonas productivas. Estos eventos catastróficos tienden a volverse más frecuentes e intensos, debido al cambio climático, y a cambios en el uso del suelo; impactaron en particular sobre Bolivia y Ecuador, llevando a sus presidentes a declarar situaciones de emergencia nacional, a fin de agilizar el desembolso de los fondos requeridos para asistir a los damnificados.

que necesita importar, en el mercado mundial. No se toman en cuenta, sin embargo, ni las proyecciones temporales de la explotación petrolera, ni sus efectos en la sostenibilidad. La caracterización de cada uno de los países andinos antes mencionada, brinda orientaciones fundamentales para enfrentar las dificultades que puedan surgir para su seguridad alimentaria, por factores domésticos o internacionales.

Una crítica que se plantea lógicamente a este enfoque apunta a la generalización que significa identificar características de los países, que en el mejor de los casos representan promedios, que ocultan las condiciones muy diferenciadas que existen en los espacios subnacionales. Más aún si se considera la enorme heterogeneidad característica de todos los países andinos, como vemos a continuación.

4.9 Situación alimentaria y diversidad extrema en los países andinos.

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, la situación alimentaria de América Latina nunca ha estado entre las más graves; de hecho, al 2012-2014, las personas que sufren hambre en la región, son 37 millones, que representan el 5.8% del total mundial y han venido decreciendo desde 1990 (ver Anexo No. 57). Es un insulto a la racionalidad humana y una muestra de la incapacidad de nuestros estados y sociedades, que en un continente tan rico como este, exista tanta gente con hambre. La región se ha propuesto erradicar el hambre hasta el año 2025, pero sin establecer obligaciones vinculantes.

Expresado como porcentaje de la población, la prevalencia del hambre en América Latina ha pasado de un 14,4% en 1990, a 5.1% en el 2012-2014, cumpliendo así el objetivo 1.c de los ODM; sin embargo, como se aprecia en ese mismo anexo 57, el problema es mucho mayor en el Caribe, donde más de 1 de cada 4 habitantes sufría del hambre en 1990 y hoy el flagelo afecta a 1 de cada 5; en esa región no se cumple la meta minimalista de los ODM¹⁶³.

Entre los países andinos, Perú ha cumplido al 2014 el objetivo de reducir a la mitad la proporción de la población afectada por el hambre; los otros tres países están muy cerca de lograrlo, como se observa en el gráfico del Anexo No. 58. En números absolutos, en 1990 había casi 19 millones de personas con hambre en los cuatro países; las tres cuartas partes de ellos estaban en Colombia y Perú; para 2014, luego de una prolongada fase de bonanza, se

¹⁶³ / Los ODM han sido muy criticados por ser objetivos modestos, por cierta manipulación metodológica de los indicadores para llegar a la ficción de que se los ha logrado, por basarse en promedios nacionales, que ocultan enormes brechas a nivel regional, sobre todo en las zonas rurales; y, por cuanto a pesar de lo anterior, una buena parte de los países no ha logrado cumplirlos.

reducen a 12 millones; algo menos de la mitad están en Colombia (45%). Puesto en trayectoria histórica (ver Anexo N. 59), se puede apreciar la magnitud del esfuerzo realizado, especialmente en el caso del Perú.

Una dimensión que cabe destacar y a la que poca atención se ha prestado en los países andinos en particular, es la del desperdicio de productos agrícolas y especialmente de alimentos; la pérdida de producción se registra a nivel del productor, en la comercialización y a nivel del consumidor. Es un tema que la FAO y el PMA han venido planteando desde hace al menos dos décadas. Tal es su importancia, que el Panel de Expertos de Alto Nivel dedicó su informe del año pasado al tema del desperdicio (HLPE, 2014); como se puede apreciar en el Anexo N. 60, la situación alimentaria de los países andinos sería entre un 25 y un 50 por ciento mejor, si se evitara el desperdicio de alimentos. Allí hay un campo de trabajo para los gobiernos, los productores y los consumidores, que podría dar resultados importantes, con costos relativamente poco significativos, apelando a mejorar la educación y el manejo de procesos.

También desde la FAO se ha destacado el éxito del Perú, al lograr también la meta de la Cumbre Mundial de la Alimentación, al reducir en más de la mitad el número de personas desnutridas, frente al nivel de 1990. Los factores que han facilitado este resultado son: una sostenida tasa de crecimiento, en torno al 5%, durante la mayor parte de la década pasada (como hemos visto, en todos los países andinos, buena parte de tal dinámica corresponde al ciclo de bonanza de los precios de las materias primas); un mayor gasto público, en particular un gasto social, con programas focalizados, para reducir la pobreza extrema y la desnutrición crónica en los niños; el programa denominado Juntos, creado en el 2005, como un esquema de transferencia monetaria condicionada, entre otras políticas sociales, dirigidas hacia segmentos vulnerables específicos. Más recientemente, en el 2012 se crea el programa de alimentación y nutrición escolar denominado Qaly Warma. La ampliación del acceso a los servicios públicos, principalmente salud y educación, a sectores pobres de la población habría jugado también un papel muy importante.

Las voces que critican al gobierno peruano, en particular en la prensa, han señalado que a pesar de los índices obtenidos, hay varias regiones del país, especialmente en la sierra y en la región de selva amazónica, que tienen niveles de pobreza mucho más altos que los promedios nacionales; se menciona como ejemplos los departamentos de Loreto, Cusco, Huancavelica, Puno y Ayacucho, como regiones cuyos índices son muchas veces más elevados; también se destaca la persistencia de mayores niveles de pobreza en las zonas

rurales, así como los déficits de calorías en amplios segmentos de la población; y la falta de políticas frente a la obesidad.

En verdad, esa es otra característica estructural de los países andinos: una extrema diversidad de ingresos, condiciones de vida y oportunidades; que se evidencia en una gran heterogeneidad de situaciones, que se ocultan detrás de los promedios nacionales, los que terminan siendo poco representativos de todas sus regiones.

Como conocemos, el centralismo de los estados andinos o, en el mejor de los casos el bi centralismo, que acompañó su nacimiento como estados nacionales, generó polos en torno a la capital política y los principales centros económicos de cada país, que concentran población, riqueza y poder, junto a extensas regiones periféricas y marginalizadas. En consecuencia se registran brechas enormes de ingresos y condiciones de vida; la dinámica de la acumulación de capital reproduce, a nivel interno, el modelo centro-periferia de la economía mundial; uno o pocos centros desarrollados y una extensa periferia, subordinada y atrasada; en ciertas condiciones pueden surgir ciertas formas de “semiperiferias”. Ese fenómeno atrajo la atención en América Latina en las décadas del sesenta y setenta del siglo pasado, pero sigue replanteándose bajo nuevos enfoques, como los modelos de desarrollo rural con enfoque territorial¹⁶⁴; es lo que se analizó bajo los esquemas del desarrollo del subdesarrollo y se denominó como el colonialismo interno (GONZÁLEZ CASANOVA, 2006). A pesar de las transformaciones registradas en las dinámicas económicas y sociales, la polarización sigue prevaleciendo, en la medida en que la lógica política centralista prevalece, incluso frente a normativas y diseños institucionales que acompañan a ciertas propuestas de descentralización.

Esto se puede apreciar, en el análisis de diversos indicadores económicos y sociales, cuando se pasa de los índices nacionales, a los niveles subnacionales y a los gobiernos descentralizados. Así, tomando como ejemplo, el Índice del Desarrollo Humano, a mediados de la década pasada, sobre el caso colombiano, se afirmaba que:

Colombia también presenta desigualdades regionales: tres departamentos (Cundinamarca-Bogotá, Antioquia y Valle) concentran el 37% del PIB. En estos departamentos el PIB per cápita es de más de US\$ 2.000, mientras en Sucre, Nariño y Chocó no llega a los US\$ 800. Bogotá tiene un IDH como el de la República Checa (32 de 175) y el departamento del Chocó como Vietnam (109).

FUENTE: (SALCEDO BACA, 2005).

¹⁶⁴ / Se reconocen algunas diferencias epistémicas serias entre los dos enfoques, pero no podemos desarrollarlas aquí, so pena de extender excesivamente el tema.

Esa situación se presenta en todos los países andinos; así para Bolivia, al 2005, su IDH era de 0.716, algunos departamentos como Tarija y Oruro estaban por encima de ese nivel, mientras en otros, como Potosí, el IDH era de 0.701, dentro del cual existen provincias, municipios y segmentos, que registran un IDH menor al 50% del índice nacional (como por ejemplo en Colquechaca o Caripuyo, o en sectores de Chuquisaca, cuyo IDH se estimaba en 0.340, 0.346 y 0.356, respectivamente).

En el caso del Perú, al 2012, el IDH nacional era de 0.506 y el ingreso familiar per cápita era de 696.9 nuevos soles; sin embargo hay departamentos como Moquegua y Madre de Dios, que tienen un IDH de 0.621 y 0.558, respectivamente, niveles de ingreso familiar per cápita de 1042.5 y de 1011.3, respectivamente.

Al mismo tiempo hay departamentos como los de Huancavelica y Ayacucho, con IDH de 0.296 y 0.334, que se corresponden con ingresos familiares per cápita de 317.2 y 358.7 nuevos soles, respectivamente. Si comparamos el PIB per cápita nacional del Perú en el 2012, con el de ciertos departamentos, encontramos que dicho promedio multiplica más de dos veces el nivel de Puno, y más de 3 veces el de Apurímac o Huánuco; al mismo tiempo hay otros Departamentos, como Moquegua y Lima, que equivalen a 1.4 y 1.8 veces el nivel nacional, respectivamente (INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA INEI, 2012).

La enorme distancia que persiste en todos los países andinos, entre las áreas urbanas y rurales y que se refleja en los diversos indicadores socioeconómicos, es parte también de las brechas mencionadas y de la heterogeneidad característica de los países andinos. Eso se refleja en el siguiente cuadro:

Cuadro N. 19 Porcentaje de población en pobreza

	Año	Total	Área urbana	Área rural
Bolivia	2007	33.5	21.5	56.8
Colombia	2004	43.3	35.9	63.8
Ecuador	2006	18.9	11.7	40.9
Perú	2007	19.8	6.3	48.6

FUENTE: (PNUD, 2010, pp. 200-202)

Elaboración: propia

Lo que se quiere destacar es la distancia que se registra entre el nivel de pobreza en el área rural de cada país andino, frente al índice del área urbana; el extremo es el de Perú, donde el indicador del área rural multiplica 7 veces el del área urbana; en Bolivia y Colombia, esa distancia es prácticamente el doble, mientras en el Ecuador llega a 3.5 veces.

Desde mediados de la década pasada, todos los países andinos registran una significativa reducción de los niveles de pobreza, que tiende, sin embargo, a perder dinamismo e incluso comienza a revertirse, en los últimos dos años. Esa tendencia se explica por tasas de crecimiento económico moderadas, pero mucho mejores que las registradas en las dos décadas precedentes, gracias a los altos ingresos de divisas por exportaciones primarias, fundamentalmente de minerales y petróleo, que se inyectan en la economía, provocando una expansión de la demanda interna y externa, mayores niveles de empleo y aumentos en los salarios y en las remuneraciones, así como una ampliación de ciertos servicios públicos, que benefician a sectores de menores ingresos; las políticas sociales y redistributivas aplicadas por ciertos gobiernos juegan un papel menor. Efectivamente, la CEPAL ha calculado una reducción de la pobreza de 11.6% en Bolivia, durante el período 2007-2009; de 8.4% en Perú, de 8% en Colombia y de 7.3% en Ecuador, en el período 2008-2011. El aporte del “efecto crecimiento” para la reducción de la pobreza, en los casos de Colombia y Perú, en ese período, representó un 75% y un 25% para el “efecto distribución”. Para Bolivia y Ecuador, el “efecto crecimiento” representa un 35% y un 65% el “efecto distribución” (CEPAL, 2014, p. 69).

Cabe anotar, que los incrementos registrados en el gasto público social (en salud, educación, vivienda, seguridad y asistencia social), que tiene un impacto redistributivo importante, registrados en Bolivia y Ecuador, implicaban recuperar el rezago que mantenían frente a los promedios regionales; el rezago persiste en este último, expresado como proporción del PIB. En términos per cápita, los cuatro países andinos están por debajo del promedio de América Latina (CEPAL, 2015).

Esa tendencia pierde aliento a partir del 2012, cuando bajan drásticamente las tasas de reducción de la pobreza, cayendo a menos de la mitad del período anterior; de cualquier forma, la variación anual de la tasa de pobreza, en el período 2010-2014, es de -6.3%, -6.4%, -6.6% y -9.8%, en Bolivia (corresponde al período 2009-2013), Colombia, Ecuador y Perú, respectivamente (CEPAL, 2015, p. 11).

A pesar de los avances señalados, la tasa de pobreza medida por ingresos, en el área rural de los países andinos, sigue siendo muy alta al 2014, con 59.9% en Bolivia (corresponde al 2013), 41.4% en Colombia, 35.3% en Ecuador y 46.0% en Perú (CEPAL, 2015, p. 20). En

consecuencia, si bien se han registrado importantes avances en los últimos 15 años, el problema del hambre y la desnutrición persiste en la región, como se puede apreciar en el cuadro de la siguiente página. Su incidencia es bastante menor hoy, pero existe una concentración del problema, con dimensiones más graves, en las áreas rurales. La brecha entre las áreas urbanas y rurales se mantiene y existen zonas específicas en las cuales se concentran la pobreza y el hambre.

Por ende, las políticas públicas sobre todo en temas agrícolas y alimentarios, en los países andinos necesitan tomar en cuenta la heterogeneidad de situaciones que se registran a nivel subnacional y establecer diseños específicos para tales casos. Durante más de 3 décadas, desde las instituciones multilaterales se ha sostenido que la focalización de las políticas sociales, en particular de los mecanismos como subsidios y transferencias, sería la respuesta adecuada¹⁶⁵; sin embargo, dicha focalización siempre es problemática, necesita ajustarse periódicamente debido a los cambios que continuamente se producen; y, no toma en cuenta suficientemente las relaciones que existen entre los actores y dinámicas de los sectores más marginados y vulnerables, con el conjunto de los procesos económicos y sociales relevantes.

Por otro lado, es necesario preguntarse acerca de la sostenibilidad de los avances conseguidos en las últimas décadas, ante la inevitabilidad de cambios en el ciclo económico y en las condiciones de los mercados doméstico e internacional.

¹⁶⁵ / También se menciona la necesidad de vincular las transferencias, con programas de educación nutricional y con apoyos para producir sus propios alimentos (CECCHINI & MADARIAGA, 2011). Cabe destacar que el programa Hambre Cero de Brasil, el más exitoso de las últimas décadas en el mundo, estuvo articulado con el impulso a programas de agricultura familiar, que impulsaban la producción, con dimensiones sustentables, compras efectivas de los alimentos requeridos en los programas públicos, a los pequeños productores; y, fue asumido por el gobierno brasileño como una prioridad y como un programa a nivel nacional (GRAZIANO DA SILVA, et al., 2012).

Cuadro N. 20 Prevalencia de la desnutrición y desarrollos recientes

Número (millones de personas) y prevalencia (%) del hambre en América Latina y el Caribe ²										
País/región	Millones de personas					Prevalencia				
	1990-92	2000-02	2005-07	2010-12	2014-16*	1990-92	2000-02	2005-07	2010-12	2014-16*
Argentina	ns	ns	ns	ns	ns	<5	<5	<5	<5	<5
Barbados	ns	<0,1	<0,1	ns	ns	<5	5,2	6,7	<5	<5
Belice	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	<0,1	9,7	5,8	<5	5,7	6,2
Bolivia, E.P.	2,6	2,8	2,8	2,5	1,8	38,0	32,8	29,9	24,5	15,9
Brasil	22,6	19,9	ns	ns	ns	14,8	11,2	<5	<5	<5
Chile	1,2	ns	ns	ns	ns	9,0	<5	<5	<5	<5
Colombia	5,0	3,9	4,2	5,3	4,4	14,6	9,6	9,7	11,2	8,8
Costa Rica	0,2	0,2	0,2	0,3	ns	5,2	5,1	5,6	5,3	<5
Cuba	0,6	ns	ns	ns	ns	5,7	<5	<5	<5	<5
República Dominicana	2,5	2,5	2,3	1,6	1,3	34,3	28,4	24,2	15,9	12,3
Ecuador	2,0	2,4	2,6	2,0	1,8	19,4	18,6	18,8	12,8	10,9
El Salvador	0,9	0,6	0,7	0,8	0,8	16,2	10,6	10,7	12,6	12,4
Guatemala	1,4	2,3	2,1	2,2	2,5	14,9	20,4	15,9	14,8	15,6
Guyana	0,2	<0,1	0,1	0,1	<0,1	22,8	9,7	10,4	11,8	10,6
Haití	4,4	4,8	5,4	4,9	5,7	61,1	55,2	57,1	49,3	53,4
Honduras	1,2	1,2	1,2	1,1	1,0	23,0	18,5	16,4	14,6	12,2
Jamaica	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	10,4	7,3	7,0	8,3	8,1
México	6,0	ns	ns	ns	ns	6,9	<5	<5	<5	<5
Nicaragua	2,3	1,6	1,3	1,2	1,0	54,4	31,3	23,2	19,5	16,6
Panamá	0,7	0,9	0,8	0,5	0,4	26,4	27,6	22,9	13,4	9,5
Paraguay	0,9	0,7	0,7	0,8	0,7	19,5	12,9	11,2	12,1	10,4
Perú	7,0	5,4	5,3	3,2	2,3	31,6	20,7	18,9	10,7	7,5
San Vicente y las Granadinas	<0,1	<0,1	0,0	0,0	<0,1	20,7	16,8	9,2	6,4	6,2
Surinam	<0,1	<0,1	0,1	0,0	<0,1	15,5	13,9	11,5	8,3	8,0
Trinidad y Tobago	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	12,6	11,9	11,7	9,9	7,4
Uruguay	0,3	ns	ns	ns	ns	8,6	<5	<5	<5	<5
Venezuela, R. B.	2,8	3,8	2,5	ns	ns	14,1	15,3	9,0	<5	<5
Sudamérica	45,4	40,3	27,2	ns	ns	15,1	11,4	7,2	<5	<5
Centroamérica	12,6	11,8	11,6	11,3	11,4	10,7	8,3	7,6	6,9	6,6
Caribe	8,1	8,2	8,3	7,3	7,5	27,0	24,4	23,5	19,8	19,8
América Latina y el Caribe	66,1	60,4	47,1	38,3	34,3	14,7	11,4	8,4	6,4	5,5

Fuente: FAO, FIDA y PMA (2015).

Nota: La sigla "ns" indica valores que no son estadísticamente significativos. En aquellos países en donde la subalimentación afecta a menos del 5% de la población, se señala "<5%".

*Proyecciones.

FUENTE: (FAO, 2015, p. 4)

Una porción importante de la población que salió de la pobreza, en los países andinos, en la última década, gracias a las mejoras registradas en sus ingresos, una mayor demanda de empleo, la extensión de los servicios públicos a sectores antes excluidos, programas focalizados como las transferencias monetarias condicionadas y otras políticas sociales, se convierte en un sector muy vulnerable ante cambios en el ciclo, que ocasionarían la reversión de tales condiciones; ello podría afectar seriamente sus posibilidades de empleo y sus niveles de ingreso. También se reducirían los márgenes de acción de los estados, forzándolos a incurrir en ajustes, que podrían impactar en ciertos programas y políticas públicas, recortando

su alcance e incluso provocando su eliminación. Por ende, parte de dicha población podría retornar a una situación de pobreza.

Como hemos analizado en este capítulo, las características estructurales de los países andinos relegan a importantes sectores de la población a condiciones de pobreza y desnutrición que exigen acciones redistributivas de parte del estado y de la sociedad.

Los sectores afectados por el modelo agrícola impulsado, están claros sobre los efectos que genera en sus condiciones de vida y de reproducción; se han movilizado repetidamente en los últimos años, en los cuatro países andinos, resistiendo, con su propia agenda y en alianzas con otros sectores, para modificar la correlación de fuerzas políticas que impulsa dicho modelo.

Allí están los periódicos paros agrarios en Colombia (2008, 2013 y 2014), que en condiciones muy difíciles por la violencia generalizada, han arrancado subsidios y ayudas para sectores parciales de la agricultura. La exigencia de la restitución de las tierras a los desplazados y la agenda post conflicto, tienen a los campesinos como una fuerza determinante, que lucha por la paz y por sus derechos.

El protagonismo del movimiento indígena en Ecuador, en el derrocamiento de tres presidentes entre 1997 y el 2005 y, en la oposición al TLC con Estados Unidos en el 2006; su participación parcial en el poder y su desmovilización temporal posterior. En los últimos años los movimientos indígenas recuperan la iniciativa y se movilizan por sus demandas clásicas: tierra y agua, pero también se han activado otros sectores campesinos, contra la minería y en defensa de las fuentes de agua.

En el Perú, ha sido la resistencia y el rechazo a la minería y sus efectos destructivos del entorno natural y de los recursos naturales, lo que ha movilizado a los sectores campesinos y rurales de todo el país, en una lucha prolongada que ha provocado varias víctimas, pero ha logrado frenar varios proyectos u obligar a negociaciones.

En Bolivia, los movimientos campesinos, en gran medida conformados por indígenas del altiplano, aliados con los grupos de cocaleros, han cumplido un papel central en las últimas dos décadas, en la lucha social y política, que culmina en el ascenso de Evo Morales a la presidencia y su permanencia en ella, desde el 2005. En los últimos años también se han movilizado grupos indígenas de los llanos, para oponerse a una mega carretera que atraviesa el parque nacional y territorio indígena del Tipnis; defienden un modelo alternativo de desarrollo, más respetuoso de la naturaleza, frente a la agricultura intensiva.

En consecuencia, para resolver los problemas estructurales que enfrentan la agricultura y la producción de alimentos en los países andinos, y superar las vulnerabilidades

de las mejoras alcanzadas en los últimos años, más allá de las lógicas coyunturales y el inmediatismo, se vuelve crucial pensar y diseñar políticas públicas que partan de una comprensión cabal del lugar estratégico que tiene la agricultura en el mundo de hoy y de las nuevas interconexiones que se han establecido, con la energía, el medio ambiente y el sistema financiero, además de las históricas articulaciones con el desarrollo industrial. En ese rediseño deberán tener no sólo voz, sino un papel activo los sectores campesinos e indígenas de los países andinos, cuyo futuro depende de la agricultura.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

Este trabajo de investigación se propuso comprender las respuestas de los gobiernos de los países andinos ante la crisis alimentaria global, registrada en el período 2006-2011, en términos de políticas públicas, desde una perspectiva de economía política internacional, que las mira como parte de las relaciones económicas internacionales, en el ámbito de los productos agrícolas y más específicamente, de los alimentos.

Se sitúa la reflexión en el contexto del régimen alimentario global y de las transformaciones, registradas en él, en las últimas décadas, incluyendo los desplazamientos en el poder relativo entre los actores principales; una enorme concentración del capital, de las ganancias, del control de la investigación científico-técnica en la agricultura, en definitiva, del poder de mercado, en manos de un reducido número de grandes consorcios transnacionales, que dominan la producción, comercialización y distribución de productos agrícolas y de alimentos, en el mundo; el papel fundamental que asumen los supermercados, en las cadenas de distribución de alimentos; y, los cambios en las dietas alimenticias.

El trabajo realizado permite confirmar que la perspectiva sistémica del régimen alimentario global, insertado en las dinámicas del capitalismo mundializado, nos permite captar la multidimensionalidad de la agricultura y en particular de la producción de alimentos hoy.

El régimen alimentario global se manifiesta entonces, como un conjunto de relaciones de poder, que se expresan en los ámbitos: económico, tecnológico, político y discursivo, que disputan la definición de los modelos de producción, las tecnologías empleadas, el comercio interno e internacional de insumos y productos, la distribución mayorista y al por menor de los alimentos, los patrones de consumo alimentario.

Hemos visto como la estructura secundaria del poder, construida en torno a la producción, distribución y el consumo de los alimentos, se inserta profundamente en la estructura primaria de la producción, en sus diversos sectores; se articula cada vez más estrechamente con la dimensión financiera y del conocimiento, partes del núcleo central del poder económico global. La crisis alimentaria revalorizó el papel de los alimentos en la seguridad nacional y global.

Los ejes de dichas estructuras y los actores centrales para su funcionamiento, operan en los países andinos e inciden en las dimensiones señaladas, preferentemente a través de

intermediarios locales o por vías indirectas (por ejemplo a través de las organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales, fundaciones), al tratarse de un espacio regional de menor tamaño relativo, en términos de población y de capacidad de demanda efectiva, lo cual no implica que tengan menos interés para las corporaciones del agro negocio; el saqueo de las riquezas de su biodiversidad y la búsqueda de control de las tierras con mayor potencial, son pruebas de ello.

Así, como hemos visto, la crisis alimentaria, que se expresa en rápidas subidas de los precios de productos claves para la alimentación y una creciente volatilidad de sus cotizaciones en los mercados internacionales, no aparece como un accidente coyuntural, fruto de un desequilibrio puntual entre la oferta y demanda, ni como una fase “normal”, de los ciclos de los productos básicos; sino que destaca las nuevas dimensiones de la agricultura, la revalorización del objetivo geopolítico que tienen los estados, de asegurar la disponibilidad de alimentos para su población y la relevancia que adquieren las políticas alimentarias.

En dicho escenario, surgen y se amplían articulaciones nuevas, de la agricultura: con la energía, por la apuesta por los biocombustibles, basados en diferentes productos agrícolas, como fuente alternativa a los hidrocarburos, que se extiende a muchos países, incluidos los andinos; con los temas medio ambientales y especialmente con el cambio climático, percibido por muchos como la principal amenaza que enfrenta hoy la humanidad, en todas y cada una de sus actividades, debido a que el sector agrícola y también la ganadería, con la que tiene relaciones muy estrechas, es un importante emisor de gases de efecto invernadero, debido a los cambios en el uso del suelo y a la deforestación; finalmente, con los mercados financieros, por cuanto las operaciones con instrumentos relacionados con productos agrícolas, más allá de los contratos de futuros, se han vuelto atractivas y se han multiplicado los capitales canalizados a dicho segmento, con un fuerte contenido especulativo.

La agricultura asume hoy una relevancia multidimensional, que requiere ser comprendida, exigiendo que se asigne una perspectiva estratégica y de largo plazo a las políticas públicas, relacionadas con la producción, distribución y consumo, de productos agrícolas y alimentos, en cada Estado, incluyendo sus articulaciones con los mercados internacionales de tales productos. Esto asume mayor relevancia en particular en el caso de Estados vulnerables, por su elevada dependencia de alimentos importados; pero también en el caso de los Estados que cuentan con los recursos naturales, económicos e institucionales, para beneficiarse de las tendencias prevalecientes. En ese contexto global, los gobiernos de cada país construyen sus respuestas ante la crisis alimentaria, con políticas públicas (que comprenden acciones e inacciones), definidas de acuerdo con las expresiones y el nivel que

asume dicha crisis, incluyendo la comprensión de sus implicaciones; y según los recursos de poder relativo, especialmente en el campo agrícola y alimentario, con que cuentan.

Se consideró necesario analizar las respuestas de políticas públicas generadas en los países andinos, frente a dicha crisis alimentaria, para tener una clara visión de su posicionamiento actual frente a los desafíos que las tendencias actuales de la agricultura y de la alimentación plantean y sobre todo, de las amenazas potenciales en el mediano plazo.

La pertinencia de un trabajo como el realizado radica en la necesidad de superar la miopía predominante en los gobiernos de la región, frente a los cambios y nuevas tendencias que se producen a nivel global en el campo alimentario, sus nuevas y reforzadas vinculaciones, a nivel macroeconómico, con la energía, los mercados financieros, el cambio climático y sus manifestaciones en los diversos países. Se cuestiona entonces la inercia de las políticas públicas, que mantienen los “negocios como de costumbre” y terminan siguiendo pautas construidas por las estructuras del poder alimentario global, en sus interacciones con actores domésticos, cuyos intereses tienden a subordinarse a los de los actores más poderosos¹⁶⁶.

La hipótesis que organizó la investigación planteaba que las respuestas de políticas públicas generadas por los gobiernos de los países andinos, ante la crisis alimentaria 2006-2011, estuvieron determinadas por: a) las dimensiones y características que presentó la crisis alimentaria en cada uno de ellos, moldeadas por su percepción de la misma; y, b) por las restricciones que surgen de las características estructurales, especialmente de su sector agrícola.

Entre las conclusiones que se desprenden del trabajo realizado, podemos señalar que las respuestas de políticas públicas de los gobiernos de los países andinos frente a la crisis alimentaria, pueden caracterizarse básicamente como reactivas y de corto plazo; buscaban moderar los incrementos de precios de los productos alimenticios de primera necesidad y sus efectos en la capacidad adquisitiva de la población, especialmente en los segmentos más vulnerables. Incluyeron un conjunto de medidas, con efectos relativamente inmediatos entre las cuales cabe destacar las siguientes: reducir o eliminar aranceles y otras restricciones para

¹⁶⁶ / La validez de profundizar en estas reflexiones, que llevan a diseñar escenarios futuros, con sus actores, precondiciones y probabilidades de ocurrencia, se evidencia cuando instancias centrales del “*establishment* alimentario”, como el Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT) y el International Food Policy Research Institute (IFPRI), financiados por las agencias de cooperación de los países más ricos y por las fundaciones creadas por las grandes corporaciones transnacionales, se plantearon recientemente dicho esfuerzo, con amplios recursos humanos, económicos e institucionales (DÍAZ-BONILLA, et al., 2013); sin embargo, ese estudio no incluye elementos críticos cruciales, sino que asume como naturales las estructuras del poder alimentario global.

la importación de alimentos; encargar a alguna instancia estatal, que adquiriera en el exterior, sobre todo en países amigos, productos claves, como cereales y sus derivados, y distribuirlos con precios subsidiados; prohibir o suspender la exportación de productos alimenticios de consumo masivo, como arroz y maíz, entre otros; negociar con gremios empresariales (molineros, panaderos y otras agroindustrias, comerciantes), o redes privadas de producción y distribución, límites en las alzas de precios, a cambio de ventajas tributarias; importación y venta directa, por parte de entidades gubernamentales, de insumos claves, como semillas y fundamentalmente fertilizantes, a precios subsidiados, que se canalizan a ciertos segmentos de agricultores, sobre todo de productos de ciclo corto; eliminación de impuestos, como el IVA, a los productos agrícolas. Incluso se suspendió el cobro del impuesto a la renta, para las empresas importadoras o comercializadoras de insumos.

Los gobiernos más activos en cuanto a la adopción de medidas de respuesta ante los efectos de la crisis alimentaria fueron los de Bolivia y Ecuador, que eran tanto los más afectados, relativamente, como aquellos cuya posición ideológica, los hacía más proclives a un papel más amplio y diverso del Estado en la economía. Desde la perspectiva ortodoxa de la economía, que incide en la orientación de las políticas de los gobiernos de Colombia y Perú, plasmada en las posiciones del Banco Mundial, se afirma el carácter coyuntural y temporal de los factores que llevaron a la crisis alimentaria, señalando que las respuestas de los mercados, a través del mecanismo de los precios, generarían rápidamente un nuevo equilibrio. Por ende, no se requerirían medidas de política extraordinarias o reformas especiales (salvo crear mecanismos temporales, para aliviar los efectos sobre los sectores más vulnerables). Según esta visión son indispensables: una mayor liberalización de los mercados (incluyendo al mercado laboral y por ende a los salarios, como instrumento para ganar competitividad), así como medidas adicionales para reducir la pobreza, la mayor parte de la cual está localizada en las áreas rurales.

El gobierno colombiano no tomó medidas para controlar o reducir la subida de los precios de los alimentos; como parte de su apuesta por una política comercial abierta, que incluye la firma de acuerdos de libre comercio con diversas contrapartes; entre el 2006 y el 2012, estaba negociando con Estados Unidos y Canadá, principales proveedores de sus importaciones de cereales, en particular de trigo y maíz. No podía adoptar medidas que afecten su posición en tales procesos. El gobierno del Perú, con una política comercial también aperturista, consideraba que dado el carácter minero de su economía, contaba con los excedentes que le permitían importar los alimentos que necesitaba y, por lo tanto, no requería

defender su sector agropecuario, ni estimular la producción; sin embargo, tomó medidas de alivio para los consumidores de alimentos, en particular de los de menores ingresos.

Las medidas adoptadas implican un esfuerzo fiscal (sacrificar ingresos e incrementar gastos), para limitar las alzas de precios de los alimentos lo más rápidamente posible. No existían presiones presupuestarias significativas, en las cuentas del sector público, debido a la relativa holgura generada por los altos precios de las materias primas y las mejores recaudaciones tributarias.

Los repetidos y reiterados aumentos de los precios de principales productos agrícolas, significan mayores presiones inflacionarias (la denominada “agflación”), considerada por las autoridades y gobernantes, como un problema exógeno y coyuntural, que se traslada a los mercados domésticos, a través de los canales comerciales. Tales presiones inflacionarias afectan la capacidad adquisitiva de los hogares, en directa relación con la proporción que representa el gasto en alimentos dentro del total del gasto de consumo; los sectores de menores ingresos, son los más golpeados.

La población más vulnerable ante esta inflación alimentaria, de acuerdo al nivel de ingreso, es la que se encuentra en la indigencia, es decir con un ingreso que apenas le permite adquirir la canasta básica de alimentos; de acuerdo a la información de las encuestas de hogares, alrededor del 2010, ese segmento poblacional representaba un 35% en Bolivia, 23% en Ecuador, 18% en Colombia y 13% en Perú (MARTÍNEZ & PALMA, 2014). Los sectores poblacionales con ingresos a nivel de pobreza, los cuales les permiten cubrir los costos de alimentos y otros bienes de la canasta básica, agregan otro segmento, que representa más de un cuarto de la población adicional en cada país, cuya condición puede verse afectada por cambios en las condiciones económicas que puedan reducir sus ingresos.

La variación acumulada registrada por el índice de precios de los alimentos, entre el 2005 y el 2012, llegó al 90% en Bolivia, algo más de 60% en Ecuador, cerca del 50% en Colombia y en torno al 35%, en Perú (MARTÍNEZ & PALMA, 2014, p. 48); lo que reflejaría las diferencias en el desarrollo de las estructuras de comercialización con que cuentan los países andinos.

Para mitigar el impacto de las alzas de precios de los alimentos en los sectores más vulnerables de la población, los gobiernos de los países andinos, (al igual que todos los de la región), utilizaron políticas sociales como subsidios a los alimentos, para aliviar el deterioro de los ingresos y de la capacidad de consumo de los sectores más pobres de la población; mantuvieron o ampliaron ese tipo de programas asistenciales, que existían desde los años noventa e incluso más atrás, como los de alimentación escolar, incluyendo micronutrientes y

suplementos; educación nutricional; llegando incluso a la entrega directa de alimentos. En algunos casos también se reforzaron controles de precios de algunos productos agrícolas (de limitado alcance y eficacia) o subsidios, que se habían establecido en décadas anteriores, como resultado de pugnas distributivas, entre productores agrícolas y las industrias procesadoras; o como respuesta frente al descontento popular ante los precios en alza.

Un mecanismo al que recurrieron todos los gobiernos de los países andinos fue el de las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC), surgidas a fines del siglo pasado, como un instrumento para combatir la pobreza, que fue apoyado por el BID y el Banco Mundial; se trata de entregas periódicas de dinero, a las familias de menores ingreso, bajo la condición de cumplir con requisitos como enviar a los niños a la escuela, vacunarlos, asistir a actividades de alfabetización o educación nutricional, entre otras. Colombia y Ecuador habían creado sus programas de TMC a comienzos de siglo, mientras Perú y Bolivia, los establecen a comienzos de la segunda mitad de la década pasada; por lo tanto, todos antes del estallido de la crisis alimentaria. No se trata, por lo tanto, de una respuesta específica a dicha crisis, sino de un elemento de las políticas sociales generales contra la pobreza. Sin embargo, lo que si hacen los gobiernos de los países andinos ante la crisis alimentaria, es incrementar el número de beneficiarios de las TMC, especialmente Colombia y Perú, que duplican su cobertura en el período 2007-2008; en Ecuador se duplica el monto del bono de desarrollo humano, en enero 2007, colocándolo en 30 dólares mensuales, cumpliendo una oferta electoral. En todo caso, la cobertura de la población indigente, por los programas de TMC en Ecuador y Colombia es casi universal; mientras en Perú y Bolivia oscila en torno al 60%; la cobertura de otros segmentos de población es menor y diversificada entre los países. Los problemas de focalización de este tipo de programas son objeto de amplia discusión.

Las TMC se han constituido en el principal instrumento de la política social de los países andinos; el monto presupuestario asignado a esos programas representa un monto más importante, en comparación con los destinados a otras medidas de política pública, especialmente si se la compara con las medidas de apoyo a la producción

Las medidas de apoyo a los productores agrícolas, también fueron utilizadas en los países andinos, ante la crisis alimentaria, pero tuvieron menor significación (por los menores recursos económicos involucrados; un menor alcance geográfico, ya que se concentran en las principales zonas productivas; y; poblacional, puesto que los beneficios se dirigieron a ciertos segmentos de productores, fundamentalmente pequeños y medianos); entre ellas se incluye el acceso a líneas de crédito especiales; la entrega de subsidios a insumos como semillas, fertilizantes y agroquímicos. Se concedieron créditos por emergencia climática, en algunos

casos específicos. Estas medidas apuntaban a lograr mayores niveles de producción en un plazo relativamente corto, elevando los niveles de productividad, gracias a la aplicación de fertilizantes, en cultivos de ciclo corto, como arroz, maíz y hortalizas. La expansión de servicios públicos (como salud, vialidad, electrificación y comunicaciones), hacia zonas rurales, se maneja desde la planificación de la inversión pública, y tiene su propia lógica, independiente de la crisis alimentaria y de sus efectos; incide en forma muy importante en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del área rural. Cabe destacar en este punto, los avances logrados en Ecuador y en Perú (el acceso a energía eléctrica en áreas rurales casi se triplica en la década pasada).

Entre las medidas más criticadas, por su potencial efecto acelerador de las presiones alcistas de los precios y su mayor volatilidad, están las restricciones de las exportaciones de productos agrícolas, establecidas por gobiernos que priorizan el abastecimiento de alimentos para su población, pero siembran dudas sobre la seguridad del acceso a los mercados de alimentos, entre los países importadores netos de alimentos, o que dependen del abastecimiento externo. Los gobiernos de los países andinos también usaron estas medidas, en el período analizado, bloqueando flujos intrarregionales de alimentos, principalmente de maíz, arroz y soya, que tienen un papel complementario del abastecimiento que viene desde las principales potencias exportadoras, pero que posee un potencial de expansión significativo y podría tornarse en un espacio que impulse la integración regional.

Las respuestas de políticas públicas de los gobiernos de los países andinos ante la crisis alimentaria, son definidas como medidas reactivas y de emergencia, con una duración determinada, con el objetivo de neutralizar, lo más posible, los efectos de los aumentos de precios de los alimentos, sobre los consumidores; no distinguen entre población urbana y rural; se concentran en limitar los impactos de los elevados precios de los productos importados sobre la inflación doméstica; y moderar sus efectos sobre los estratos más vulnerables de la población.

Las medidas que buscan incrementar la oferta de alimentos producidos localmente, tienen menos relevancia y también aparecen como respuestas aisladas y temporales, que no forman parte de una estrategia articulada, que las incorpore dentro de una visión global, multidimensional y de largo plazo. No se insertan tales acciones, en la mayoría de los casos, dentro de un modelo de desarrollo de la agricultura y del conjunto de la economía; o cuando existe esa planificación (como en el caso de los 3 Planes Nacionales del Buen Vivir en Ecuador), se trata de planes meramente indicativos y altamente retóricos, que se distancian de las políticas realmente aplicadas. En la definición de las políticas públicas sobre temas

agrícolas y alimentarios en los países andinos, incidió la herencia de políticas adoptadas en períodos anteriores, cuya continuidad fue propiciada por la inercia de modelos pretéritos, que asignaban un papel secundario a la agricultura, desde mediados del siglo pasado.

En cuanto a las características que asume la crisis alimentaria global y sus manifestaciones en los países andinos, entre el 2006 y el 2011, como variable explicativa de las medidas adoptadas por sus gobiernos, una conclusión que se deriva de la investigación realizada es que la crisis alimentaria provoca el aumento de los precios de productos claves en la dieta de la mayoría de la población (trigo, maíz, arroz y soya fundamentalmente), consumidos no en forma directa (salvo el arroz), sino en productos elaborados que usan tales insumos de manera importante, como los de la industria molinera y harinera, las carnes, especialmente de pollo, y una diversidad de productos de la industria alimenticia.

Esos precios más altos se transmiten a los mercados internos de cada país, provocando una mayor tasa de inflación; las estructuras de comercialización y distribución con que cuentan los países andinos se convierten en un factor clave para definir la magnitud del traslado de los precios internacionales a los mercados domésticos. Estos países, al igual que la mayoría de países en desarrollo, se caracterizan por tener cadenas muy extensas, entre los productores agrícolas y los mercados de consumo, con varios niveles de intermediación, que también presentan un elevado grado de concentración en pocos agentes que controlan la mayor proporción del mercado. Las limitaciones de la infraestructura de comunicación y transporte llevan al surgimiento de mercados segmentados, con marcadas diferencias de precios. En la transmisión de los precios internacionales más altos, de alimentos e insumos básicos, hacia los mercados domésticos, también juega un papel importante la estructura concentrada de la importación y distribución en cada país, sea a través de casas comerciales y distribuidoras, asociadas o relacionadas con las empresas procesadoras, o directamente por las industrias de alimentos y bebidas, consolidada a través de las últimas décadas. Por el tamaño relativamente reducido de los mercados de los países andinos y por el conocimiento y manejo de dichas actividades, acumulado por las empresas privadas más grandes, llegan a asumir una posición oligopólica y controlan la parte principal del mercado; esto les permite determinar los precios y las condiciones para la distribución, transfiriendo todo el incremento a los canales locales. La elevada concentración característica de la agroindustria alimentaria en los países andinos, facilita esa transferencia.

El largo boom de altos precios de las materias primas registrado entre el 2002 y el 2012, benefició a los países andinos, como exportadores de petróleo (Ecuador, Colombia y Perú), sin embargo todos importan sus derivados; por sus exportaciones de gas

(principalmente a Bolivia y Perú); a todos salvo Ecuador (como exportadores de productos minerales). En cuanto a sus ganancias por exportaciones de productos agrícolas, Bolivia se benefició con la soya; mientras que Colombia, Ecuador y Perú, ganaron con sus ventas de frutas, cacao, café y hortalizas; salvo el caso de la soya, el incremento de los precios en los productos agrícolas exportados por los países andinos fue mucho menor. En consecuencia, los países andinos presentaban una situación mucho mejor que la de otros en la región, como los países del Caribe y de América Central, que como importadores netos de hidrocarburos y de alimentos, sufren un doble choque negativo.

En cuanto a los productos agrícolas, los países andinos son predominantemente exportadores netos, si bien sus saldos favorables son menores en los casos de Colombia y Perú, que incluso pueden ocasionalmente registrar déficits, cuando la producción doméstica decrece, por factores climáticos o de otro tipo, especialmente en maíz y arroz. Esta posición relativa puede modificarse en forma importante, por los impactos de los acuerdos comerciales firmados con potencias agrícolas como Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá; la vigencia de tales acuerdos es muy reciente, por lo cual no hay evidencia suficiente.

A pesar de la posición favorable antes mencionada, los cuatro países andinos son importadores netos de cereales y, con la excepción de Bolivia, también de productos oleaginosos (soya, palma) y de sus subproductos elaborados (torta, pasta, aceites). En el caso de los cereales, especialmente del trigo y la cebada, se trata de una tendencia consolidada en el último medio siglo, como resultado, en buena medida, de la forma que adoptaron los programas de ayuda alimentaria, específicamente el PL 480 de los Estados Unidos, y otros mecanismos de apoyo a las exportaciones norteamericanas, incluyendo los subsidios a sus productos o productores. El resultado fue el desplazamiento de la producción local, que pierde su participación en la oferta interna, desde fines de los años sesenta y ha generado una condición de dependencia, casi total, de los productos importados. Estos productos son cruciales, como materia prima de muchos procesos en la industria alimentaria, en la producción de carne animal y en la acuicultura. En consecuencia, los países andinos muestran un alto porcentaje de dependencia calórica, de las importaciones, en el abastecimiento interno de alimentos, que se acerca a un tercio del total, en la década pasada.

La especialización productiva agrícola diferenciada, entre las potencias agrícolas y los países en desarrollo, en este caso los andinos, genera entonces una dependencia asimétrica, ya que las primeras y los países más ricos importan cada vez más, frutas, verduras, hortalizas y unos pocos productos exóticos o de lujo, buena parte de ellos de contra estación, desde los países en desarrollo, que representan una porción menor de su consumo alimentario; mientras

los países en desarrollo e incluso las economías emergentes, importan cada vez más productos alimentarios básicos, como cereales (trigo y maíz entre los más importantes), oleaginosas y aceites vegetales (soya fundamentalmente), como parte de un proceso de estandarización de su dieta, hacia patrones “occidentales”, que constituyen una proporción creciente del consumo de su población.

En suma, la especialización de los países andinos en la exportación de frutas, café, cacao y hortalizas (las flores cortadas no son alimentos, pero su cultivo tiene algunas características similares a las de frutas exóticas y verduras), les permitió lograr beneficios económicos, que fueron más que contrarrestados por su dependencia en el abastecimiento externo de cereales (principalmente de trigo para Bolivia, Ecuador y Perú; maíz para Colombia) y de oleaginosas para todos, salvo Bolivia. Efectivamente, los aumentos de precios registrados durante la crisis alimentaria fueron ampliamente superiores en los alimentos básicos; esto sin abundar en las presiones que los cultivos de frutas, hortalizas y otros, generan sobre recursos como los suelos, el agua y los trabajadores, debido a que se trata de cultivos intensivos, que usan grandes cantidades de agroquímicos.

Los gobiernos de los países andinos, como otros en América Latina, percibieron en forma tardía la crisis alimentaria global; sus reacciones se producen cuando los precios de los alimentos llegaron a sus niveles más altos, durante el primer semestre del 2008, en la primera de tres oleadas, de aumentos de precios de productos alimenticios claves. Los mayores incrementos se registran, en el maíz, el arroz, el trigo y la soya, materias primas para diversos procesos en la industria alimenticia, en ganadería y en acuicultura. Las protestas y reclamos de los sectores más afectados: consumidores, segmentos poblacionales vulnerables de las ciudades y del campo, productores que enfrentaban incrementos significativos de sus costos, llamaron la atención sobre las presiones inflacionarias acumuladas.

La inflación alimentaria y la creciente volatilidad de los precios de los alimentos, características de la crisis alimentaria, afectan sobre todo a la población que dedica una fracción más alta de sus ingresos a la compra de alimentos; esa condición se presenta principalmente en los hogares con menores ingresos, del campo y de la ciudad. De acuerdo a los indicadores promedio, los países andinos no presentan un nivel grave de inseguridad alimentaria, pero mantienen una dependencia importante del abastecimiento externo de cereales y oleaginosas; y también han tendido a incrementar sus importaciones de productos alimenticios, en los últimos años. Sin embargo, existen regiones subnacionales, en cada país, que presentan situaciones mucho más graves de pobreza y desnutrición.

Por otro lado, la crisis alimentaria se combina con la crisis financiera que arrancó en el 2007, en el segmento de las hipotecas en los Estados Unidos, y se contagia luego al conjunto de los mercados financieros, a nivel global, transformándose en una gran recesión, la mayor en más de 80 años, que todavía no ha podido ser superada. Ello atrae más atención de parte de los gobiernos de los países andinos, sobre las tendencias externas y sus efectos domésticos; sin embargo, en la medida en que esta vez el origen de la crisis y sus mayores impactos, se localizaban en los países centrales y no parecían afectar severamente el dinamismo de los países latinoamericanos y entre ellos los andinos, sus reacciones ante la crisis alimentaria, estuvieron marcadas por el optimismo que surgía de un prolongado y vigoroso período de crecimiento.

Varios gobiernos de los países andinos (especialmente en Bolivia y Ecuador), vieron a la crisis alimentaria, como una amenaza a sus niveles de aceptación, puesto que los precios altos de los alimentos, erosionaban su base de apoyo en sectores populares, afectando su prestigio y legitimidad ante la opinión pública; reduciendo la valoración que la opinión pública tiene de su gobierno. Sus respuestas con medidas de emergencia, subsidios y las TMC, para controlar la amenaza y aliviar sus efectos, están marcadas por una lógica política, de corte clientelar, que puede considerarse exitosa, en la medida en que moderó la inflación alimentaria y soportó las oleadas del 2009-2010 y en el 2011, en parte también gracias a que ellas afectaron a productos que tenían menor incidencia en los países andinos, como el azúcar y la leche.

En todo caso, en ningún país andino, salvo los proyectos que hemos destacado en Ecuador y Perú, se impulsaron programas amplios de provisión de servicios públicos en zonas rurales y en particular para el sector agropecuario; peor aún se han aplicado políticas agrícolas integrales, orientadas al desarrollo, que contribuyan de manera importante, para incrementar la productividad y competitividad del sector.

En los años posteriores a la crisis alimentaria, ante la permanente volatilidad de los precios de los alimentos, y por las presiones sobre su balanza de pagos, debido al fin del ciclo ascendente de las materias primas, los gobiernos de los países andinos impulsaron, con diversa energía y resultados, programas que buscan impulsar el desarrollo rural y responder a los problemas detectados en el período precedente. Sin embargo, en ninguno de los países andinos cambió la prioridad asignada al sector agrícola y alimentario; se apeló en gran medida a políticas de alcance parcial, centradas en ciertos productos o regiones.

En cuanto al papel de las restricciones estructurales, características de los países andinos, como variable explicativa de las respuestas de sus gobiernos ante la crisis alimentaria global, cabe destacar, en primer lugar, la persistencia de una muy elevada concentración de la propiedad de la tierra en una pequeña porción de grandes unidades productivas; como una de las bases de la desigualdad extrema característica de las economías y de las sociedades andinas y latinoamericanas. Los coeficientes de Gini, que miden la desigualdad de la propiedad de la tierra y del ingreso, de los países andinos, se sitúan entre los más altos del mundo; y no registran variaciones importantes en las últimas dos décadas, salvo parcialmente el caso de Bolivia. El acceso al recurso agua de riego, crucial para lograr niveles adecuados de productividad agrícola, también está concentrado y cubre una porción reducida de la tierra cultivable. Finalmente, el acceso a la tecnología, como recurso productivo fundamental, también está concentrado, puesto que está determinado fundamentalmente por el nivel de ingreso y educativo de los productores.

En suma, sigue vigente la “heterogeneidad estructural” característica de la agricultura de los países andinos, con unas pocas grandes unidades productivas, parte de las cuales adopta una forma empresarial moderna, usan mucha tecnología y tienen elevados rendimientos; y una gran mayoría de unidades pequeñas y medianas, de campesinos familiares, con menor capital y recursos (tierra, agua, tecnología, acceso al crédito). En los dos segmentos, sin embargo, hay una creciente diferenciación, entre las primeras, por su forma de organización, tipo de vinculación con el mercado interno y global, y su nivel tecnológico, entre otros. Las unidades campesinas familiares también tienden a diferenciarse, de acuerdo a su dotación de recursos, nivel de producción y de capitalización; básicamente se distingue entre las que están vinculadas al mercado, por tener capacidad de generar permanentemente excedentes; las que producen para la auto subsistencia; y aquellas cuya dotación de recursos y de trabajo, les permiten obtener ciertos excedentes, alcanzar cierto nivel de acumulación y transitar hacia una posición más sólida. La diversidad de situaciones entre las unidades campesinas familiares también está relacionada con las actividades no agrícolas que surgen en las áreas rurales de los países andinos. Esa heterogeneidad entre los actores presentes en la agricultura andina, explica también los niveles muy diferenciados de productividad que se obtienen en los distintos países de la región.

Ante la complejidad de la estructura agraria andina, los gobiernos han preferido mantener el statu quo de la propiedad y sólo realizar pequeñas acciones redistributivas de la tierra y del agua; fundamentalmente por la vía de la expansión de la frontera agrícola por colonización; o a través de la distribución de tierras de propiedad del estado o que estaban en

sus manos por la crisis financiera; sin embargo, salvo el reconocimiento de tierras de comunidades indígenas, sobre todo en la amazonia y zonas selváticas (básicamente en Ecuador y Bolivia), no han tenido gran significación.

Enfrentados a la crisis alimentaria y la necesidad de asegurar el abastecimiento doméstico de alimentos (y de excedentes exportables que puedan generar divisas), los gobiernos adoptan políticas que apoyan a los sectores empresariales y a los medianos productores, que pueden responder con mayor agilidad y rendimiento. Los subsidios y otros programas de ayuda a la producción, sólo incluyen a los pequeños productores, cuando están en zonas claves de alta capacidad productiva.

Otra característica estructural de la agricultura en los países andinos es su pérdida de peso relativo en la economía, con una participación decreciente en el PIB. Se confirma la evolución histórica que acompaña el crecimiento en las economías capitalistas; sin embargo, a diferencia de tal proceso en los países más desarrollados, los países andinos, no registran un gran avance en la productividad del sector agrícola, que genere excedentes de capital y de mano de obra, para alimentar el dinamismo del sector industrial. En nuestros países, la agricultura no había desarrollado una gran capacidad para generar excedentes, salvo en los enclaves orientados a la exportación; por otro lado, la industria manufacturera, no tiene un mercado interno suficientemente amplio, ni la fortaleza para generar el empleo requerido y absorber la mano de obra que sale del campo. En consecuencia, se expande la informalidad y el subempleo.

Un sector agropecuario con escaso dinamismo y bajos rendimientos, que sigue expulsando población hacia las ciudades, requiere de sostenidas políticas públicas de apoyo y una mayor provisión de bienes públicos; incluyendo apoyos para los pequeños y medianos productores, no sólo desde el objetivo de reducir la pobreza, sino de lograr un desarrollo sostenible. Ello implica reconocer la multidimensionalidad de la agricultura y sus crecientes interconexiones con otras actividades como la construcción, la producción artesanal y los servicios. Las respuestas de los gobiernos de los países andinos frente a la crisis alimentaria sólo son reacciones ante un riesgo de mayor inflación y problemas de abastecimiento de alimentos, los cuales generan costos políticos para los gobiernos de turno; no reconocen la necesidad de consolidar la producción agropecuaria y sobre todo de alimentos, como objetivo estratégico y parte de un desarrollo sostenible. Las prioridades en los países andinos han estado en la minería, en la energía hidroeléctrica, o no claramente definidas.

Otra característica estructural de los países andinos, consolidada desde la segunda mitad del siglo pasado, que incide en la definición de las respuestas de los gobiernos ante la

crisis alimentaria, es su dependencia de la importación de productos agrícolas esenciales, como trigo y otros cereales y oleaginosas; cuentan con las condiciones para producirlos, pero los subsidios de los países más desarrollados y la ayuda alimentaria, modifican los precios relativos aventajando a los productos importados, que desplazan masivamente a los productores locales de los mercados domésticos. Se ha mencionado la intención de superar esa condición, en los casos de Bolivia y Ecuador, pero no se han dado pasos relevantes y efectivos en tal dirección.

La baja tasa de inversión de las economías andinas, en general, pero especialmente en la agricultura, no permite mejorar su acervo de capital y la tecnología utilizada; esta característica estructural de las economías de los países andinos, explica en gran medida su bajo ritmo de crecimiento y sus limitados rendimientos, comparados con los que se obtienen en otros países en desarrollo. Esto abre un espacio muy amplio para políticas públicas, con programas definidos por cadenas productivas y por regiones, que enfrenten las restricciones detectadas; en Ecuador y Perú se ha avanzado hacia esos programas, en los años recientes.

Pese a la vigencia de la integración andina, no se han aprovechado las potencialidades que ofrece el espacio regional andino, para explotar las complementariedades que existen entre sus sectores agropecuarios, lograr mayores niveles de cooperación intrarregional, consolidar los flujos de comercio revelados, multiplicar las experiencias exitosas de cada uno y juntar los limitados esfuerzos en materia de innovación científico técnica, que realiza cada país andino en forma aislada. Con un enfoque de cadenas productivas, regionalmente articuladas, se pueden impulsar iniciativas conjuntas, dirigidas al mercado regional o global, que beneficien a pequeños y medianos productores, por ejemplo con la quinua y el amaranto; o conservar la riqueza genética, de los tubérculos andinos. Con un enfoque menos ambicioso que el que llevó a plantear propuestas truncadas, como la política agrícola común andina; y, con una perspectiva gradual, que propicie la participación directa de los actores, en la discusión y definición de los planes conjuntos, hay un amplio espacio para interconectarse y cooperar. Así se podrían superar los temores y resistencias de segmentos de productores, que se sienten más amenazados por importaciones de arroz, maíz o papas, que vienen de sus vecinos andinos, que por las que vienen de Europa o Estados Unidos.

Una restricción no menos importante, que se deriva de la localización y de las características geográficas de los países andinos, es la amenaza presente del cambio climático y sus secuelas; en efecto, la oferta de alimentos en los países andinos, que incide decisivamente en los niveles de precios, ha sido afectada en forma cíclica y creciente, por fenómenos climáticos extremos, como inundaciones, granizadas y la presencia de plagas,

registradas en todos los países de la región, durante el período analizado. Estas son expresiones visibles del cambio climático, un problema global, que plantea amenazas muy serias para la región en el corto y en el mediano plazo. Las respuestas ante la crisis alimentaria global, marcadas por una perspectiva de muy corto plazo, difícilmente toman en cuenta esta característica estructural.

Las restricciones derivadas de las características estructurales de los países andinos aquí analizadas, definen límites claros para las políticas públicas, puesto que exigen de los gobiernos respuestas diferenciadas según los tipos de productores, de acuerdo con la situación de partida, las articulaciones que mantienen los productores agropecuarios con los mercados domésticos e internacionales, entre otras variables. Pero en la medida que prima la urgencia por mostrar a la opinión pública, que se responde rápidamente ante los problemas de desabastecimiento o de altos precios de los alimentos, se prefieren las políticas generales, de fácil implementación y que prometen resultados más rápidos, como los subsidios a los fertilizantes, o a los productos que más inciden en la canasta de consumo de grandes sectores de la población.

Por último, es claro que las respuestas de los países andinos ante la crisis alimentaria, evidencian que en ningún país andino, se han comprendido y valorado adecuadamente las “nuevas” o redescubiertas dimensiones de la agricultura en la actualidad, y sus aportes al desarrollo económico y social, incorporando fundamentalmente su papel como proveedora de servicios ambientales, en el mantenimiento del paisaje, como espacio de atracción para el turismo rural, además de mantener características culturales y reforzar una identidad propia del mundo andino, que incluyen sus aportes a la gastronomía nacional. En este último punto, cabe destacar, sin embargo, la exitosa experiencia del Perú, que ha descubierto y explotado los valores de su cocina tradicional, recuperando herencias ancestrales y revalorizando productos nativos que estaban en vías de desaparecer, incorporándolos en recetas que ganan aceptación incluso en el mercado global; este es un proceso que incorpora además, dimensiones simbólicas muy importantes en la actualidad.

De cualquier modo, lo que queda claro además, es el reconocimiento de que el desarrollo agropecuario en los países andinos debe ser asumido con una postura abierta y creativa, que abandone los esquemas históricos propios de otras fases del capitalismo; que acepte diversas trayectorias y procesos, con diferencias importantes entre distintos territorios de un mismo país. La acción de los pequeños y medianos productores, que son el segmento mayoritario en las áreas rurales andinas, es la variable decisiva para transformar las restricciones estructurales y avanzar hacia la soberanía alimentaria.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA, A., 2012. *Extractivismo y Neoextractivismo: dos caras de la misma maldición*, Quito: s.n.

ACTION AID, 2012. *Pledges, Principles and Progress: Aid to Agriculture Since L'Aquila*, Washington: s.n.

ALADI, 2013. *Sistema de Información de Comercio Exterior. Información sobre Aranceles Vigentes, Gravámenes y Condiciones Especiales*. [En línea]

Available at: http://consultawebv2.aladi.org/sicoexV2/jsf/arancel_vigente_menugroup.seam

[Último acceso: 21 10 2014].

ALTAYA, Maité M. (coordinator), 2014. Water and agriculture. En: B. A. WILLAARTS, A. GARRIDO & M. R. LLAMAS, edits. *Water for food security and well-being in Latin America and the Caribbean: social and environmental implications for a globalized economy*. New York: Routledge, pp. 178-212.

ALTIERI, M. & NICHOLLS, C. I., 2000. *Agroecología Teoría y práctica para una agricultura sustentable*. 1a. ed. México: PNUD.

AREZKI, R. & BRÜCKNER, M., 2011. *Food Prices and Political Instability*, Washington: International Monetary Fund IMF Working Paper.

ARSLAN, C. y otros, 2015. *A New Profile of Migrants in the Aftermath of the Recent Economic Crisis*, s.l.: OECD.

ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL, 2012. *Ley Marco de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien*. La Paz: s.n.

ASAMBLEA LEGISLATIVA PLURINACIONAL, 2013. *Ley de Apoyo a la producción de alimentos y restitución de bosques*. La Paz: s.n.

AUBERT, C. & LANDY, F., 2008. Crise alimentaire: l'Inde et la Chine ne sont pas coupables!. *Le Figaro*, 20 05, p. web.

AYKÜZ, Y., 2014. *Internationalization of Finance and Changing Vulnerabilities in Emerging and Developing Economies*, Geneva: UNCTAD.

BAFFES, J. & DENNIS, A., 2013. *Long-Term Drivers of Food Prices*, Washington D. C.: The World Bank.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, 2008. *Informe Mensual de Inflación Junio 2008*, Quito: s.n.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, 2015. *Información Estadística Mensual 1960*, Quito: s.n.

Banco Mundial, 2007. *Informe sobre el desarrollo mundial 2008. Agricultura para el desarrollo*, Washington: Banco Mundial.

BANCO MUNDIAL, 2008. *Informe sobre el desarrollo mundial. Agricultura para el desarrollo*, Bogotá: Banco Mundial y Mayol Ediciones.

BANCO MUNDIAL, 2011. *Socios de Bolivia. Alianza estratégica con el País 2012-2015*, s.l.: s.n.

- BARAZNEVA, J. & LEE, D. R., 2013. Explaining the african Food riots of 2007-2008: An empirical analysis. *Food Policy*, Volumen 39, pp. 28-39.
- BELLEMARE, M., 2011. *Rising food prices, food price volatility, and political unrest*, s.l.: Duke University.
- BENGOA, J., 2009. ¿Una segunda etapa de la Emergencia Indígena en América Latina?. *Antropología Social*, Issue 29, pp. 7-22.
- BERDEGUÉ, J. A. & MODREGO, F. E., 2012. *De Yucatán a Chiloé: dinámicas territoriales en América Latina*. Primera ed. Buenos Aires: Teseo, RIMISP.
- BERDEGUÉ, J. A. y otros, 2008. *Agricultura para el desarrollo: hacia una agenda regional para América Latina*, Santiago, Chile: RIMISP.
- BIANCHI, E., PIÑEIRO, M. & UZQUIZA, L., 2009. *www.cindesbrasil.org*. [En línea] Available at: <http://ssm.com/abstract=1947531> [Último acceso: 10 10 2014].
- BID, 2014. *Sembrando para el futuro: apoyos al sector agrícola, política agraria y seguridad alimentaria en la región andina*. FERNÁNDEZ DÍEZ, Ma. Carmen; GOÑI PACCHIONI, Edwin; JOSLING, Timothy; TRAPIDO, Paul ed. Washington: BID.
- BOBBIO, N. y. M. N., 1985 (1976). *Diccionario de Política, Tomo I*. Segunda ed. Madrid: Siglo XXI Editores.
- BOHSTEDT, J., 2014. *Food Riots and the Politics of Provisions in World History*, Londres: Institut of Development Studies.
- BRINK, L., ORDEN, D. & DATZ, G., 2013. BRIC Agricultural Policies through a WTO Lens. *Journal of Agricultural Economics*, 64(1), pp. 197-216.
- BRINKMAN, H.-J. & HENDRIX, C. S., 2011. *Food Insecurity and Violent Conflict, Causes, Consequences, and Adressing the Challenges*, Rome: Ocassional Paper No. 24 World Food Program.
- BROWN, L., 2009. *Plan B 4.0 Mobilizing to Save Civilization*. Earth Institute web page ed. New York London: W. W. Norton & Company.
- BROWN, L., 2012. *Full Planet, Empty Plates. The New Geopolitics of Food Scarcity*. New York London: W. W. Norton & Company.
- BUSCH, L. & JUSKA, A., 1997. Beyond Political Economy: Actors Networks and the globalization of Agriculture. *Review of International Political Economy*, 4(4), pp. 688-708.
- BUSH, R., 2010. Food Riots: Poverty, Power and Protest. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), pp. 119-129.
- BUSTELO, P., 2003. Enfoque de la regulación y Economía Política Internacional: ¿paradigmas convergentes?. *Revista de Economía Mundial*, Issue 8, pp. 143-173.

- CALDERÓN, J., 2016. 20 años del TLCAN y la situación de la agricultura mexicana. En: J. Sandoval & M. Vásquez, edits. *En la Senda del TLCAN: Una Visión Crítica*. México D. F.: RMALC Universidad de Sonora, pp. 83-103.
- CAMACHO, Emilio, 2008. Reparto de alimentos se inició a medianoche. *La República*, 16 Abril.
- CAMACHO, I., 2008. *Política arancelaria del Perú*, Lima: CEPES.
- CAPARRÓS, M., 2014. *EL HAMBRE. Ninguna enfermedad, ninguna guerra, ninguna plaga han sido tan letales y, a mismo tiempo, tan evitables como el hambre*. Segunda ed. Bogotá: Planeta.
- CASAS GRAGEA, A. & ROMERO CEVALLOS, M., 2008. La Comunidad Andina en la encrucijada: avances en materia de integración y cooperación regional. En: G. VIDAL, ed. *Los procesos de integración en América y las opciones de éxito para el desarrollo*. México DF: Miguel Angel Porrúa, pp. 205-222.
- CASHIN, P., LIANG, H. & McDERMOTT, C. J., 1999. Los mecanismos de estabilización son ineficaces si las conmociones de los precios se prolongan. *Finanzas y Desarrollo*, Volumen Septiembre, pp. 40-43.
- CASTRO PAREJA, P., SEVILLA SEVILLA, S. & COELLO GUEVARA, J., 2008. *Estudio sobre la situación de los biocombustibles en Perú*, Lima: s.n.
- CECCHINI, S. & MADARIAGA, A., 2011. *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CELADE-CEPAL, 2013. *Estimaciones y Proyecciones de población a largo plazo*, Santiago, Chile: CEPAL.
- CEPAL FAO IICA, 2011. *Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de políticas*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL FAO IICA, 2012. *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013*, Saniago de Chile: CEPAL.
- CEPAL FAO IICA, 2012. *Respuestas de los países de América Latina y el Caribe al alza y volatilidad de precios de los alimentos y opciones de colaboración*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL IICA, 1997. *Panorama de la Agricultura de América Latina y El Caribe en las últimas décadas. (Indicadores de comportamiento en cuadros y gráficos)*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, 1978. *Series históricas del crecimiento de América Latina*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, 2001. *Urbanización y Evolución de la población urbana de América Latina 1950-1990*, Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, 2006. *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- CEPAL, 2008. *Análisis de los Mercados de Materias Primas Agrícolas y de los Precios de los Alimentos*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, 2011. *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe. La región en la década de las economías emergentes*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, 2012. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, 2013. *Panorama Social de América Latina 2013*. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, 2014. *CEPALSTAT*. [En línea]

Available at: http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/WEB_CEPALSTAT/Portada.asp

[Último acceso: 14 3 2015].

CEPAL, 2014. *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, 2014. *Panorama Social de América Latina 2014*, Santiago de Chile: CEPAL.

CEPAL, 2015. *Panorama social de América Latina 2015*, Santiago de Chile: Naciones Unidas.

CEPAL, 2016. *Plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre de la CELAC 2025. Una propuesta para seguimiento y análisis*, Santiago: Naciones Unidas.

CEPAL-FAO-OMS REPUBLIQUE FRANÇAISE, 2014. *Agricultura familiar y circuitos cortos. Nuevos esquemas de producción, comercialización y nutrición. Memorias del seminario sobre circuitos cortos realizado el 2 y 3 de septiembre de 2013*, Santiago de Chile: CEPAL.

CHANG, H.-J., 2009. *Rethinking public policy in agriculture. Lessons from distant and recent history*. Roma: FAO.

CHESNAIS, F., 1996. *La mondialisation financière: genèse, couts et enjeux*. Paris: Syros.

CHIRIBOGA, M. & CHEHAB, C., 2008. La agricultura de los países andinos y los TLC con Estados Unidos. En: H. REGNAULT, ed. *Agriculturas andinas, TLC y Globalización Agroalimentaria: ¿oportunidades, reconversiones, vulnerabilidades?*. Lima: PUCP-CISEPA, pp. 51-95.

CIF, Asociados Mundiales de la Clasificación Integrada de la Seguridad Alimentaria en Fases, 2012. *Manual Técnico Versión 2.0*, Roma: FAO.

CLAPP, J. & COHEN, M. (., 2009. *The Global Food Crisis. Governance challenges and opportunities*. Canada: Wilfrid Laurier University Press.

CLAPP, J. & FUCHS, D. e., 2009. *Corporate Power in Global Agrifood Governance*. London: The MIT Press.

COMISIÓN DEL ACUERDO DE CARTAGENA, 1994. *Decisión 371*. Quito: s.n.

COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, 2012. *En buenos términos con la terminología*, Roma: FAO.

COMITÉ DE SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL, 2012. *En buenos términos con la terminología*, Roma: FAO.

- COMUNIDAD ANDINA, S. G., 2013. *Informe Anual: Estadísticas de Remesas en la Comunidad Andina 2013*, Lima: s.n.
- CONDESAN COMUNIDAD ANDINA, 2012. *Panorama andino sobre cambio climático. Vulnerabilidad y adaptación en los Andes Tropicales*, Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.
- CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS, 2010. *Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación, Sr. Olivier De Schutter*, New York: Naciones Unidas.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA SOCIAL CONPES, 2008. *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN)*, Bogotá: Dirección Nacional de Planeación.
- CORREA DELGADO, R., 2008. *Mandato Agrícola*, s.l.: s.n.
- CUESTA, J., DURYEY, S., JARAMILLO, F. & ROBLES, M., 2009. *Distributive Impacts of the Food Price Crisis in the Andean Region*. [En línea]
Available at: http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/335642-1210859591030/JID_FoodCrisis.pdf
[Último acceso: 20 abril 2015].
- CUESTA, J., EDMENDES, S. & MADRIGAL, L., 2011. *Food Insecurity and Public Agricultural Spending in Bolivia. Putting Money Where Your Mouth Is?*, Washington: World Bank.
- CUESTA, J. & JARAMILLO, F., 2009. *Taxonomy of Causes, Impacts and Policy Responses to the Food Price Crisis in the Andean Region*, Washington: Inter-American Development Bank.
- DAHER, A., 2013. El sector inmobiliario y las crisis económicas. *EURE*, 39(118), pp. 47-76.
- DANE, 2016. *Censo Nacional Agropecuario. Primera Entrega de resultados 2014*, Bogotá, Colombia: s.n.
- DAVIS, M., 2006. *Los Holocaustos de la Era Victoriana Tardía. El Niño, las hambrunas y la formación del Tercer Mundo*. Valencia: Universitat de Valencia.
- DAWE, D., 2010. *The Rice Crisis. Markets, Policies and Food Security*. London Washington D C: FAO & Earthscan.
- de JANVRY, A., 2010. Agriculture for development: new paradigm and options for success. *Agricultural Economics*, 41(Issue Supplement iS), pp. 17-36.
- de JANVRY, A. K. N. a. S. E., 1997. *Agricultural and Rural Development Policy in Latin America: New Directions and New Challenges*, Berkeley: University of California.
- DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN, 2009. *Agro Ingreso Seguro (AIS)*, s.l.: s.n.
- DESTLER, I. M., 1978. United States food policy 1972-1976: reconciling domestic and international objectives. *International Organization*, 32(3), pp. 617-653.
- DEVERAUX, S., 2000. *Famine in the Twentieth Century*, Londres: Institut for Development Studies.

DÍAZ-BONILLA, E., SAINI, E., CREAMER, B. & HENRY, G., 2013. *Better to be foresighted than myopic: A foresight framework for agriculture, food security and R&D in Latin America and the Caribbean*, s.l.: s.n.

DÍAZ-BONILLA, E., THOMAS, M., ROBINSON, S. & Cattaneo, A., 2000. *Food Security and Trade Negotiations in the World Trade Organization: A Cluster Analysis of Country Groups*, Washington: IFPRI.

DILLEY, M. y otros, 2005. *Natural Disaster's hotspots*, Washington: The World Bank.

EDWARDS, S., 1995. *Crisis and reform in Latin America. From despair to Hope*. Oxford: Oxford University Press.

EGUREN, F., 2010. El Perú es minero, no agrario. *Actualidad Económica del Perú*.

EGUREN, F., 2012. Perú: país de pocas tierras. *La Revista Agraria*, Issue 145, pp. 4-5.

EGUREN, F., 2013. El IV Censo Agropecuario Nacional muestra que si hay latifundios. *Revista Agraria*, Issue 155, p. 7.

ENCUESTA AGRONOTICIAS, 2010. Encuesta Nacional Perú, ¿País Agrario o Minero?. *Agronoticias Revista Para el Desarrollo*.

ERTEN, B. & OCAMPO, J. A., 2012. *Super-cycles of commodity prices since the mid-nineteenth century*, s.l.: DESA Working Paper No. 110.

ESCOBAL, J. & ZEGARRA, E., 2013. *Marco de Políticas Agrarias en el Perú 2009-2012 y el PBL de Competitividad Agraria*, Lima: Grupo de Análisis para el Desarrollo GRADE.

ESCOBAR, G., 2016. *Estructura y tenencia de la tierra agrícola en América Latina y el Caribe*, s.l.: FES Friedrich Ebert Stiftung.

ETC GROUP, 2013. *El carro delante del caballo. Semillas, suelos y campesinos. ¿Quién controla los insumos agrícolas?*, s.l.: s.n.

EVANS, A., JONES, B. & STEVEN, D., 2010. *Confronting the long crisis of globalization. Risk, Resilience and International Order*, Washington: Brookings .

EXPRESO, 2012. Ecuador: Correa no sabe como pagar la deuda agraria. *Diario Expreso*, 22 Marzo.

FACCIANO, G., 2011. *Los contratos de futuros de soja en el mundo*, Buenos Aires: Mercado a Término de Buenos Aires.

FAO ALADI, 2012. *Seguridad Alimentaria y Comercio Intraregional de Alimentos en la ALADI*, Roma: FAO.

FAO FIDA PMA, 2012. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2012. El crecimiento económico es necesario pero no suficiente para acelerar la reducción del hambre y la malnutrición*, Roma: FAO.

FAO IFAD WFP, 2014. *The State of Food Insecurity in the World. Strengthening the enabling environment for food security and nutrition*, Roma: FAO.

FAO, FIDA, PMA, 2014. *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2014. Fortalecimiento de un entorno favorable para la seguridad alimentaria y la nutrición.*, Roma: FAO.

FAO, 1996. *Enseñanzas de la revolución verde. Hacia una nueva revolución verde*, Roma: s.n.

FAO, 2000. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Enseñanzas de los Últimos Cincuenta Años*, Roma: FAO.

FAO, 2003. Trade and related economic reforms in Latin America. En: FAO, ed. *TRADE AND REFORMS AND FOOD SECURITY. Conceptualizing the linkages*. Roma: FAO, pp. 197-220.

FAO, 2006. *World agriculture: towards 2030/2050: Interim report*, Rome: FAO.

FAO, 2008b. *Comprehensive Action Plan*, Roma: FAO.

FAO, 2008. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*, Roma: FAO.

FAO, 2008. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. BIOCOMBUSTIBLES: perspectivas, riesgos y oportunidades*, Roma: FAO.

FAO, 2008. *HIGH LEVEL TASK FORCE ON GLOBAL FOOD AND NUTRITION SECURITY (HLTF)*. [En línea] Available at: <http://www.un.org/en/issues/food/taskforce/iee.shtml> [Último acceso: 15 Mai 2015].

FAO, 2009. *Declaración de la Cumbre Mundial Sobre la Seguridad Alimentaria*. Roma, s.n.

FAO, 2009. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Crisis económicas, repercusiones y enseñanzas extraídas.* , Roma: FAO.

FAO, 2011. *Global Food Losses and Food Waste - Extent, Causes and Prevention*, ROMA: United Nations.

FAO, 2012. *El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación. Invertir en la agricultura para construir un futuro mejor*, Roma: FAO.

FAO, 2012. *Volatilidad de los precios desde una perspectiva mundial*, Roma: FAO.

FAO, 2013. *Climate-Smart Agriculture Sourcebook*, Roma: FAO.

FAO, 2013. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2013. Hambre en América Latina y el Caribe: acercándose a los Objetivos del Milenio*, Roma: FAO.

FAO, 2014. *Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2014*, s.l.: FAO.

FAO, 2015. *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. La región alcanza las metas internacionales del hambre*, Roma: FAO.

FAO, 2015. *El estado mundial de la agricultura y de la alimentación. La innovación en la agricultura familiar.*, Roma: FAO.

FAO, 2015. <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>. [En línea]
Available at: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>
[Último acceso: 12 05 2015].

FAO, 2015. *Situación Alimentaria Mundial*. [En línea]
Available at: <http://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/es/>
[Último acceso: 10 05 2015].

FAO, s.f. *FAO's Food Price Index Revisited*. [En línea]
Available at: http://www.fao.org/fileadmin/templates/worldfood/Reports_and_docs/FO-Expanded-SF.pdf
[Último acceso: 12 05 2015].

FAO, s.f. *FAOSTAT*. Roma : s.n.

FAO, Varios años. *Boletines de Agricultura Familiar*, Roma: FAO.

FARC, 2015. *Línea de tiempo del proceso de paz*, s.l.: s.n.

FENALCO, 2013. *Boletín Económico Sectorial Sector Flores*, Bogotá: s.n.

FERNÁNDEZ, A., 2005. Las políticas públicas. En: M. CAMINAL BADIA, ed. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos, pp. 460-482.

FISZBEIN, A. & SCHADY, N., 2009. *Transferencias Monetarias Condicionadas. Reduciendo la pobreza actual y futura*, Washington: Banco Mundial.

FLACSO-UNFPA, 2008. *Ecuador: La migración internacional en cifras*, Quito: FLACSO.

FLORES, M., 2008. *La Crisis Alimentaria a Nivel Regional: Decisiones Globales para un Marco de Acción*, Santiago de Chile: FAO.

FMI, 2012. *PERSPECTIVAS DE LA ECONOMÍA MUNDIAL. Reanudación del crecimiento, peligros persistentes*, Washington: FMI.

FMI, 2013. *Perspectivas de la economía mundial: transiciones y tensiones*, Washington: FMI.

FONDO INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO AGRÍCOLA FIDA, 2011. *Informe sobre la Pobreza Rural 2011. Nuevas realidades, nuevos desafíos;nuevas oportunidades para la generación del mañana*, Roma: s.n.

FONDO MULTILATERAL DE INVERSIONES FOMIN, s.f. *Las remesas a América Latina y El Caribe en 2013: Aún sin alcanzar niveles de pre-crisis*, Washington: FOMIN.

FRENK, D. & TURBEVILLE, W., 2011. *Commodity Index Traders and Boom/Bust in Commodities Prices*, Washington: Better Markets.

FRIEDMANN, H., 1982. The Political Economy of Food. Rise and Fall of the Postwar International Food Order. *The American Journal of Sociology*, 88(Supplement), pp. 248-286.

FRIEDMANN, H., 1987. International regimes of food and agriculture since 1870. En: T. SHANIN, ed. *Peasant and peasant societies*. Oxford: Basil Blackwell, pp. 258-276.

FRIEDMANN, H., 1993. The Political Economy of Food: A Global Crisis. *New Left Review*, 197(I), pp. 29-57.

FRIEDMANN, H., 2005. Feeding the Empire: Pathologies of Globalized Agriculture. *Socialist Register*, Volumen 41, pp. 124-143.

FRIEDMANN, H. & McMICHAEL, P., 1989. Agriculture and the State System. The rise and demise of national agricultures, 1870 to the present. *Sociologia Ruralis*, XIX(2), pp. 93-117.

FUCHS, D. K. A. a. A. M., 2009. Retail Power, Private Standards, and Sustainability in the Global Food System. En: J. a. F. D. CLAPP, ed. *Corporate Power in Global Agrifood Governance*. Cambridge: Massachusetts Institute of Technology, pp. 29-59.

GALTIER, F. & VINDEL, B., 2013. *Managing food price instability in developing countries. A critical analysis of strategies and instruments*. Paris: Agence Française de Développement.

GAMBA TRIMIÑO, A., 2013. Democracias restringidas y neoliberalismo en la región andina (1985-2010). *Cuadernos Americanos*, Issue 145, pp. 175-194.

GARCÍA ÁLVAREZ-COQUE, J. M., 2007. Instrumentos de apoyo a la agricultura en los países andinos ¿es posible su armonización?. *Agroalimentaria*, 13(24), pp. 33-45.

GARCÍA ALVAREZ, S., CARRIÓN SÁNCHEZ, D., GACHET, F. & UNDA, M., 2014. *Balance crítico del gobierno de Rafael Correa*. MUÑOZ JARAMILLO, Francisco ed. Quito: Arco Iris Producción Gráfica.

GARCÍA PÉREZ, A., 2007. El síndrome del perro del hortelano. *El Comercio*, 28 Octubre.

GARCÍA ROMERO, H. & CALDERÓN ETTER, L., 2012. *Evaluación de la política de Biocombustibles en Colombia*, s.l.: s.n.

GHOSH, J., 2005. *The Economic and Social Effects of Financial Liberalization: A Primer for Developing Countries*, New York: UN/DESA.

GHOSH, J., 2010. The Unnatural Coupling: Food and Global Finance. *Journal of Agrarian Change*, 10(1, Special Issue on the 2007-2008 World Food Crisis), pp. 72-86.

GILBERT, C. L., 2010. *Speculative Influences On Commodity Futures Prices 2006-2008*, Geneva: UNCTAD.

GILPIN, R., 1987. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press.

GILPIN, R., 2001. *Global Political Economy Understanding The International Economic Order*. Princeton: Princeton University Press.

- GÓMEZ DÍAZ, L., 2008. El debate del etanol no aplica para Colombia: Arias. *El País*, 27 Abril.
- GONZÁLES POSSO, C., 2013. *La verdad en el abandono forzado y el despojo de tierras*, Bogotá: INDEPAZ.
- GONZÁLEZ CASANOVA, P., 2006. Colonialismo Interno (Una redefinición). En: A. BORÓN, J. AMADEO & S. GONZÁLEZ, edits. *La Teoría Marxista Hoy*. Buenos Aires: CLACSO, pp. 409-434.
- GOODMAN, D. & WATTS, M. (., 1997. *Globalising Food: Agrarian Questions and Global Restructuring*. First ed. New York: Routledge.
- GORDILLO, G. & JIMÉNEZ, F., 2006. La Nueva Agricultura. *El Trimestre Económico*, 73(289 (1)), pp. 175-196.
- GORDILLO, G., ORTEGA, J. & WAGNER, R., 2004. *Enough is not enough: Improving quality in rural spending*, s.l.: s.n.
- GORDILLO, G., WAGNER, R. & ORTEGA, J., 2006. Medir para mejorar el gasto público rural en América Latina. En: F. SOTO BAQUERO, J. SANTOS ROCHA & J. ORTEGA, edits. *POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: el papel del gasto público*. Santiago de Chile: FAO, pp. 33-62.
- GORENSTEIN, S., 2016. *Empresas transnacionales y la producción de alimentos en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Friedrich Ebert Stiftung.
- GRAJALES, S. y. C. L., 2009. Nueva ruralidad y desarrollo territorial. *Veredas*, Volumen 18, pp. 145-167.
- GRANTHAM-MCGREGOR, S. y otros, 2007. Developmental potential in the first 5 years for Children in Developing Countries. *LANCET*, 369(9555), p. 60.70.
- GRAZIANO DA SILVA, J., DEL GROSSI, M. E. & GALVAO DE FRANÇA, C. (., 2012. *FOME ZERO (PROGRAMA HAMBRE CERO) LA EXPERIENCIA BRASILEÑA*. Roma: FAO.
- GREENPEACE, 2013. *Páramos en Peligro. El caso de la minería de Carbón en Pisba*, Bogotá: Greenpeace.
- GREEN, R., 2009. *Evolución y perspectivas del mercado agroalimentario asiático: China, India, Japón*, Montevideo: IICA/PROCISUR.
- GRUPO INTERGUBERNAMENTAL DE EXPERTOS SOBRE EL CAMBIO CLIMÁTICO , 2007. *Apéndice. Climate Change 2007. Synthesis Report*. s.l.:s.n.
- GUADAGNI, A. A. & KAUFMANN, J., 2004. Comercio internacional y pobreza mundial. *Revista de la CEPAL*, 84(Diciembre), pp. 83-97.
- GUDYNAS, E., 2011. Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo. En: F. WANDERLEY, ed. *El desarrollo en cuestión: reflexiones desde América Latina*. La Paz: CIDES/UMSA, pp. 379-410.

GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ, R., 2013. La primera crisis financiera global del siglo XXI: origen, contención e implicaciones productivas y laborales. *Economía: Teoría y Práctica*, 39(Julio-Diciembre), pp. 145-193.

HASENCLEVER, A., MAYER, P. & RITTBERGER, V., 1997. *Theories of international regimes*. 2004 ed. New York: Cambridge University Press.

HEADEY, D., 2011. *Was the Global Food Crisis Really a Crisis?*, Washington: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

HEADEY, D., 2013. *The Impact of the Global Food Crisis on Self-Assessed Food Security*, Washington: The World Bank, Policy Research Working Paper 6329.

HEADEY, D. & ECKER, O., 2012. *Improving the Measurement of Food Security*, Washington: IFPRI Discussion Paper 01225.

HEADEY, D. & FAN, S., 2008. Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices. *Agricultural Economics*, 39(Supplement), pp. 375-391.

HEADEY, D., MALAIYANDI, S. & FAN, S., 2009. *Navigating the perfect storm. Reflections on the Food, Energy, and Financial Crises*, Washington: IFPRI Discussion Paper 00885.

HEADEY, D. & SHENGGEN, F., 2008. Anatomy of a crisis: the causes and consequences of surging food prices. *Agricultural Economics*, 39(Supplement), pp. 375-391.

HELLEINER, E., 2010. Global governance meets development. En: J. a. W. R. CLAPP, ed. *Global Governance, Poverty and Inequality*. New York: Routledge, pp. 27-45.

HIGGINS, V. & LAWRENCE, G., 2005. Globalization and agriculture governance . En: V. HIGGINS & G. LAWRENCE, edits. *Agriculture and Governance. Globalization and the new politics of regulation* . Londres New York: Routledge, pp. 2-15.

HLPE, 2011. *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria. Informe del Grupo de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial*, Roma: FAO.

HLPE, 2014. *Las pérdidas y el desperdicio de alimentos en el contexto de sistemas alimentarios sostenibles*, Roma: FAO.

HOEKMAN, B. M. y K. M. M. 2. (., 2009 (1995). *The Political Economy of World Trading System, The WTO and Beyond*. Tercera ed. Oxford: Oxford University Press.

HOFFMANN, U., 2011. *Assuring food security in developing countries under the challenges of climate change: key trade and development issues of a fundamental transformation of agriculture*, Geneva: UNCTAD.

HOLT GIMENEZ, E. & SHATTUCK, A., 2011. Food crises, food regimes and food movements: rumbling of reform or tides of transformation?. *Journal of Peasant Studies*, 38(1), pp. 109-144.

HOPKINS, R. F. & PUCHALA, D. J., 1978. Perspectives on the International Relations of Food. *International Organization*, 32(3 Summer), pp. 581-616.

- IAASTD International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, 2009. *Agriculture at a Crossroads Global Report*, Washington: IAASTD.
- IEG INDEPENDENT EVALUATION GROUP , WORLD BANK, IFC, MIGA, 2013. *The World Bank Group and the Global Food Crisis. An evaluation of the World Bank Group response*, Washington: World Bank.
- IEG INDEPENDENT EVALUATION GROUP, 2009. *The World Bank Group's Response to the Global Crisis. Update on an Ongoing IEG Evaluation*, Washington D.C.: The Wrl Bank.
- IEO INDEPENDENT EVALUATION OFFICE of the International Monetary Fund, 2011. *Desempeño del FMI en el período previo a la crisis financiera y económica: La supervisión del FMI entre 2004-07*, Washington: IMF.
- IFPRI, 2009. *Climate Change Impact on Agriculture and Costs of Adaptation*, Washington: IFPRI.
- IICA, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, 2000. *El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*, San José: IICA.
- IICA, 2012. *Situación de la seguridad alimentaria en las Américas*, San José de Costa Rica: IICA.
- INEC, 2002. *Censo Nacional Agropecuario CNA*, Quito: INEC.
- INSTITUTO BOLIVIANO DE COMERCIO EXTERIOR, 2008. *Bolivia: oportunidades y desafíos de la Crisis Alimentaria Mundial*, Santa Cruz de la Sierra: IBCE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA , 2015. *Censo Agropecuario 2013 Bolivia*, La Paz: INE.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA INEI, 2012. *Índice de Desarrollo Humano, departamental, provincial y distrital 2012*, Lima: s.n.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, 2014. *Un pincelazo a las estadísticas con base a datos de censos. Censo Nacional Agropecuario 2013*, s.l.: s.n.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2008. *Impacto del Incremento de los Precios de los Alimentos en América Latina y El Caribe: La Experiencia de los Países Andinos*, Washington: BID.
- INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE IFPRI, 2014. *2014 Global Hunger Index. The Challenge of Hidden Hunger*, Bonn/ Washington, D.C./ Dublin: IFPRI.
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, 2008. *World Economic Outlook, october 2008. Financial Stress, Downturns and Recoveries*, Washington: IMF.
- IRVING, S. H. & SANDERS, D. R., 2012. Financialization and Structural Change in Commodity Futures Markets. *Jornal of Agricultural and Applied Economics*, 44(3), pp. 371-396.
- JAMES, H., 2011. *Food and Revolution*. [En línea]
Available at: www.project-syndicate.org
[Último acceso: 10 11 2015].
- JARA, C., 2012. *Estrategia Nacional para el Buen Vivir Rural*, Quito: SENPLADES.

- JOHNSON, D. G., 1978. World food institutions; a "liberal" view. *International Organization*, 32(3), pp. 837-854.
- KALKUHL, M. V. B. & TORERO, M. (., 2016. *Food Price Volatility and Its Implications for Food Security and Policy*. First ed. New York: Springer Open.
- KALMANOVITZ, S., 1991. El Desarrollo Histórico del Campo Colombiano. En: J. O. MELO, ed. *Colombia Hoy*. 2da ed. Bogotá: Siglo XXI, pp. 201-239.
- KARAPINAR, B. & HÄBERLI, C. (., 2010. *Food Crises and the WTO. World Trade Forum*. First ed. Cambridge: Cambridge University Press.
- KAUFMAN, F., 2011. How Goldman Sachs created the food crisis. *Foreign Policy*.
- KEATS, S., WIGGINS, S. & CLAY, E., 2011. *International rapid responses to the global food crisis of 2007/2008*, London: Overseas Development Institut ODI.
- KEOHANE, R., 1993. *Instituciones Internacionales y Poder Estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE, R. O., 1993. *Instituciones internacionales y poder estatal*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano GEL.
- KEOHANE, R. O. & NYE, J. S., 1988. *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano GEL.
- KINDLEBERGER, C., 1997. *La crisis económica 1929-1939*. 1973 ed. s.l.:Folio.
- KJÖLLERSTRÖM, M., 2006. Gasto público en el sector agrícola y las áreas rurales: la experiencia de América Latina en la década de los noventa. En: F. SOTO BAQUERO, J. SANTOS ROCHA & J. ORTEGA, edits. *POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: el papel del gasto público*. Santiago de Chile: FAO, pp. 249-284.
- KLIKSBURG, B., 2007. ¿Cómo avanzar la participación en el continente más desigual de todos?. *Revista de Administração Pública RAP (en línea)*, 41(3), pp. 537-581.
- KRASNER, S., 1982. Structural causes and regimes consequences: regimes as intervening variables. *International Organization*, 36(2), pp. 185-205.
- KUAN CUBILLAS, J., 2009. *La crisis alimentaria: retos y oportunidades en los Andes*. Lima: Comercial Gráfica Sucre.
- LANG, T., 2009. *How new is the world food crisis? Thoughts on the long dynamic of Food Democracy, Food Control & Food Policy in the 21st century*, London: s.n.
- LANG, T., 2010. Crisis? What crisis? The Normality of the Current Food Crisis. *Journal of Agrarian Change*, 10(1), pp. 87-97.

- LARREA MALDONADO, C., 2008. Tenencia de la tierra, cambios agrarios y etnicidad indígena en el Ecuador: 1954-2000. En: L. y. C. J. NORTH, ed. *Desarrollo rural y neoliberalismo. Ecuador desde una perspectiva comparativa*. Quito: Corporación Editora Nacional, pp. 129-146.
- LASTARRIA-CORNHIEL, 2008. *Feminización de la agricultura en América Latina y África*, Santiago de Chile: RIMISP.
- LEFEBER, L., 1998. Políticas agrícolas y desarrollo rural en el Ecuador : con referencia a Morris D. Whitaker (Evaluación de las Reformas a las Políticas Agrícolas en el Ecuador, Vol. 1 y 11, IDEA, 1996). *Ecuador Debate*, Issue 43, pp. 151-168.
- LORA, E., 2001. *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y como medirlo*, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- MANDAR-IRANI, M., PARADA, S. & RODRÍGUEZ, K., 2014. Las mujeres en la agricultura familiar. En: S. SALCEDO & L. GUZMÁN, edits. *Agricultura familiar en América Latina y El Caribe: Recomendaciones de política*. Santiago, Chile: FAO, pp. 101-122.
- MARSDEN, T. K. & ARCE, A., 1993. The Social Construction of International Food. A New Research Agenda. *Economic Geography*, 69(3), pp. 293-311.
- MARSDEN, T., LEE, R., FLYNN, A. & THANKAPPAN, S., 2010. *The New Regulation and Governance of Food. Beyond the Food Crisis*. First ed. New York London: Routledge.
- MARTÍNEZ, L., 1998. Comunidades y tierra en el Ecuador. *Ecuador Debate*, Issue 45, pp. 173-188.
- MARTÍNEZ, R. & PALMA, A., 2014. *Seguridad alimentaria y nutricional en cuatro países andinos. Una propuesta de seguimiento y análisis*, Santiago de Chile: CEPAL.
- MARTÍNEZ, R., PALMA, A., ATALAH, E. & PINHEIRO, A. C., 2009. *Inseguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile: CEPAL.
- MAXWELL, S. & SLATER, R., 2003. Food Policy Old and New. *Development Policy Review*, 21(5-6), pp. 531-553.
- MAYER, J., 2009. *THE GROWING INTERDEPENDENCE BETWEEN FINANCIAL AND COMMODITY MARKETS*, Geneva: UNCTAD.
- MAZOYER, M., 2006. *A History of World Agriculture, From the Neolithic Age to the Current Crisis*. Londres: Earthscan.
- McINTYRE, B., HERREN, H., WAKHUNGU, J. & WATSON, R. (., 2009. *IAASTD International Assessment of Agricultural Knowledge, Science, Technology for Development Synthesis Report*, Washington: s.n.
- MCKINNON, R. I., 1973. *Money and Capital in Economic Development*. Washington DC: Brookings Institution.
- McMICHAEL, P., 1997. Rethinking Globalization: the agrarian question revisited. *Review of International Political Economy*, 4(4), pp. 630-662.

- McMICHAEL, P., 2005. Global Development and the Corporate Food Regime. En: F. H. a. M. P. BUTTEL, ed. *New Directions in the Sociology of Global Deveopment. Research in Rural Sociology and Development Vol. II*. Londres: Emerald Group Publishing Ltd., pp. 269-303.
- McMICHAEL, P., 2005. Global Development and The Corporate Food Regime. New Directions in the Sociology of Global Development. En: F. BUTTEL & P. MCMICHAEL, edits. *New Directions in the Sociology of Global Development (Research in Rural Sociology and Development, Volume 1)*. s.l.:Emerald GroupPublishing Limited, pp. 265-299.
- McMICHAEL, P., 2007. Globalization and the Agrarian World. En: G. RITZER, ed. *THE BLACKWELL COMPANION TO GLOBALIZATION*. Singapore: Blackwell Publishing Ltd., pp. 216-238.
- McMICHAEL, P., 2008. MULTI-FUNCTIONALITY VS FOOD SOVEREINGTY?. *Sociologia urbana e rurale*, pp. 80-99.
- McMICHAEL, P., 2009. A food regime genealogy. *Journal of Peasant Studies*, 36(1), pp. 139-169.
- McMICHAEL, P., 2009. The World Food Crisis in Historical Perspective. *Monthly Review*, 61(03).
- MENDOZA, A., 2008. Paro agrario: el campo está fermentando. *Actualidad Económica del Perú*.
- MERCIER, S., 1999. The evolution of World Grain Trade. *Review of Agricultural Economics*, 21(1 (Spring-Summer)), pp. 225-236.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, 2011. *Plan "País Maíz". Cadenas productivas*, Bogotá: s.n.
- MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA, ACUACULTURA Y PESCA, 2013. *Políticas de apoyo a la productividad y competitividad sistémica del agro. Resultados obtenidos y perspectivas hasta 2016*, s.l.: s.n.
- MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE (MDRyMA) Bolivia, 2008. *Posición del Gobierno de Bolivia para la Cumbre sobre Seguridad Alimentaria Mundial*, s.l.: s.n.
- MINISTERIO DE DESARROLLO RURAL, AGROPECUARIO Y MEDIO AMBIENTE, 2007. *Revolución Rural, Agraria y Forestal*, La Paz: s.n.
- MITCHELL, D., 2008. *A Note on Rising Food Prices*, Washington: World Bank.
- MORGAN, D., 2000. *Merchants of grain: The power and profits of the Five Giant Companies at the Center of the World's Food Supply*. 2000 (1979) ed. New York: iUniverse, Inc.
- MURPHY, S., BURCH, D. & CLAPP, J., 2012. *Cereal secrets. The World's largest grain traders and global agriculture*, s.l.: OXFAM.
- NACIONES UNIDAS, 2005. *Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU) Revisión 3.1*, Nueva York: Naciones Unidas.
- NACIONES UNIDAS, 2014. *The Millenium Development Goals Report*, New York: s.n.

NACIONES UNIDAS, s.f. ACNUR. [En línea]

Available at:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0014>
[Último acceso: 10 02 2016].

NAU, H. R., 1978. The diplomacy of world food: goals, capabilities, issues and arenas. *International Organization*, 32(3), pp. 775-809.

NEUFELD, L., RUBIO, M., PINZÓN, L. & TOLENTINO, L., 2010. *Nutrición en Colombia, estrategia de país 2011-2014*, s.l.: BID.

OBLITAS ZAMORA, M., 2015. Transgénicos en Bolivia el debate está servido. *Los Tiempos*, 9 Mayo.

OCAMPO, J. A., 2002. Media Década Perdida. *NOTAS DE LA CEPAL*, Septiembre, p. 8.

OCAMPO, J. A., 2014. *Saldar la deuda histórica con el campo. Marco conceptual de la Misión para la Transformación del Campo*, Bogotá: DNP.

OCDE , 2012. *Structural Change in Commodity Markets. Have Markets Become Thinner?*, Paris: s.n.

OCDE, 2003. *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation 2003* , Paris: OCDE.

OCDE-FAO, 2014. *OCDE/FAO Perspectivas agrícolas 2014-2023*, s.l.: OCDE.

OCDE-UNDESA, 2013. *La migración mundial en cifras*, s.l.: s.n.

OECD DAC, 2014. *Development Cooperation Directorate (DCD - DAC)*. [En línea]

Available at: <http://www.oecd.org/dac/>
[Último acceso: 15 11 2014].

OLADE, 2013. *La Industrialización del Petróleo en América Latina y el Caribe* , Quito: s.n.

OMC, ITC, UNCTAD, 2014. *Perfiles arancelarios en el mundo 2014*, s.l.: s.n.

OMC, 2010. *Informe sobre el comercio mundial 2010*, Ginebra: OMC.

OMC, 2013. *Informe del Comercio Mundial 2013*, Ginebra: WTO.

OMC, O. M. D. C., 2015. *WWW.wto.org*. [En línea]

Available at: https://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/brief_agneg_s.htm
[Último acceso: 15 10 2014].

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM), 2015. *Dinámicas migratorias en América Latina y El Caribe (ALC), y entre ALC y la Unión Europea*, Bruselas: OIM.

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT OECD, 2015. *oecd.org*. [En línea]

Available at: <http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/TAB25e.xls>

ORMACHEA SAAVEDRA, Enrique, 2010. *Soberanía alimentaria en Bolivia entre el discurso y la realidad*, La Paz: Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).

OSPINA PERALTA, P., 2008. *Ecuador: al ritmo de la iniciativa política del gobierno de la revolución ciudadana*, Quito: Comité Ecuménico de Proyectos.

OTERO, G., 2013. El regimen alimentario neoliberal y su crisis: Estado, Agroempresas Multinacionales y Biotecnología. *Antipoda Revista de Antropología y Arqueología*, 17(Julio-Diciembre), pp. 49-78.

OTERO, G., PECHLANER, G. & GÜRCAN, E. C., 2013. The Political Economy of "Food Security" and Trade: Uneven and Combined Dependency. *Rural Sociology*, 78(3), pp. 263-289.

OXFAM, 2015. *Colombia: las falacias detras de ZIDRES, una ley de "subdesarrollo rural"*, Bogotá: OXFAM Colombia.

PAARLBERG, R., 2010. The Green Revolution Controversy . En: *Food Politics: what everyone needs to know*. New York: Oxford University Press, pp. 56-69.

PASALAVOZ, 2008. Perú: Paro Nacional Agrario. *Minga Informativa de lo Movimientos Sociales*, 01 Febrero.

PAZ CAFFERATA, J., 2010. *Efectos del alza de los precios internacionales en los ingresos de los productores agropecuarios en América Latina*. San José, Costa Rica: IICA.

PEINE, E. & McMICHAEL, P., 2005. Globalization and global governance. En: V. HIGGINS & G. LAWRENCE, edits. *Agricultural Governance. Globalization and the new politics of regulation* . London and New York: Routledge, pp. 19-34.

PERRY, S., 2008. *Reconversión Productiva de la Agricultura*, Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.

PERRY, S., 2013. *Agricultura familiar y seguridad alimentaria en los países andinos*, Santiago de Chile: RIMISP.

PFEIFFER, D. A., 2006. *Eating Fossil Fuels. Oil, Food and the Coming Crisis in Agriculture*. Gabriela Island: New Society Publishers.

PIÑEIRO, M., BIANCHI, E., PIÑEIRO, V. & TRUCCO, M., 2009. *Tendencias estructurales de los precios de las commodities agrícolas: escenarios y estrategias*, s.l.: CINDES LATN.

PIÑEIRO, M., BIANCHI, E., UZQUIZA, L. & TRUCCO, M., 2010. *Food Security Policies in Latin America. New Trends with Uncertain Results*, Winnipeg, Canada: International Institute for Sustainable Development (IISD).

PNUD, 2010. *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, San José, Costa Rica: PNUD.

PNUD, 2011. *Informe Nacional de Desarrollo humano 2011. Colombia rural. Razones para la esperanza*, Bogotá: PNUD Colombia.

PNUD, 2011. *Tras las huellas del cambio climático en Bolivia. Estado del arte del conocimiento sobre adaptación al cambio climático. Agua y seguridad alimentaria*, La Paz: PNUD.

- PNUMA - Secretaria General Comunidad Andina, 2003. *Geo Andino. Perspectivas del Medio Ambiente*, México DF: PNUMA.
- POPKIN, B. M., ADAIR, L. S. & NG, S. W., 2012. NOW AND THEN: The Global Nutrition Transition: The Pandemic of Obesity in Developing Countries. *Nutrition Review*, 70(1), pp. 3-21.
- PORTAFOLIO, 2015. Creció el área con transgénicos en Colombia. *Portafolio*, 26 Febrero.
- PORTILLO, L., 1987. *Alimentos para la paz?: la "ayuda" de Estados Unidos*. Madrid: IEPALA.
- PREBISCH, R., 1986. El Desarrollo Económico de la América Latina y Algunos de sus Principales Problemas. *Desarrollo Económico*, 26(103), pp. 479-502.
- PROECUADOR, 2011. *Análisis Sectorial de Flores*, Quito: s.n.
- PUCHALA, D. J. & HOPKINS, R. F., 1978. Toward innovation in the global food regime. *International Organization*, 32(3), pp. 855-868.
- RADETZKI, M., 2008. *A Handbook of Primary Commodities in the Global Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA DE LA LENGUA, s.f. *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*. [En línea]
Available at: <http://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-de-la-lengua-espanola> [Último acceso: 12 05 2014].
- REARDON, T. & BERDEGUÉ, J. A., 2002. The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America: Challenges and Opportunities for Development. *Development Policy Review*, 20(4), pp. 371-388.
- REARDON, T., CHEN, K., MINTEN, B. & ADRIANO, L., 2012. *The Quiet Revolution in Staple Food Value Chains. Enter the Dragon, the Elephant, and the Tiger*. Mandaluyong City, Philippines: Asian Development Bank.
- REARDON, T. & GULATI, A., 2008. *The Rise of Supermarkets and Their Development Implications*, New Delhi: IFPRI Discussion Paper .
- REARDON, T., TIMMER, P. & BERDEGUÉ, J., 2004. The Rapid Rise of Supermarkets in Developing Countries: Induced Organizational, Institutional and Technological Change in Agrifood Systems. *electronic Journal of Agricultural and Development Economics eJADE*, 1(2), pp. 168-183.
- RED AGRARIA, 2012. *Ecuador: Nuestra visión de la revolución agraria*, Quito: s.n.
- RED DE INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (RICYT), 2014. *El estado de la ciencia 2014*, Madrid: 2014.
- RENEWICK, A., ISLAM, M. & THOMPSON, S., 2012. *Power in Agriculture. A vital Report on the Future of Farming*, Oxford: The Oxford Farming Conference.
- REVISTA SEMANA, 2008. ¿Colombia es vulnerable?. *SEMANA*, 19 Abril.
- RIEFF, D., 2016. *El oprobio del hambre. Alimentos, Justicia y Dinero en el Siglo XXI*. Bogotá: Taurus.

RIMISP - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 2014. *Estrategia del Programa de Desarrollo Rural Integral con Enfoque Territorial*, Bogotá: DNP.

RODRIGUEZ, O., 1993 (1980). *La Teoría del Subdesarrollo de la CEPAL*. Segunda ed. México: Siglo XXI Editores.

RODRIK, D., 1996. Understanding Economic Policy Reform. *Journal of Economic Literature*, XXXIV(March), pp. 9-41.

ROMERO CEVALLOS, M., 2001. Integración andina en el contexto de la crisis subregional. *Comentario Internacional*, Issue 1, pp. 15-25.

ROMERO CEVALLOS, M., 2001. Los límites del ajuste y de las reformas en los países andinos. *Nueva Sociedad*, Issue 173, pp. 76-93.

ROMERO CEVALLOS, M., 2004. ALCA y los Tratados de Libre Comercio (TLC): significación histórica, alcances y desafíos para la integración andina. En: M. E. CÁRDENAS, ed. *El futuro de la integración andina*. Bogotá: FESCOL, pp. 143-182.

ROMERO, C. M., 2014. *Mitos y promesas de los BRICS y la seguridad alimentaria global*, Buenos Aires: Conferencia Internacional Conjunta ISA-FLACSO..

ROTSCHILD, E., 1976. "Food Politics". *Foreign Affairs*, 54(2), pp. 285-308.

RUIZ, A., 2009. *¿El retorno del decoupling? Mito y realidad en el desacoplamiento de las economías emergentes.*, Barcelona: La Caixa.

RUIZ, P., 2013. Indicadores de productividad de la industria ecuatoriana- año 2008. En: H. JÁCOME & K. (. KING, edits. *Estudios industriales de la micro, pequeña y mediana empresa*. Quito: FLACSO, pp. 45-80.

RUTTAN, V. W. (., 1990. *Why Food Aid? Surplus Disposal, Development Assistance and Basic Needs*. Minnesota: University of Minnesota.

SALCEDO BACA, S. (., 2005. *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina*, Santiago de Chile: FAO.

SALCEDO BACA, S. & LORA AGUANCHI, A., 2005. Los Problemas de Seguridad Alimentaria Desde la Perspectiva Regional Andina. En: S. SALCEDO BACA, ed. *Políticas de Seguridad Alimentaria en los Países Andinos*. Santiago de Chile: FAO, pp. 9-24.

SALCEDO, S. & GUZMÁN, L., 2014. *Agricultura familiar en América Latina y El Caribe: recomendaciones de política*, Santiago de Chile: FAO.

SALGADO, W., 2004. ¿Ayuda alimentaria o ayuda a las exportaciones?. En: *Globalización, Agricultura y Pobreza*. Quito: Abya Yala, pp. 72-92.

SALOMÓN, M., 2002. La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: diálogo, disidencia, aproximaciones. *CIDOB d'Afers Internacionals*, Issue 56, pp. 7-52.

SÁNCHEZ ALBAVERA, F. & ORREGO MOYA, R., 2007. *"Tablero de Comando" para la producción de los biocombustibles en el Perú*, Santiago de Chile: CEPAL.

SÁNCHEZ, G., 2010. Rafael Correa rechaza la reforma agraria y llama a profundizar la revolución en el campo. *Tercera Información*, 14 Octubre.

SANTACRUZ, C., 2014. Desde Cargill hasta su mesa. *El Tiempo*, 11 Noviembre.

SANTISO, J., 2008. La emergencia de las multilatinas. *Revista de la CEPAL*, 95(Agosto), pp. 7-23.

SANTOS, J. & ORTEGA, J., 2006. Crecimiento, inversión privada y eficiencia del gasto público en las áreas rurales de América Latina y El Caribe. En: F. SOTO BAQUERO, J. SANTOS ROCHA & J. ORTEGA, edits. *POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: el papel del gasto público*. Santiago de Chile: FAO, pp. 128-164.

SANZ, J. C., 2012. "Especular con los alimentos es un crimen universal". *El País, España*, 22 Mayo, p. web.

SCHNEIDER, M., 2008. *We are hungry! A Summary Report of Food Riots, Government Responses and States of Democracy in 2008*, s.l.: Working Paper Cornell University.

SCHULDT, J., 2014. Un lustro del TLC con EE. UU, por Jurgen Schuldt. *El Comercio*, 28 Abril.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, 2005. *Propuesta para una política arancelaria común de la Comunidad Andina*, Lima: s.n.

SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA, 2008. *El Cambio Climático no tiene fronteras. Impacto del Cambio Climático en la Comunidad Andina*. Lima: Secretaría General de la Comunidad Andina.

SELA, 1999. *Las negociaciones agrícolas en la Organización Mundial del Comercio (OMC): temas prioritarios para América Latina y El Caribe*, Caracas: Secretaría General del Sistema Económico Latinoamericano.

SEMANA, 2013. Las FARC destapan sus cartas en el tema agrario. *Revista Semana*, 16 Enero.

SEN, A., 1981. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlements and Deprivation*. First ed. Oxford: Oxford University Press.

SENPLADES, 2007. *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010. Planificación para la revolución ciudadana*, Quito: s.n.

SENPLADES, 2013. *Plan Nacional de Desarrollo/ Plan Nacional para el Buen Vivir 2013-2017*, Quito: Secretaría Nacional de Planificación.

SERRATO, E. & SANTIANA, I. y. Z. R., 2013. *Análisis de riesgos para la importación hacia países de la Comunidad Andina, de aves de un día para la reproducción y huevos fértiles provenientes de Francia*, Lima: Comunidad Andina.

SHARMA, R., 2011. *Food export restrictions: Review of the 2007-2010 experience and considerations for Disciplining Restrictive Measures*, Roma: FAO.

SOTO BAQUERO, F., RODRÍGUEZ, F. M. & FALCONÍ, C., 2007. *Políticas Para la Agricultura Familiar en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile: FAO BID.

SOTO BAQUERO, F., SANTOS ROCHA, J. & ORTEGA, J., 2006. Desarrollo rural en los países de América Latina: el rol de las políticas públicas. En: F. SOTO BAQUERO, J. SANTOS ROCHA & J. ORTEGA, edits. *Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y El Caribe: el papel del gasto público*. Santiago de Chile: FAO, pp. 13-32.

STAMPINI, M. & TORNAROLLI, L., 2012. *The Growth of Conditional Cash Transfers in Latin America and the Caribbean: Did they go too far?*, Washington: IADB.

STERN, N., 1989. The Economics of Development: A Survey. *The Economic Journal*, 99(397), pp. 597-685.

STRANGE, S., 1970. International Economics and International Relations. A Case of Mutual Neglect. *International Affairs*, 46(2), pp. 304-315.

STRANGE, S., 1982. Cave! Hic dragones: a critique of regime analysis. *International Organisation*, 36(2), pp. 479-496.

SUÁREZ MONTOYA, A. & BARBERI GÓMEZ, F., 2015. *Efectos del TLC Colombia - EE. UU. sobre el agro: los rostros & las cifras*. Bogotá: OXFAM.

TAPIA PONCE, N., 2002. *Agroecología y agricultura campesina sostenible en los andes bolivianos*. La Paz: Plural Ediciones.

TELLO, J., 2007. *Integración agropecuaria en la Comunidad Andina: experiencias y lecciones*, s.l.: s.n.

TEUBAL, M. & PALMISANO, T., 2013. Crisis Alimentaria y crisis global: la Argentina de 2001/2002 y después. *Realidad Económica*, Issue 279, pp. 47-74.

THE WORLD BANK, s.f. *Climate Change and Agriculture in Latin America, 2020-2050. Projected Impacts and Response to Adaptation Strategies*, Washington: World Bank.

TIMMER, C. P. F. W. P. y. P. S. R., 1983. *Food Policy Analysis*. Baltimore: The John Hopkins University Press.

TORERO, M., 2011. *Alternative mechanisms to reduce food price volatility and price spikes*, London: s.n.

TRADE UNION ADVISORY COMMITTEE TO THE ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT, julio 2009. *Cumbre del G8 en L'Aquila. Evaluación de TUAC*, Paris: s.n.

TREJO, R., ARIAS, J., SEGURA, O. & VARGAS, E., 2004. *Más que alimentos en la mesa: la real contribución de la agricultura a la economía*, San José, Costa Rica: IICA.

- TROSTLE, R., 2008. *Global Agricultural Supply and Demand: Factors Contributing to the Recent Increase in Food Commodity Prices*, s.l.: United States Department of Agriculture.
- UNCTAD, 2009. *Empresas transnacionales, producción agrícola y desarrollo*, Nueva York Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD, 2009. *Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, Geneve: s.n.
- UNCTAD, 2009. *World Investment Report: Transnational Corporations, Agricultural Production and Development*, Geneve: UNCTAD.
- UNCTAD, 2011. *Informe sobre el Comercio y el Desarrollo 2011*, Geneva: UNCTAD.
- UNCTAD, 2012. *Don't Blame the Physycal Markets Policy Brief No. 25*, Geneva: UNCTAD.
- UNCTAD, 2013. *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2013. Panorama General*, Ginebra: UNCTAD.
- UNCTAD, 2015. *UNCTADSTAT*. [En línea]
Available at: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=28768>
[Último acceso: 11 02 2015].
- UNCTADX, 2012. *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2012*, Nueva York, Ginebra: Naciones Unidas.
- UNEP, 2009. *The Environmental Food Crisis. The environment's role in averting future food crises*, Norway: Birkeland Trykkeri AS.
- UNICEF, 2011. *Rrspuestas de salud y nutrición infantil frente a la crisis económica en la Región Andina*, Lima: UNICEF.
- UNITED NATIONS, 2008. *United Nations Treaties*. [En línea]
Available at: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=es
[Último acceso: 15 Mayo 2016].
- UNITED STATES SENATE PERMANENT SUBCOMMITTEE ON INVESTIGATIONS, 2014. *Wall Street Involvement With Physical Commodities*, Washington: United States Senate.
- URIOSTE F. de C., M., 2009. La "revolución agraria" de Evo Morales: desafíos de un proceso complejo. *Nueva Sociedad*, Issue 223, pp. 113-127.
- UZQUIZA, L. G., 2009. *Crisis y estancamiento negociador: Cuando el todo es más que la suma de las partes*, Buenos Aires: Red LATN.
- VALDÉS, A. & FOSTER, W., 2012. *Net Food-Importing Developing Countries. Who they are, and Policy Options for Global Price Volatility*, Geneva: International Centre for Trade and Sustainable Development ICTSD.

- VÁSQUEZ, Víctor Hugo, 2010. Anuncian proyectos de seguridad alimentaria. *Los Tiempos*, 16 Diciembre .
- VERBO, M. L., 2015. Dow Chemica y DuPont para crear la mayor empresa química del mundo. *Expansión*, 11 Diciembre.
- VERGOPOULOS, K., 2011. La Crisis Alimenticia: la Tierra Tiembla. *Mundo Siglo XXI*, VII(26), pp. 5-9.
- VIVERO POL, J. L., 2009. La Ley y el Hambre en América Latina. Los marcos legales adecuados y la arquitectura institucional necesaria para erradicar el hambre antes del 2025. . En: J. L. VIVERO & X. ERAZO, edits. *Derecho a la Alimentación, Política Públicas e Instituciones contra el Hambre*. Santiago de Chile: Ediciones LOM, pp. 41-75.
- von BRAUN, J., 2008. *Food and Financial Crisis. Implications for Agriculture and the Poor*, Washington: International Food Policy Research Institute IFPRI.
- von BRAUN, J., 2009. Addressing the food crisis: governance, market functioning, and investment in public goods. *The Science, Sociology and Economics of Food Production and Access to Food*, 1(1), pp. 9-15.
- WARD, N. & ALMÅS, R., 1997. Explaining change in the international agro-food system. *Review of International Political Economy*, 4(Winter), pp. 611-629.
- WINDERS, B., 2009. The Vanishing Free Market: The Formation and Spread of the British and US Food Regimes. *Journal of Agrarian Change*, 9(3), pp. 315-344.
- WORLD BANK, 2002. *Global Economic Prospects*, Washington: World Bank.
- WORLD BANK, 2003. *Land Policies for Growth and Poverty Reduction by K. Deininger*, Oxford: Oxford University Press.
- WORLD BANK, 2008. *Rising Food and Fuel Prices: Addressing the Risk for Future Generations*, Washington: World Bank.
- WORLD BANK, 2008. *Rising Food Prices. The World Bank's Latin American and Caribbean Position Paper*, Washington: World Bank.
- WORLD BANK, 2011. *RISING GLOBAL INTEREST IN FARMLAND. Can it Yield Sustainable and Equitable Benefits?*, Washington, D.C.: World Bank.
- World Bank, 2013. *Programa de Respuesta a la Crisis Mundial de los Alimentos*. [En línea] Available at: <http://www.bancomundial.org/es/results/2013/04/11/global-food-crisis-response-program-results-profile> [Último acceso: 25 Mayo 2015].
- World Bank, 2014. *Food Price Watch*, Washington: The World Bank Group.
- World Bank, 2014. *Food Price Watch*, Washington: The World Bank Group.

WORLD BANK, 2014. *World Development Indicators, 2014*. [En línea]
Available at: www.worldbank.org
[Último acceso: 7 10 2014].

WORLD BANK, s.f. *Datos Banco Mundial*. [En línea]
Available at: <http://datos.bancomundial.org/>
[Último acceso: 14 6 2014].

WORLD ECONOMIC FORUM, 2013. *Alcanzar la Nueva Visión para la Agricultura: nuevos modelos de acción*, Ginebra: En colaboración con McKinsey & Company.

YU, B., YOU, L. & FAN, S., 2010. *Toward a Typology of Food Security in Developing Countries*, s.l.: International Food Policy Research Institute (IFPRI).

ZEGARRA, E. & VANE, P., 2006. Gasto público, productividad e ingreso rural en los países de la Comunidad Andina: análisis de determinantes e impactos. En: F. SOTO BAQUERO, J. SANTOS ROCHA & J. Ortega, edits. *POLÍTICA PÚBLICAS Y DESARROLLO RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. El papel del gasto público*. Santiago de Chile: FAO Oficina Regional para América Latina y El Caribe, pp. 223-248.

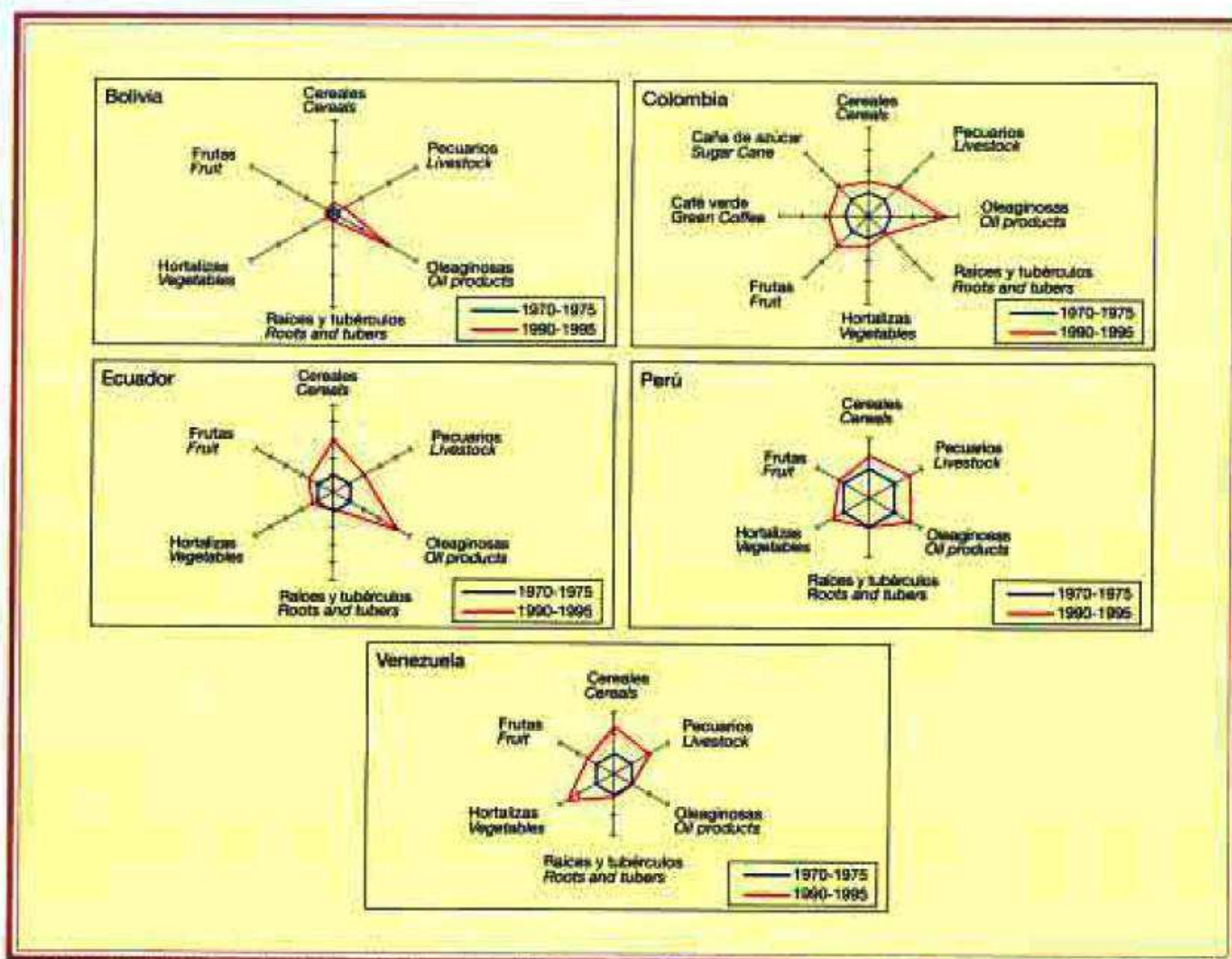
ZHA, D. & ZHANG, H., 2013. Food in China's international relations. *The Pacific Review*, 26(5), pp. 455-479.

ZIEGLER, J., GOLAY, C., MAHON, C. & WAY, S.-A., 2011. *The Fight for the Right to Food*. New York: Palgrave MacMillan.

ANEXOS

ANEXO 1

ZONA ANDINA A/ ANDEAN ZONE A/



Fuente: CEPAL, Unidad de Desarrollo Agrícola, sobre la base de cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).
a/ Área geográfica correspondiente al Centro Regional Andino del IICA.
Source: ECLAC, Agricultural Development Unit, based on figures from the United Nations Food and Agriculture Organization (FAO).
a/ Geographical area coming under the Andean Regional Centre of the IICA.

FUENTE: (CEPAL IICA, 1997, p. 25)

ANEXO 2

7.3. Classification of rural public expenditures

A. Direct productive incentives

I. Direct incentives for production (administration) and others

1.- Internal and external marketing (Market promotion and development)

1.1.- Forest, Agricultural, Animal and Fishing exports promotion.

1.2.- Internal marketing promotion agricultural and animal production

2.- Infrastructure for irrigation

3.- Scientific and Technological Research and Extension

4.- Soil, natural resources and environmental conservation focused on agricultural producers

5.- Forest incentives

6.- Phyto / Zoo sanitary capital

7.- Information and communication services

II.- Targeted rural productive incentives; targeted territorial or special programs

III.- Integrated rural development programs

IV Productive incentives for aquaculture and fishing

Subtotal Direct productive incentives

B. Rural Infrastructure

1.- Housing

2.- Roads and related

5.- Rural electric infrastructure

7.- Rural sanitary investments

8.- Rural water infrastructure (human uses)

9.- Land titling, agrarian regularization

10.- Water rights regularization and titling

11.- Social infrastructure for rural communities

13.- Land brought and expropriations

Subtotal Rural Infrastructure

C. Rural social expenditures

0.-Social services in rural areas (Administrative and others)

1.- Health

2.- Education

3.- Justice

5.- Sports and recreation

8.- Promotion of native ethnic groups

Age groups promotion

9.- Women promotion

10.- Family promotion

11.- Promotion of associations and other administrative expenses

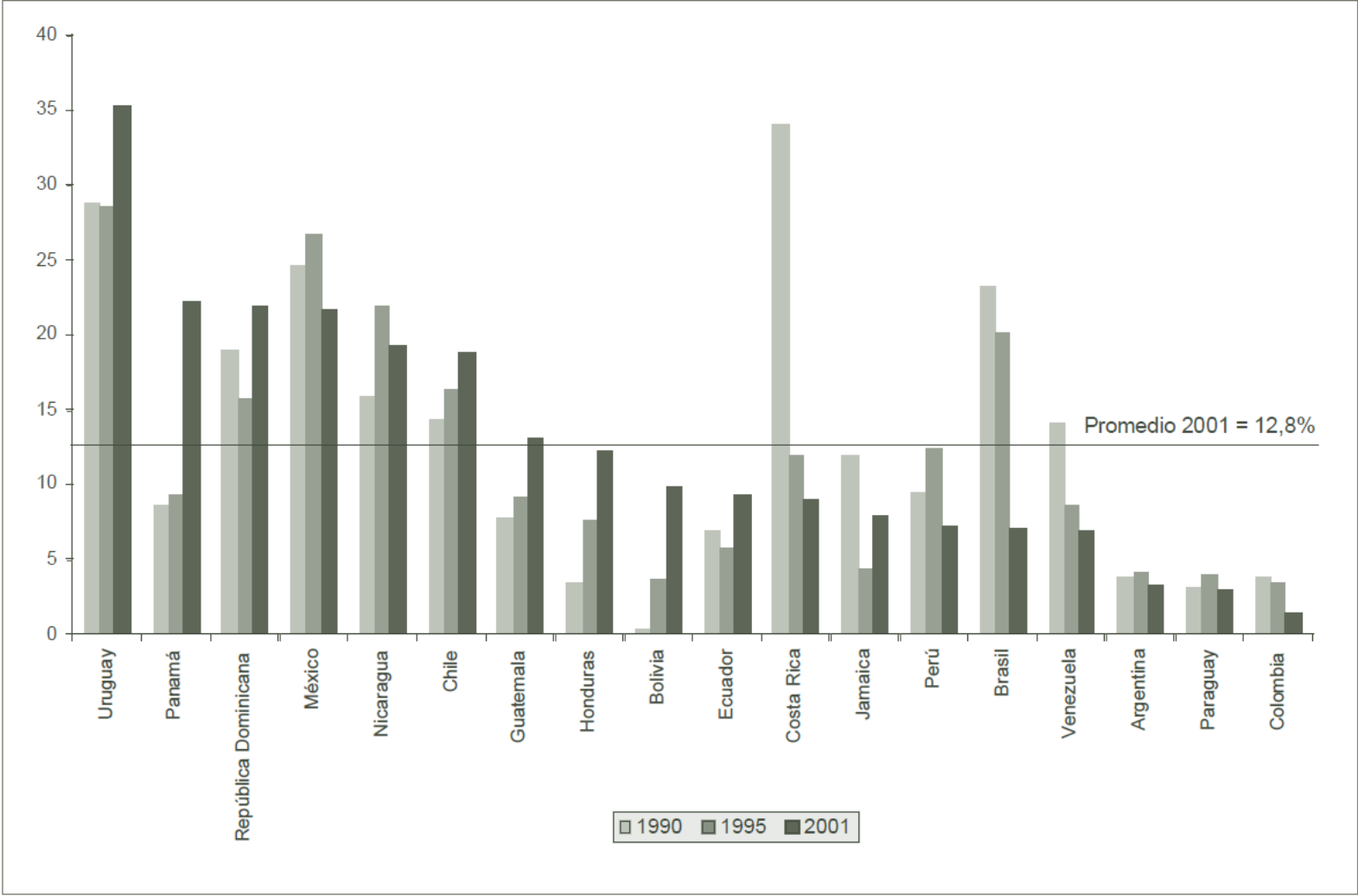
12.- Training

Subtotal rural social expenditures

FUENTE: (GORDILLO, et al., 2004, p. 31)

ANEXO 3

GASTO PÚBLICO AGRÍCOLA Y RURAL COMO PORCENTAJE DEL PIB AGRÍCOLA, 1990, 1995 Y 2001
(Dólares EE.UU. constantes)

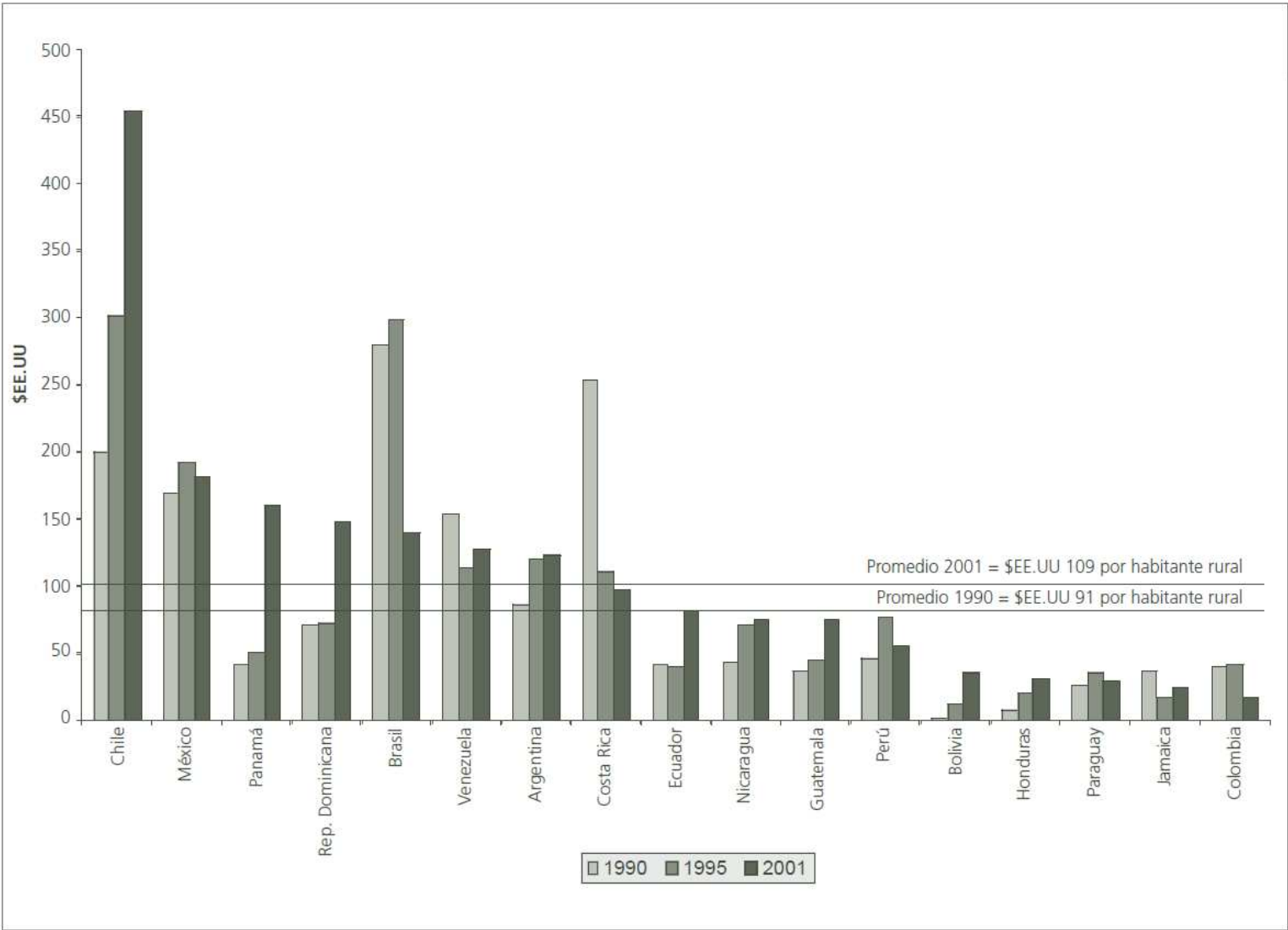


Fuente: elaboración propia con información de GPRural – FAO, 2006 y de cifras sobre el PIB agrícola de CEPAL.

Nota: En el caso de Nicaragua, los datos corresponden a 1991 y no a 1990. El PIB agrícola equivale al producto de la agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca.

FUENTE: (KJÖLLERSTRÖM, 2006, p. 252)

GASTO PÚBLICO AGRÍCOLA Y RURAL POR HABITANTE RURAL: 1990, 1995 Y 2001
(Dólares EE.UU. constantes)



Fuente: elaborado por la autora a partir de cifras sobre gasto público (dólares EE.UU. constantes) de la Base de datos de estadísticas e indicadores de gasto público agrícola y rural de la FAO (GPRural); y de cifras sobre población rural de la División de Población – Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE).

FUENTE: (KJÖLLERSTRÖM, 2006, p. 253)

ANEXO 4

Importancia relativa de los instrumentos de política agraria en los países de la Comunidad Andina

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela
Crédito	+	+++	+	+	+++
Comercialización estatal	+	+	+	+	+++
Intervenciones de precios	+	++	++	+	+++
Apoyo a ingresos	+	++	+	+	+
Exenciones tributarias	+	+	+	++	++
Instrumentos parafiscales	+	+++	+	+	++
Acuerdos de cadena	++	++	+	+	++
Ayuda inversión privada	+	++	+	+	+

+ Política “poco significativa”
++ Política “algo significativa”
+++ Política “muy significativa”

FUENTE: (PERRY, 2008, p. 68)

ANEXO 5

Cuadro 9.

Instituciones y programas seleccionados relacionados con la seguridad alimentaria

Países	Instituciones	Algunos Programas
Bolivia	Ministerio de Agricultura Ganadería y Desarrollo Rural	Programa Nacional de Riego
	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación	Proyecto de Desarrollo de Comunidades Rurales
	Fondo de Desarrollo Campesino	Programa de Asistencia Técnica para Pequeños Agricultores
	Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
		Programa de Apoyo a la Seguridad Alimentaria
		Proyecto de Desarrollo Rural Participativo en Áreas Rurales
		Proyecto de Desarrollo Integral de Semillas
Colombia	Ministerio de Agricultura	Comercialización de Productos Agropecuarios
	Ministerio de Medioambiente	Fomento Forestal
	Ministerio de Hacienda	Desarrollo Social
	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Crédito Agropecuario
	Instituto de Capacitación Rural	Promoción de Artesanías y Microempresas
	Instituto de Mercadeo Agropecuario	
Ecuador	Instituto para el Ecodesarrollo de la Región Amazónica del Ecuador	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
	Unidad de Desarrollo Norte	Propuesta de Política Social de Estado
	Ministerio de Agricultura	Plan de Emergencia Social
	Ministerio de Economía	Plan Integral de Acción Social
Perú	Ministerio de Agricultura	Regularización de la Propiedad Rural
	Ministerio de la Presidencia	Transferencia Tecnológica
	Ministerio de la Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano	Forestación y Reforestación
		Promoción de Microempresas Rurales
	Ministerio de Pesquería	Infraestructura de Riego
	Ministerio de Salud	Alimentación Escolar
	Ministerio de Transporte	Desembarcaderos Artesanales
Venezuela	Ministerio de Agricultura	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	Plan de Enfrentamiento de pobreza
	Instituto de Desarrollo Rural	Plan Alimentario Materno-Infantil
	Ministerio de la Producción y el Comercio	Programas de Cooperación Técnica

Fuente: FAO, 2001, "Gasto Público en el Sector Agrícola y las Áreas Rurales" y documentos internos.

FUENTE: (SALCEDO BACA & LORA AGUANCHÁ, 2005, p. 21)

ANEXO 6

REGISTRO OFICIALTM

Administración del Sr. Ec. Rafael Correa Delgado
Presidente Constitucional de la República

Año II -- Quito, Lunes 21 de Julio del 2008 -- N° 385

“Registro Oficial”
es marca registrada del
Tribunal Constitucional
de la República del Ecuador.

SUMARIO:

Págs.

Págs.

FUNCION EJECUTIVA

MINISTERIO DEL AMBIENTE:

ACUERDOS:

MINISTERIO DE AGRICULTURA:

- 105 Déjase sin efecto la prohibición temporal de exportación de polvillo de arroz y arrocillo, constante en el Acuerdo Ministerial 091 de 2 de junio del 2008 3
- 107 Autorízase al Banco Nacional de Fomento la compra de 40.000 TM de arroz pilado o su equivalente en cáscara, bajo las normas INEN 836 y 1234, como reserva estratégica, para abastecer la demanda interna 4
- 109 Institúyese el 29 de junio de cada año, la celebración del “Día Nacional de la Papa” en el Ecuador 5

MINISTERIOS DE AGRICULTURA Y DE INDUSTRIAS:

- 106 Autorízase la exportación de 11.583 toneladas métricas de azúcar cruda, para el período comprendido entre el 1 de octubre del 2007 y 30 de septiembre del 2008 6

- 095 Expídese el Reglamento interno para la adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios en situaciones de emergencia decretadas por el Presidente de la República 6
- 096 Declárase refugio de vida silvestre, con la denominación Refugio de Vida Silvestre de Manglares “Estuario del Río Esmeraldas” las 242,58 hectáreas, ubicadas en el cantón Esmeraldas, provincia de Esmeraldas 8
- 098 Adjudicase a la Comunidad Indígena Campesina Pucará de Pesillo, las tierras sobre las cuales han ejercido una posesión ancestral por más de cien años, de una superficie de 93,80 has y que se encuentran localizadas en la parroquia Olmedo, cantón Cayambe, provincia de Pichincha 10
- 101 Declárase como Día del Arbol en todo el territorio nacional, el 22 de mayo de cada año 12

MINISTERIO DE FINANZAS:

- 164 MF-2008 Nómbrase al ingeniero Angel Cedeño Gracia, Subsecretario General de Economía y a la psicóloga Pilar Castillo, Subsecretaria Administrativa de esta Secretaría de Estado 12

0008-UESC-2008	Delégase al Subdirector Ejecutivo de la Unidad de Ejecución Especializada, para que en representación de la Directora Ejecutiva resuelva y adjudique las contrataciones de adquisición de bienes, ejecución de obras y prestación de servicios, cuyo presupuesto referencial sea inferior al valor que resulte de multiplicar el coeficiente 0,0000032 por el Presupuesto Inicial del Estado	24

ORDENANZAS MUNICIPALES:

- Gobierno Local Putumayense: Para la creación de la Jefatura de las Nacionalidades, como parte de la Dirección de Desarrollo Social, Económico y Ambiental (DIDESA) 25
- Cantón Suscal: Que regula la integración y funcionamiento del Comité de Contrataciones, del Comité Interno de las Contrataciones en las cuantías inferiores al valor que resulte multiplicar el coeficiente 0,00002 por el monto del Presupuesto Inicial del Estado 29

FE DE ERRATAS:

- Rectificamos el error de impresión deslizado en el sumario del Registro Oficial N° 373, publicado el 3 de julio del 2008 40

externas del mercado de exportación" (literal d); y, "de protección al agricultor de ciclo corto que siembra productos de consumo interno, a fin de que exista confianza y seguridad en la recuperación del capital, recompensando el esfuerzo del trabajo del hombre de campo mediante una racional rentabilidad" (literal j);

Que entre los objetivos fundamentales del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, está el procurar mecanismos de concertación entre los intereses público y privado, con el fin de solucionar oportuna y adecuadamente los problemas de interés sectorial;

Que el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, mediante Acuerdo Ministerial 091 de 2 de junio del 2008, prohíbe temporalmente la exportación de arroz, sus derivados y subproductos, incluyéndose en estos, el arroz en cáscara, arroz pilado, arroces partidos, arrocillos, polvillo de arroz y harina de arroz;

Que en el momento, existe en el país cantidad suficiente de polvillo de arroz y arrocillo para consumo animal, como parte de la cosecha del invierno 2008, por lo que no existe riesgo de desabastecimiento en los mercados internos; y,

En ejercicio de las facultades establecidas por los artículos 179 numeral 6 de la Constitución Política de la República del Ecuador y 17 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva,

Acuerda:

Art. 1.- Dejar sin efecto la prohibición temporal de exportación de polvillo de arroz y arrocillo, constante en el Acuerdo Ministerial 091 de 2 de junio del 2008.

Art. 2.- Autorizar, hasta el 25 de julio del 2008, la exportación de los saldos de polvillo de arroz, registrados en la Bolsa de Productos con los siguientes números: 280096, 280097, 280128, 280118, 280120, 280121, 280123, 280126, 280127, 280129, 280133, 280149, 280150, 280151, 280159 y 280160; y, de los saldos de arrocillo registrados en la Bolsa de Productos con los siguientes números: 280104, 280109, 280119, 280113, 280165, 280103, 280110, 280114, 280115, 280169, 280170, 280117, 280148, 280171 y 280173.

Art. 3.- A partir del 26 de julio del 2008, se ratifica la prohibición temporal de exportación de polvillo de arroz y arrocillo que se estableció en el Acuerdo Ministerial 091 de 2 de junio del 2008.

Art. 4.- Para verificar que los saldos exportables de polvillo de arroz y arrocillo correspondan al registro constante en la Bolsa de Productos, se conformarán dos comisiones integradas por dos miembros cada una, designadas independientemente, una por la Bolsa de Productos y otra por el Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Estas comisiones verificarán además que la cantidad de polvillo de arroz y arrocillo correspondan a los saldos referidos en el artículo 2; y, que estos no se encuentren mezclados con arroz pilado entero.

Art. 5.- De la ejecución de las disposiciones del presente acuerdo encárguese la Subsecretaría de Direccionamiento

N° 105

EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA, ACUACULTURA Y PESCA

Considerando:

Que el artículo 266 de la Constitución Política de la República del Ecuador, determina como un objetivo permanente de las políticas del Estado, el desarrollo prioritario, integral y sostenido de las actividades agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera y agroindustrial, que provean productos de calidad para el mercado interno y externo;

Que la Ley de Desarrollo Agrario, en el artículo 3, dispone que el fomento, desarrollo y protección del sector agrario se efectuará mediante el establecimiento: "de organización de un sistema nacional de comercialización interna y externa de la producción agrícola, que elimine las distorsiones que perjudican al pequeño productor, y permita satisfacer los requerimientos internos de consumo de la población ecuatoriana, así como las exigencias

Estratégico Agroproductivo del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Art. 6.- Este acuerdo entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Comuníquese y publíquese.

Dado en el Distrito Metropolitano de San Francisco de Quito, a 26 de junio del 2008.

f.) Walter Poveda Ricaurte, Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA, ACUACULTURA Y PESCA.- Es fiel copia del original, lo certifico.- f.) Ilegible.- Secretario General - MAGAP.- Fecha: 4 de julio del 2008.

N° 107

EL MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA, ACUACULTURA Y PESCA

Considerando:

Que la Constitución Política de la República, en el artículo 42, garantiza el derecho de los ciudadanos a la salud, su promoción y protección, por medio del desarrollo de la seguridad alimentaria, entre otros;

Que el artículo 266 de la Constitución Política de la República del Ecuador, determina como un objetivo permanente de las políticas del Estado, el desarrollo prioritario, integral y sostenido de las actividades agrícola, pecuaria, acuícola, pesquera y agroindustrial, que provean productos de calidad para el mercado interno y externo;

Que el literal g) del artículo 3 de la Ley Orgánica del Banco Nacional de Fomento le confiere a esta institución la facultad de participar en la política nacional de estabilización de precios y colaborar con las entidades gubernamentales encargadas de la comercialización de productos de las actividades agropecuarias;

Que la ley orgánica ibídem, en el literal k) del artículo 3, con la finalidad de estimular y acelerar el desarrollo socio-económico del país, asigna al prenombrado banco, entre otras funciones, la de desarrollar toda actividad que sea compatible con los objetivos institucionales, encaminada al mejoramiento de las condiciones de vida del trabajador agrícola, artesanal e industrial;

Que la Ley de Desarrollo Agrario, en el artículo 3, dispone que el fomento, desarrollo y protección del sector agrario se efectuará mediante el establecimiento: "de organización de un sistema nacional de comercialización interna y externa de la producción agrícola, que elimine las distorsiones que perjudican al pequeño productor, y permita satisfacer los requerimientos internos de consumo

de la población ecuatoriana, así como las exigencias externas del mercado de exportación" (literal d); y, "de protección al agricultor de ciclo corto que siembra productos de consumo interno, a fin de que exista confianza y seguridad en la recuperación del capital, recompensando el esfuerzo del trabajo del hombre de campo mediante una racional rentabilidad" (literal j);

Que es responsabilidad del Estado, "el control de precios en aquellos productos que tengan precio oficial, la calidad e inocuidad de los alimentos y el desarrollo de la producción nacional, mediante la expedición de normas y regulaciones necesarias para alcanzar los objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional", según lo establece el literal a) del artículo 21 de la Ley de Seguridad Alimentaria;

Que el derecho a la alimentación ha sido reconocido en varios tratados internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1958, el Convenio Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1996, el Convenio Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos de 1996, el Convenio Celestino Mutis y otros, de la misma naturaleza;

Que es indispensable contar con el abastecimiento necesario de arroz, por ser un producto de fundamental importancia en la canasta básica de la población ecuatoriana, especialmente de escasos recursos: por lo que es necesario procurar su seguridad alimentaria;

Que es obligación del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, adoptar las acciones necesarias para evitar el desabastecimiento del mercado de productos básicos; y,

En ejercicio de las facultades establecidas por los artículos 179 numeral 6 de la Constitución Política de la República del Ecuador y 17 del Estatuto del Régimen Jurídico y Administrativo de la Función Ejecutiva.

Acuerda:

Art. 1.- Autorizar al Banco Nacional de Fomento la compra de cuarenta mil toneladas métricas (40.000 TM) de arroz pilado o su equivalente en cáscara, bajo las normas INEN 836 y 1234, como reserva estratégica, para abastecer la demanda interna.

Art. 2.- Los recursos necesarios para el cumplimiento de este acuerdo, es decir el establecimiento de un capital de operación para cubrir el costo del producto y los gastos que demande el proceso de distribución, así como el subsidio que se produzca, provendrán del Presupuesto General del Estado en base a las asignaciones que para el efecto se entreguen al Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

Art. 3.- La compra de arroz pilado o su equivalente en cáscara será de responsabilidad del Banco Nacional de Fomento, institución que además deberá encargarse de su comercialización.

Art. 4.- El precio de venta de este producto en el mercado nacional, será fijado posteriormente, de acuerdo al comportamiento del mercado, para evitar la especulación en la venta de esta gramínea.

Art. 5.- De la ejecución de las disposiciones del presente acuerdo encárguese el Banco Nacional de Fomento.

Art. 6.- Este acuerdo entrará en vigencia a partir de la presente fecha, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial.

Comuníquese y publíquese.

Dado en el Distrito Metropolitano de San Francisco de Quito, a 27 de junio del 2008.

f.) Walter Poveda Ricaurte, Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA, ACUACULTURA Y PESCA.- Es fiel copia del original, lo certifico.- f.) Ilegible.- Secretario General - MAGAP.- Fecha: 4 de julio del 2008.

N° 109

EL MINISTRO DE AGRICULTURA, GANADERIA ACUACULTURA Y PESCA

Considerando:

Que la Constitución Política de la República en el artículo 23 garantiza el derecho de las personas a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, entre otros;

Que es obligación del Estado respetar, proteger y garantizar el derecho a la alimentación y nutrición, a través de un ordenamiento jurídico que procure el autoabastecimiento de las necesidades alimenticias de la población;

Que es política de Estado la regulación del manejo y uso del recurso natural de forma sustentable, conservando la biodiversidad agrícola;

Que la papa es un cultivo nativo presente en nuestra cultura, historia, economía, y seguridad y soberanía alimentaria, como alimento autóctono irradiado al mundo entero;

Que es necesario revalorar el cultivo de la papa ecuatoriana, su riqueza genética, su diversidad cultural y tecnologías ancestrales que la caracterizan, así como estimular su consumo y el de sus subproductos;

Que cada año, entre los meses de mayo y junio se obtiene la mayor producción en las distintas zonas productoras del país, presentándose condiciones más favorables para las cosechas, y promoviendo el consumo masivo, por lo que en coordinación con los productores representativos se considera necesario y significativo institucionalizar el "Día Nacional de la Papa"; y,

En ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 179 numeral 6 de la Constitución de la República del

Ecuador y artículo 17 del Estatuto del Régimen Jurídico Administrativo de la Función Ejecutiva,

Acuerda:

Artículo 1.- Instituir el 29 de junio de cada año, la celebración del "Día Nacional de la Papa" en el Ecuador, en reconocimiento de la importancia de este tubérculo en la seguridad y soberanía alimentaria de la población de nuestro país a través de los siglos.

Artículo 2.- Reconocer la importancia de la conservación de los recursos fitogenéticos de la papa como especie nativa, fomentando su producción y consumo.

Artículo 3.- Regístrese dentro del calendario de eventos nacionales la celebración del "Día Nacional de la Papa", así como las celebraciones regionales, locales y comunales que puedan darse al respecto.

Artículo 4.- Constitúyese el Comité Interinstitucional de la Papa con el carácter de permanente, integrado por los representantes de las siguientes instituciones y asociaciones: MAGAP - Subsecretaría de Fomento Agroproductivo, quien lo presidirá, FAO sede Ecuador, Centro Internacional de la Papa - CIP sede Ecuador, INIAP, Universidad Central del Ecuador - Facultad de Ciencias Agrícolas, Consorcio de Pequeños Productores de Papa CONPAPA. Otras instituciones públicas o privadas relacionadas con la cadena de valor de la papa y que deseen apoyar al cumplimiento de las acciones previstas en el Día Nacional de la Papa, de cada año, podrán integrarse al comité.

Artículo 5.- Se delega al Consejo Consultivo de la Papa la elaboración del plan estratégico para el fomento y desarrollo del cultivo de papa en el Ecuador, con el apoyo técnico del Comité Interinstitucional de la Papa el mismo que debe estar en concordancia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2010 del Gobierno Nacional, el Plan Nacional de Reactivación del Agro 2008 - 2011 impulsado por el MAGAP y, las Políticas de Estado para el Agro Ecuatoriano 2007 - 2020. El MAGAP pondrá el plan a consideración de los actores de la cadena productiva de la papa para su consenso y posterior aprobación de esta Cartera de Estado para la puesta en ejecución, con el apoyo de las instituciones del sector público relacionadas con el agro y la cooperación técnica internacional.

Artículo 6.- El presente acuerdo entrará en vigencia desde su suscripción, sin perjuicio de su publicación en el Registro Oficial; y de su ejecución encárguese a la Subsecretaría de Fomento Agroproductivo de esta Cartera de Estado.

Dado en Quito, a 26 de junio del 2008.

f.) Econ. Walter Poveda Ricaurte, Ministro de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca.

MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA, ACUACULTURA Y PESCA.- Es fiel copia del original, lo certifico.- f.) Ilegible.- Secretario General - MAGAP.- Fecha: 4 de julio del 2008.

ANEXO 7

Cuadro No. 3: Medidas Implementadas Ante la Crisis de Alimentos en los Países Andinos

País	Política Macroeconómica			Sociales Compensatorias			Estímulo a la Oferta
	Monetaria	Fiscal	Régimen Monetario y Cambiario	CCT indexada?	Programas nutricionales?	Otros	
Bolivia	Contractiva	Expansiva	Ancla nominal tipo de cambio, regimen de tipo de cambio deslizando (crawling peg)	No, no existe un CCT, aunque se esta trabajando en uno de tipo comunitario (no del hogar) el cual no tiene previsto estar indexado.	Alimentación escolar, Programa de Malnutrición Cero	Renta dignidad (CT a mayores de 60 años) Programas de empleo temporal Pro-Pais; empleo de emergencia PLANE II; empleo digno intensivo de mano de obra (EDIMO) en fase de planeación	(1) Reducción de tarifas a importaciones (diesel, primero, y todas las demás después); (2) Restricciones a las exportaciones (pollo, trigo, maíz, aceites y grasas vegetales) (3) Apoyo producción agrícola creando una empresa estatal, EMAPA, encargada de la compraventa y comercialización de insumos y productos como el trigo, arroz, maíz o soya (bajo el nuevo programa productivo de la seguridad y soberanía alimentaria 2008 – US\$ 58 Millones en 2008)
Colombia	Contractiva	Sin cambio	Metas inflacionarias, tipo de cambio flexible	Familias en Acción (urbano y rural). Indexable, aunque no se ha realizado de forma anual	Alimentación Escolar	Hogares comunitarios, cajas de compensación familiar, pensiones no contributivas. No hay programas de empleo	No se tomaron medidas específicas para controlar la subida del precio de alimentos.
Ecuador	n.a.	Expansiva	Dolarización	Bono Desarrollo Humano (urbano y rural). No indexado.	Programa de Alimentación Escolar, Aliméntate Ecuador, PANN 2000, Fondo de Desarrollo Infantil		(1) Fijación de los precios de arroz, leche, maíz y banano. (2) Comercialización directa a través del Banco Nacional de Fomento a panaderos así como de la venta directa de arroz. (3) Importación de arroz para asegurar abastecimiento y la restricción de su exportación a países vecinos (Colombia y Peru) (4) Se ha considerado aumentar el subsidio al Bono de Desarrollo Humano (5) Se tiene prevista una política de recuperación de la producción agrícola con referencia al mapa de pobreza.

Perú	Contractiva	Contractiva	Metas inflacionarias, regimen de tipo de cambio flexible	Juntos (rural). No indexado	Desayunos escolares, vaso de leche, comedores populares, distribución de alimentos a comunidades (nuevo) y distribución de alimentos a niños (Foncodes, CRECER, PACFO)	A Trabajar Urbano, A Trabajar Rural,	(1) Reducción de aranceles de diversos productos alimenticios y del impuesto al consumo de combustibles (2) Programa temporal de distribución de alimentos a 100,000 familias pobres en Lima. (3) Se creó el Consejo Nacional de Seguridad y Abastecimiento Agroalimentario, con el objetivo de seguir y monitorear la evolución del abastecimiento y precios de principales productos agropecuarios y orientar la toma de decisiones de promoción de oferta agroalimentaria nacional.
Venezuela	Contractiva	Expansiva	Tipos máximos y mínimos de tasas de interés (uso de encajes y OMA), controles cambiarios	No.	Misiones Mercal (distribución alimentos en barrios pobres), Vuelvan Caras (producción de alimentos). Programa alimentario en escuelas bolivarianas y de jornada regular (PAMI)	Misiones: Madres de Barrio (monetaria); Negra Hipólita (niños), Ribas (educación), Barrio Adentro y Milagro (salud)	(1) Se mantienen subsidios al precio doméstico de gasolina y energía, así como los controles de cambios y precios. (2) Subsidios a la venta de alimentos y otros productos básicos en barrios pobres a través de las 'Misiones'. (3) No hay otras medidas directas específicas (4) Donación de US\$ 100 millones a Bolivia, Cuba y Nicaragua para contribuir a la seguridad alimentaria. (5) Mantiene la iniciativa PetroCaribe para apoyar a los países importadores de petróleo.

Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo

ANEXO 8

Cuadro No 4: Fisionomía de los Potenciales Efectos de las Intervenciones frente a la Crisis

Políticas	¿Quién las implementó?	Cobertura	Costo Fiscal	Nivel de Distorsión	Reversibilidad
Políticas Sociales Compensatorias					
Expansión CCTs	Próxima implantación en BO; expansión urbana prevista en PE; sigue proceso de expansión en CO	Baja / Media (si focalizado)	Medio / Bajo	Bajo (incentivos positivos: acumulación capital humano)	Difícil
Expansión Programas Nutricionales	Ninguno (no previstos nuevos programas o cambios en los ya existentes)	Baja / Media (si focalizado)	Medio / Bajo	Bajo (incentivos a permanencia y rendimiento escolar)	Difícil
Políticas de Oferta					
Políticas de Precios					
Fijación de Precios	EC	Amplia	Mediano / Alto	Alto	Difícil
Reducción arancelaria	BO, PE	Amplia	Bajo	Bajo	Fácil
Contingentes Arancelarios	...	Amplia	Bajo	Bajo	Fácil
Requisitos de Desempeño	...	Amplia	Bajo	Mediano	Difícil
Comercializadoras estatales	BO, EC, PE	Amplia	Mediano / Alto	Alto	Difícil
Restricciones a la exportación	BO	Amplia	Ninguno	Alta	Fácil
Gravar la exportación	...	Amplia	Bajo (Positivo)	Alta	Fácil
Requisitos Sanitarios o técnicos		Amplia	Ninguno	Alta	Difícil
Distribución de alimentos	PE (temporal)	Baja (focalizada)	Medio / Bajo	Medio / Alta	Difícil
Transferencias Fiscales					
Transferencias directas o implícitas a consumidores (subsidios a los precios, cheques a contribuyentes, etc)	VE	Amplia	Medio / Alto	Alto	Difícil
Transferencias a productores basados en área cultivada, producción, derechos históricos, uso de insumo, ingreso agropecuario total, uso de tecnologías,...	Ninguno	Baja (focalizada en ciertos productores)	Medio / Alto	Alta	Difícil
Servicios Agropecuarios					
Provisión de bienes públicos como innovación tecnológica, sanidad e inocuidad alimentaria, infraestructura colectiva, promoción y mercadeo, almacenamiento público, educación agraria, sistemas de información	Previsto en EC y en PE	Alta (dirigida a todo el sector)	Medio / alto	Nulo (positivo, al aumentar productividad y competitividad sectorial)	Difícil (aunque es deseable que no se reviertan sino que se potencien)

Fuente: Banco Inter-Americano de Desarrollo

FUENTE: (INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK, 2008, p. 24)

ANEXO 9



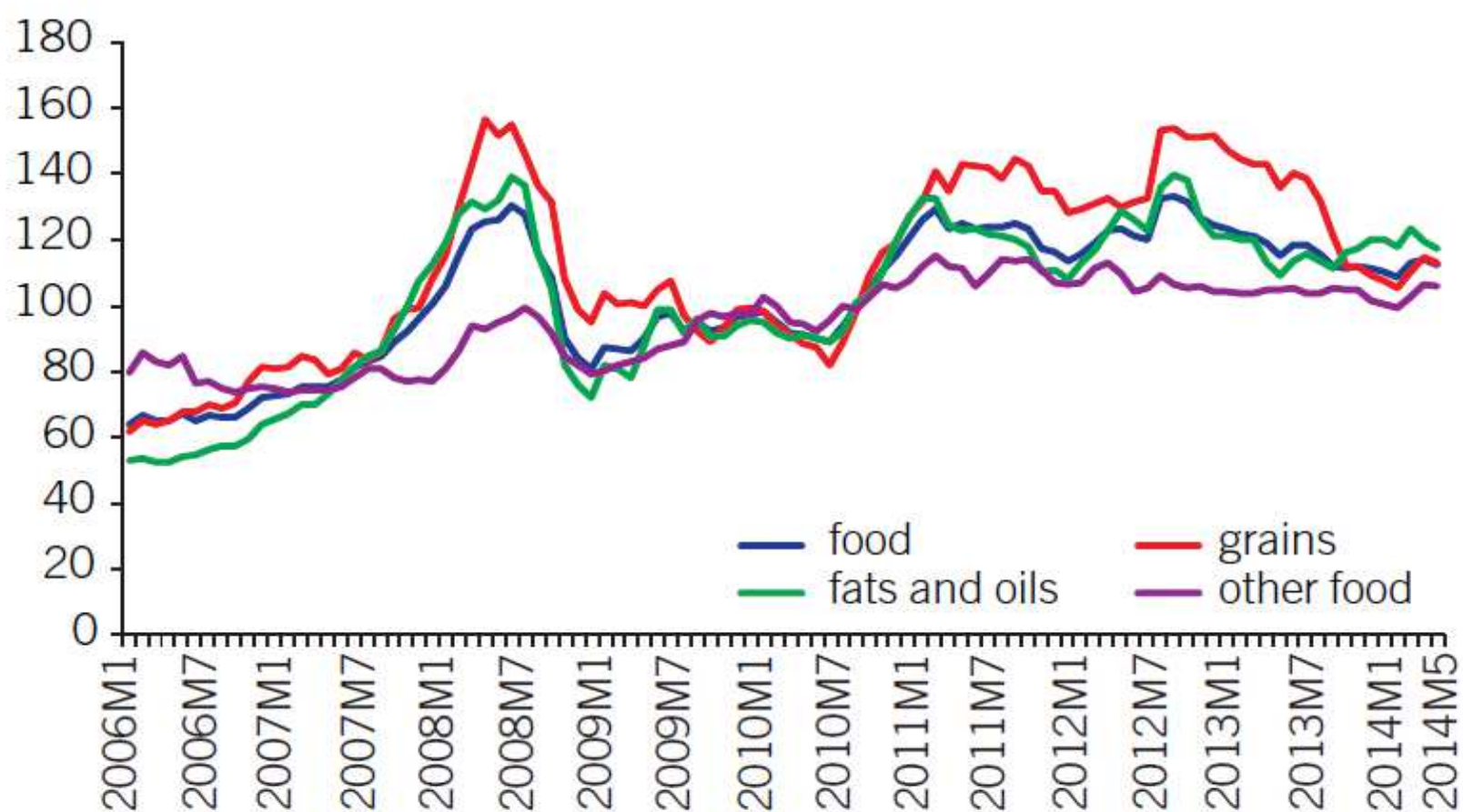
FUENTE: (FAO, 2015)



FUENTE: (FAO, 2015)

ANEXO 10

Figure 1. World Bank Global Food Price Index



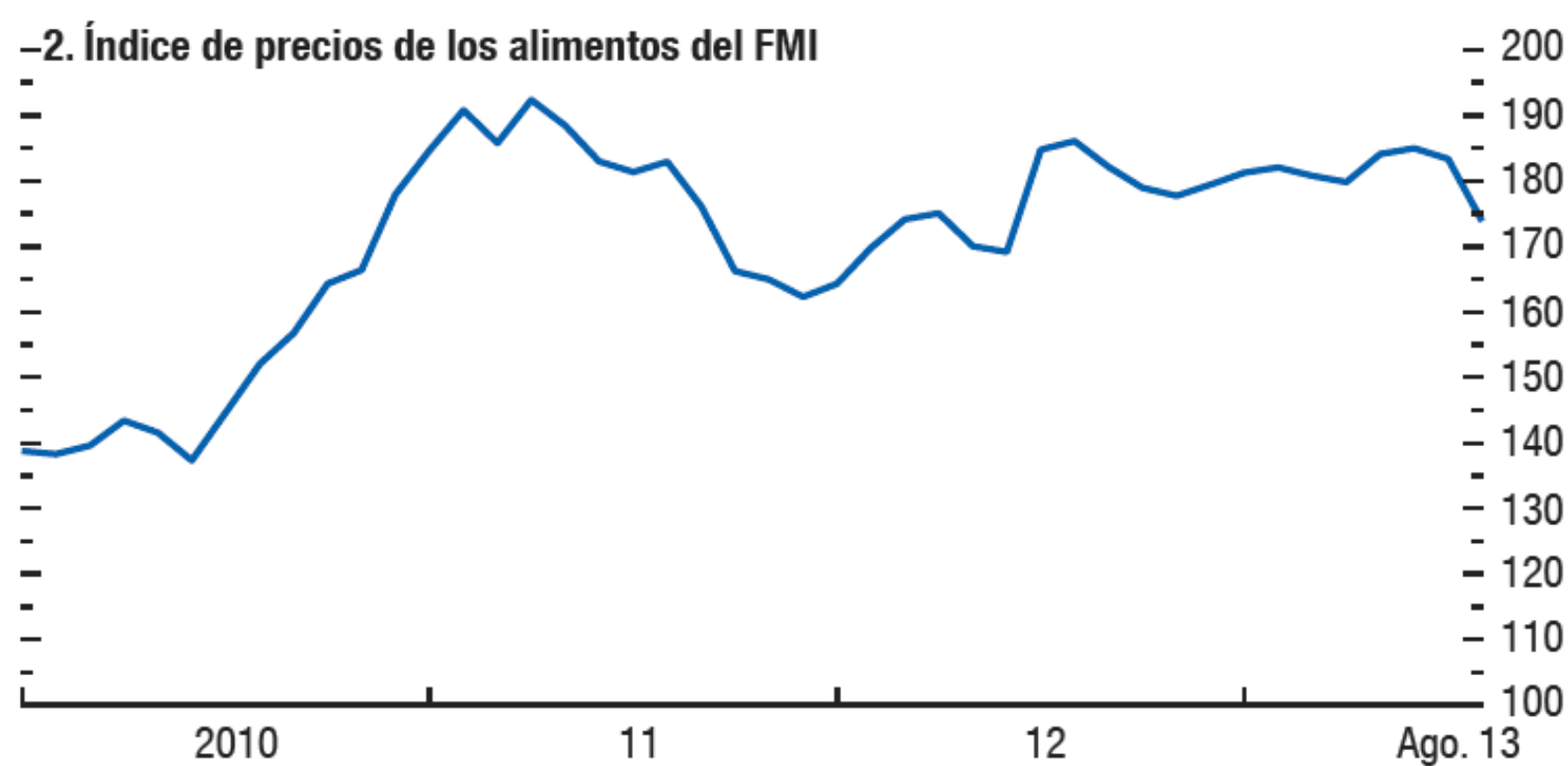
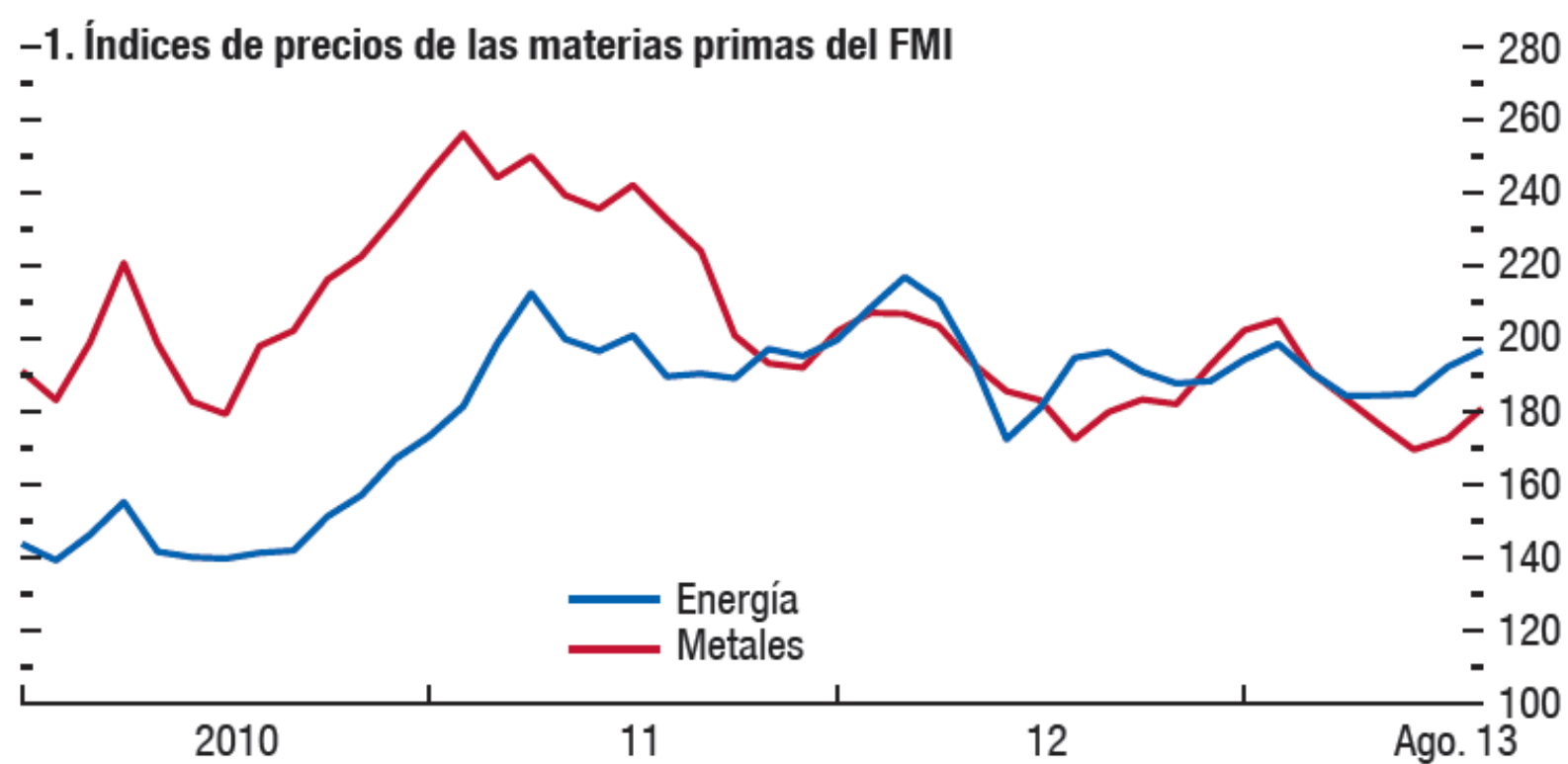
Source: World Bank, DECPG.

Note: The Food Price Index weighs export prices of a variety of food commodities around the world in nominal U.S. dollar prices, 2010 = 100. Note that the previous base, 2005 = 100, has now been changed to 2010.

FUENTE: (World Bank, 2014, p. 1)

ANEXO 11

Gráfico 1.SE.1. Índices de precios de las materias primas del FMI
(2005 = 100)

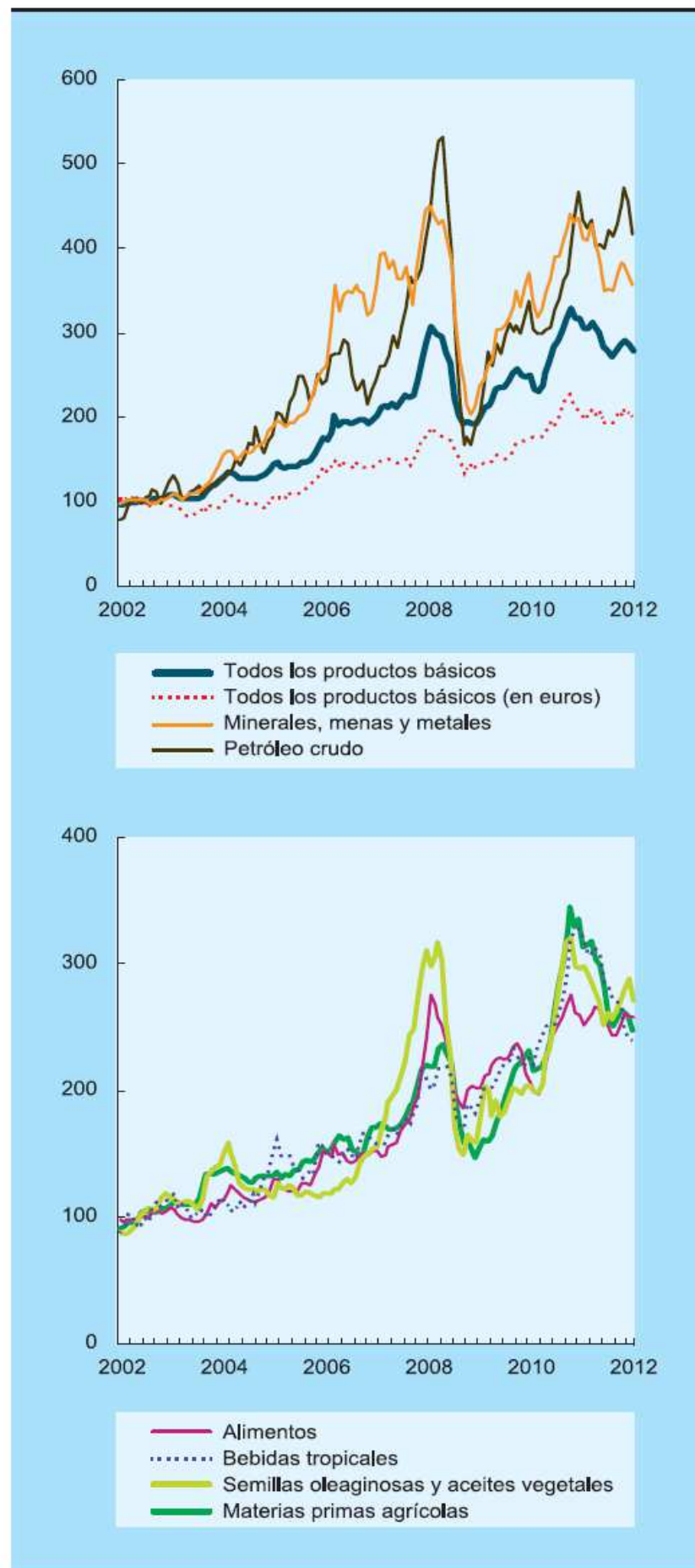


FUENTE: (FMI, 2013, p. 29)

ANEXO 12

ÍNDICES MENSUALES DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS, POR GRUPOS DE PRODUCTOS BÁSICOS, ENERO DE 2000 A MAYO DE 2012

(Índice, 2002 = 100)



Fuente: Cálculos de la secretaría de la UNCTAD, a partir de la base de datos *Commodity Price Statistics Online* de la UNCTAD.

Nota: El precio del petróleo crudo es el promedio simple de Brent, Dubai y Texas. Los números índice se basan en precios expresados en dólares corrientes, salvo indicación contraria.

FUENTE: (UNCTAD, 2012, p. 11)

ANEXO 13

Cuadro 1

PAÍSES Y REGIONES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO: CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO MUNDIAL, 2008-2011
(En puntos porcentuales)

Países y regiones	2008	2009	2010	2011
Países desarrollados	0,12	-1,79	1,55	1,22
Estados Unidos	0,00	-0,53	0,56	0,53
Unión Europea	0,15	-0,87	0,36	0,35
Japón	-0,07	-0,37	0,23	0,08
Otros	0,04	-0,02	0,40	0,25
Países y regiones en desarrollo	2,74	1,27	3,46	3,18
África subsahariana	0,13	0,07	0,12	0,14
América Latina y el Caribe	0,37	-0,15	0,52	0,40
Países en desarrollo de Asia	1,64	1,66	2,29	2,10
China	1,13	1,19	1,40	1,37
Oriente Medio y norte de África	0,25	0,09	0,19	0,20
Europa central y oriental	0,11	-0,12	0,15	0,12
Mundo	2,87	-0,52	5,01	4,40

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

FUENTE: (CEPAL, 2011, p. 12)

Cuadro 1

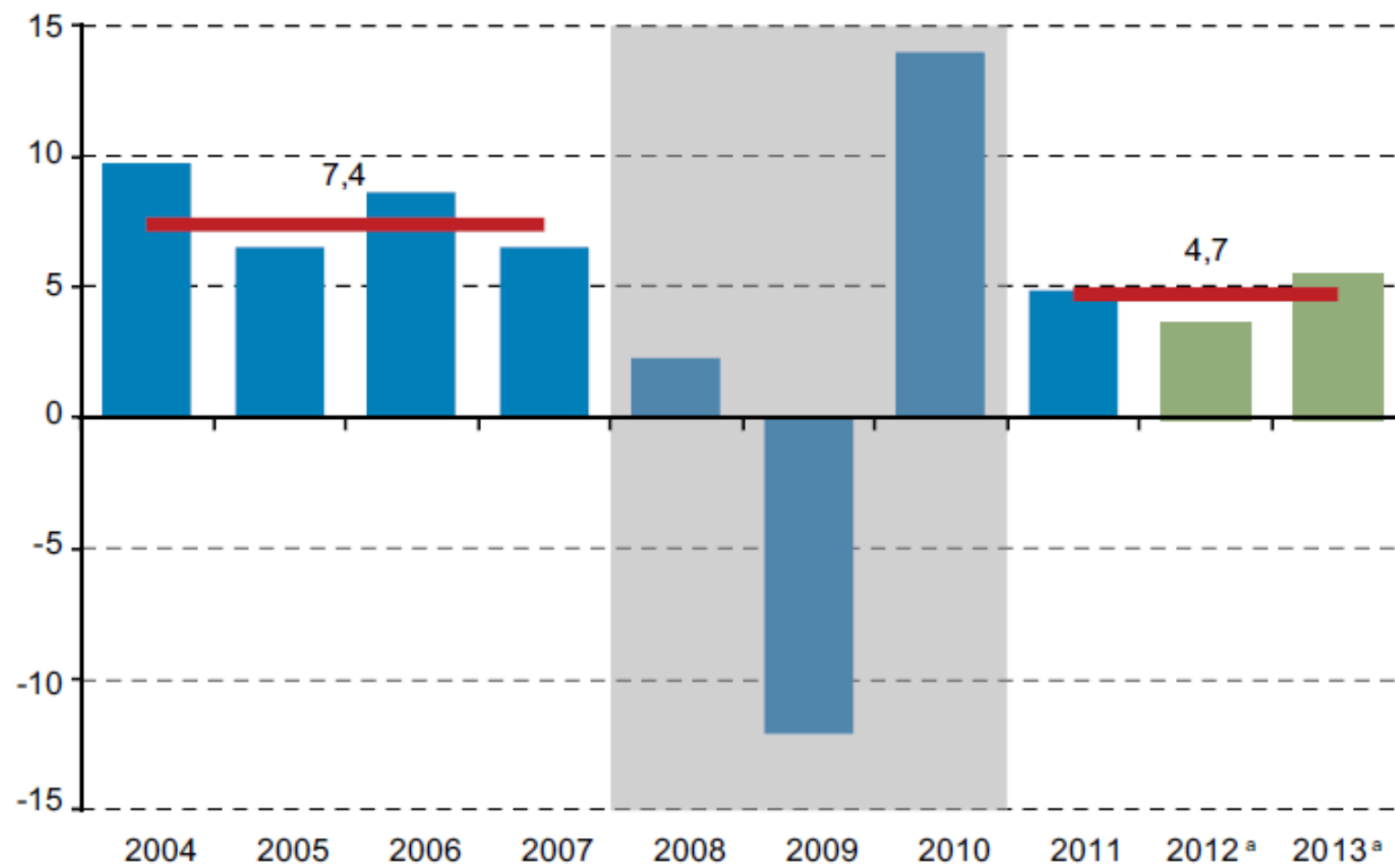
Crecimiento del producto interno bruto 2010-2013 y proyecciones para 2014 hasta julio de 2014
(En porcentajes)

	2010	2011	2012	2013	2014
Mundo	4,0	2,8	2,3	2,2	2,8
Países desarrollados	2,6	1,5	1,3	1,1	2,0
Estados Unidos	2,4	1,8	2,8	1,9	2,5
Zona del euro	2,1	1,6	-0,7	-0,4	1,2
Japón	4,5	-0,6	1,4	1,5	1,4
Países en desarrollo	7,7	5,9	4,7	4,6	4,7
China	10,3	9,3	7,7	7,7	7,3
India	9,6	7,3	4,7	4,8	5,0
América Latina y el Caribe	5,5	4,3	2,9	2,5	1,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas, *Situación y Perspectivas de la Economía Mundial: Revisión a mediados de 2014*, Nueva York, 2014.

FUENTE: (CEPAL, 2014, p. 11)

Gráfico 1
**MUNDO: CRECIMIENTO ANUAL DEL VOLUMEN DEL
 COMERCIO, 2004-2013**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la Organización Mundial del Comercio.

^a Los datos de 2012 y 2013 son proyecciones. El dato de 2013 proviene de Fondo Monetario Internacional, *Perspectivas de la economía mundial*, abril de 2012.

FUENTE: (CEPAL, 2012, p. 12)

ANEXO 14

Table 1: Explanations for Rise in Agricultural Commodity Prices

Factors	Mechanism	Effects
Demand-side factors:		
<i>Income growth, population growth, and urbanization</i>	Cereal demand has been growing at 2–3 percent per year, thanks to rising incomes in China, India, and, more recently, Sub-Saharan Africa. Meanwhile, yield growth in these cereals has declined from 3 percent in the 1970s to 1–2 percent in the 1990s.	This resulted in a significant reduction of cereal reserves to less than 400 million tons in 2007 from 700 million tons in 2000.
<i>Ethanol/Biofuels</i>	With oil prices at an all-time high of more than US\$120 a barrel in May 2008 and with the United States and the European Union subsidizing agriculture-based energy, farmers have shifted their cultivation toward crops for biofuels.	Impacts vary from Lipsky (2008) estimating that the increased demand for biofuels accounted for 70 percent of the increase in maize prices and 40 percent of the increase in soybean prices to Rosegrant et al. (2008) estimates of long-term impact on weighted cereal prices of the acceleration in biofuel production from 2000 to 2007 to be 30 percent in real terms.
Supply-side factors:		
<i>Increased oil/fertilizer prices</i>	Oil prices increased significantly.	Affected directly transportation costs and indirectly price of fertilizers (See <i>IMF Fiscal Affairs</i> , 2008).
<i>Low R&D investments in agriculture</i>	The neglect of agriculture in public investment, research, and service policies during the past decade has undermined its key role for economic growth.	As a result, agriculture productivity growth has declined and is too low.
<i>Droughts/Climate change</i>	Occurring in large grain-producing nations, droughts and climate change have lowered worldwide production	More volatile weather patterns related to climate change increased.
Other fundamental factors:		
<i>Dollar devaluation</i>	The indicator prices of most commodities are quoted in U.S. dollars, and the dollar went through a substantial depreciation.	Even though when adjusted for inflation and the dollar's decline (by reporting in Euros, for example), food price increases were smaller but still dramatic.
<i>Large excess of liquidity in G7 countries</i>	Large excess liquidity in several non-G7 countries, nourished by the low interest rates set by G7 central banks.	Commodity prices are the result of portfolio shifts against liquid assets by sovereign investors, sovereign wealth funds, partly triggered by lax monetary policy, especially in the United States (For details, see Calvo 2008 and Rojas Suarez
Second Round effects		2008).
<i>Protectionist measures</i>	Ad hoc trade policy interventions, such as export bans or high export tariffs or high import subsidies were partly triggered by the price crisis and exacerbated the crisis symptoms. As of April 2008, 15 countries including major producers imposed export restrictions on agricultural commodities, thereby narrowing the global market	Policy responses such as export bans or high export tariffs may reduce risks of food shortages in the short-term for the respective country, but they are likely to backfire by making the international market smaller and more volatile. IFPRI simulations with the MIRAGE global trade model had shown that these trade restrictions can explain as much as 30% of the increase in prices in the first six months of 2008
<i>Speculation</i>	The flow of speculative capital from financial investors into agricultural commodity markets was significant. From May 2007 to May 2008, the volume of globally traded grain futures and options increased substantially.	Robles, Torero, and von Braun (2009) implemented Granger causal test to identify to what extent indicators for speculative activity can help forecast spot price movements. They show evidence that speculative activity partly explains the price spike since January 2008

FUENTE: (TORERO & von BRAUN, s.f.)

ANEXO 15

Table 2
Explanations of the 2005–2008 global food crisis, and their strengths and weaknesses

Explanation	Strengths	Weaknesses
Growth in demand from China and India	Partly explains rising oil prices, partly explains demand for oilseeds.	China and India are self-sufficient in most major grains, but have not increased imports of any staple foods.
Financial market speculation	Increased financial market activity coincides with rise in prices.	Higher prices induce speculation, so causality argument is weak; no clear evidence yet of causal link.
Hoarding: export restrictions	Price rises for rice were preceded by export restrictions by countries that account for 40% of global rice exports.	Wheat, maize, and soybean price rises generally preceded restrictions; biggest players did not impose restrictions
Weather shocks	Australian wheat production 50–60% below trend growth rates in 2005 and 2006; there were also moderately poor harvests in United States, Russia, and Ukraine.	Only explains wheat prices; production shocks of this magnitude are common in international wheat markets, and in Australia over the last 15–20 years.
Productivity slowdown	Production and yield growth of rice, wheat and maize has slowed down over the last 20 years or so.	Productivity slowed, but it is not clear that demand outpaced supply over this time period.
Low interest rates	Low interest rates ought to increase demand for storable commodities, increase stocks, and shift investors from treasury bills to commodity contracts.	Stocks/inventories of gold and oil are reasonably high, but stocks of staples are low; no clear evidence that futures markets are affecting spot prices (see above).
Depreciation of the USD	Real agricultural trade-weighted index for United States depreciated 22% over 2002–2007; USD and commodity prices are covariate.	No critical weaknesses; Mitchell (2008) calculates that this factor probably increased dollar-denominated prices by 20%.
Rising oil prices	Have risen sharply and somewhat preceded food prices; large component of production and transport costs, especially in wheat and corn production.	No critical weaknesses, although some authors expect the effects of rising oil prices on food prices to be more delayed and to have a larger impact via biofuels demand.
Biofuels demand	Has surged since 2003, and consumed 25% of U.S. corn crop in 2007; two-thirds of global maize exports are from United States.	Strong for corn, less so for wheat, although substitution effects could account for rise in other products.
Decline of stocks	Low stocks are traditionally associated with increased sensitivity to shocks; stocks of all major cereals declined prior to the price surge.	Netting out China makes the decline in stocks less dramatic. Unless stock declines result from policies, declines only represent the effects of other factors.

Source: Authors' construction.

FUENTE: (HEADEY & FAN, 2008, p. 378)

ANEXO 16

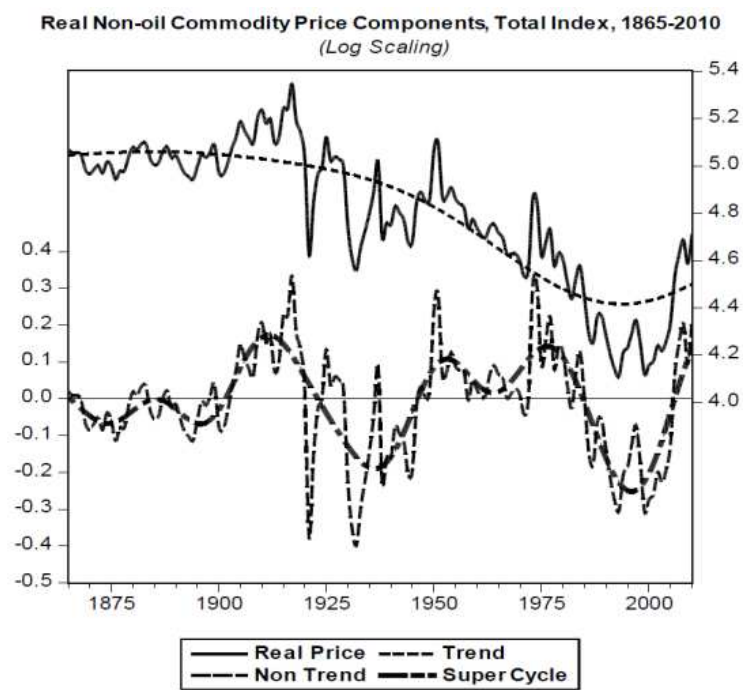


Fig. 1. This figure indicates the decomposition of the log of the real non-oil total commodity price index into its various components, as explained in the text, using the asymmetric Christiano and Fitzgerald (2003) band-pass filter.

FUENTE: (ERTEN & OCAMPO, 2012, p. 7)

ANEXO 17

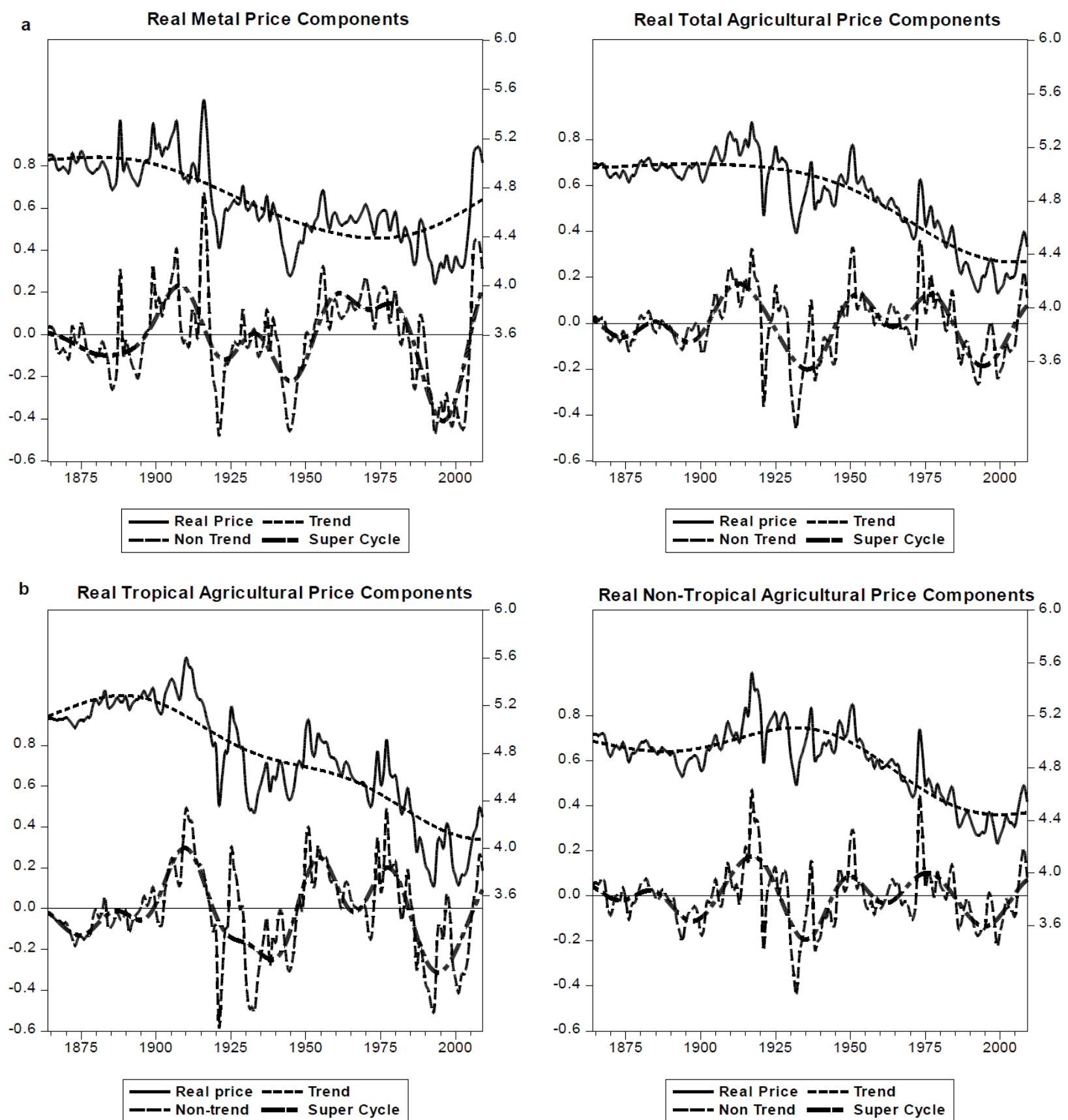


Fig. 2. Real price decompositions for: (a) metals and total agriculture, (b) tropical and non-tropical agriculture. This graph shows the decomposition of the natural logarithm of real prices series into a long-term trend, a super-cycle and short-term cycle components.

FUENTE: (ERTEN & OCAMPO, 2012, p. 8)

ANEXO 18

Table 2. Descriptive Statistics of Super-cycles in Commodity Prices

Total non-oil commodity prices				
	1894-1932	1932-1971	1971-1999	1999-ongoing
Peak year	1917	1951	1973	2010
Percent rise in prices during upswing	50.2%	72.0%	38.9%	81.3%
Percent fall in prices during downswing	-54.6%	-43.3%	-52.5%	-
Length of the cycle (years)	38	39	28	-
Upswing	23	19	2	11
Downswing	15	20	26	-
Mean (of the full cycle)	157.3	119.4	86.2	82.2
Standard deviation	24.8	15.6	18.8	17.0
Coefficient of variation	15.8	13.1	21.8	20.8
Skewedness	-0.7	0.9	0.6	0.5
Kurtosis	3.6	4.0	2.6	1.6
Metal prices				
	1885-1921	1921-1945	1945-1999	1999-ongoing
Peak year	1916	1929	1956	2007
Percent rise in prices during upswing	105.7%	66.6%	98.0%	202.4%
Percent fall in prices during downswing	-70.2%	-51.9%	-47.4%	-
Length of the cycle (years)	36	24	54	-
Upswing	31	8	11	8
Downswing	5	16	43	-
Mean (of the full cycle)	151.6	95.7	85.2	109.3
Standard deviation	35.7	16.3	14.6	45.9
Coefficient of variation	23.5	17.1	17.2	43.7
Skewedness	0.5	-0.8	-0.3	0.4
Kurtosis	3.4	3.0	2.3	1.4
Total agricultural prices				
	1894-1932	1932-1971	1971-1999	1999-ongoing
Peak year	1917	1951	1973	2010
Percent rise in prices during upswing	52.8%	90.3%	52.0%	76.6%
Percent fall in prices during downswing	-56.2%	-49.6%	-56.0%	-
Length of the cycle (years)	38	39	28	-
Upswing	23	19	2	11
Downswing	15	20	26	-
Mean (of the full cycle)	163.2	127.0	87.5	74.3
Standard deviation	26.6	19.5	20.5	11.6

Coefficient of variation	16.3	15.3	23.5	15.7
Skewedness	-0.6	0.7	0.8	0.7
Kurtosis	3.5	3.8	3.1	2.2
Tropical agricultural prices				
	1891-1933	1933-1972	1972-1999	1999-ongoing
Peak year	1910	1951	1977	2010
Percent rise in prices during upswing	54.5%	116.6%	74.3%	85.4%
Percent fall in prices during downswing	-72.8%	-50.9%	-65.2%	-
Length of the cycle (years)	42	39	27	-
Upswing	19	18	5	11
Downswing	23	21	22	-
Mean (of the full cycle)	170.6	106.7	74.8	56.8
Standard deviation	49.8	19.6	25.4	12.8
Coefficient of variation	29.2	18.4	33.9	23.7
Skewedness	-0.4	0.7	0.6	0.6
Kurtosis	2.5	3.2	2.6	1.9
Non-tropical agricultural prices				
	1894-1932	1932-1971	1971-1999	1999-ongoing
Peak year	1917	1951	1973	2010
Percent rise in prices during upswing	119.8%	81.7%	66.1%	59.7%
Percent fall in prices during downswing	-57.4%	-49.5%	-58.0%	-
Length of the cycle (years)	38	39	28	-
Upswing	23	19	2	11
Downswing	15	20	26	-
Mean (of the full cycle)	156.8	138.0	93.8	86.5
Standard deviation	31.6	23.3	20.5	11.6
Coefficient of variation	20.2	16.9	21.8	13.8
Skewedness	0.8	0.6	1.5	0.5
Kurtosis	3.6	3.1	5.8	2.3
Crude oil prices				
	1892-1947	1947-1973	1973-1998	1998-ongoing
Peak year	1920	1958	1980	2008
Percent rise in prices during upswing	402.8%	27.4%	363.2%	466.5%
Percent fall in prices during downswing	-65.2%	-23.1%	-69.9%	-
Length of the cycle (years)	55	26	25	-
Upswing	28	11	7	10
Downswing	27	15	18	-
Mean (of the full cycle)	36.9	24.8	53.2	91.2
Standard deviation	3.9	0.7	8.5	16.4
Coefficient of variation	27.9	7.5	42.0	47.4
Skewedness	0.0	-0.3	0.8	0.3
Kurtosis	3.0	2.2	2.4	1.9
<i>Note:</i> This table displays the descriptive statistics of four periods of super-cycles identified in the ACF BP filter decomposition analysis.				

FUENTE: (ERTEN & OCAMPO, 2012, pp. 12-13)

ANEXO 19

TABLE 1

Undernourishment around the world, 1992–92 to 2012–14

	Number of undernourished (<i>millions</i>) and prevalence (%) of undernourishment									
	1990–92		2000–02		2005–07		2008–10		2012–14*	
	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%	No.	%
WORLD	1 014.5	18.7	929.9	14.9	946.2	14.3	840.5	12.1	805.3	11.3
DEVELOPED REGIONS	20.4	<5	21.1	<5	15.4	<5	15.7	<5	14.6	<5
DEVELOPING REGIONS	994.1	23.4	908.7	18.2	930.8	17.3	824.9	14.5	790.7	13.5
Africa	182.1	27.7	209.0	25.2	211.8	22.6	216.8	20.9	226.7	20.5
Northern Africa	6.0	<5	6.5	<5	6.4	<5	5.6	<5	12.6	6.0
Sub-Saharan Africa	176.0	33.3	202.5	29.8	205.3	26.5	211.2	24.4	214.1	23.8
Asia	742.6	23.7	637.5	17.6	668.6	17.4	565.3	14.1	525.6	12.7
Caucasus and Central Asia	9.6	14.1	10.9	15.3	8.5	11.3	7.4	9.5	6.0	7.4
Eastern Asia	295.2	23.2	222.2	16.0	218.4	15.3	185.8	12.7	161.2	10.8
South-Eastern Asia	138.0	30.7	117.7	22.3	103.3	18.3	79.3	13.4	63.5	10.3
Southern Asia	291.7	24.0	272.9	18.5	321.4	20.2	274.5	16.3	276.4	15.8
Western Asia	8.0	6.3	13.8	8.6	17.0	9.3	18.3	9.1	18.5	8.7
Latin America and the Caribbean	68.5	15.3	61.0	11.5	49.2	8.7	41.5	7.0	37.0	6.1
Caribbean	8.1	27.0	8.2	24.4	8.4	23.7	7.6	20.7	7.5	20.1
Latin America	60.3	14.4	52.7	10.7	40.8	7.7	33.9	6.1	29.5	5.1
Oceania	1.0	15.7	1.3	16.5	1.3	15.4	1.3	13.5	1.4	14.0

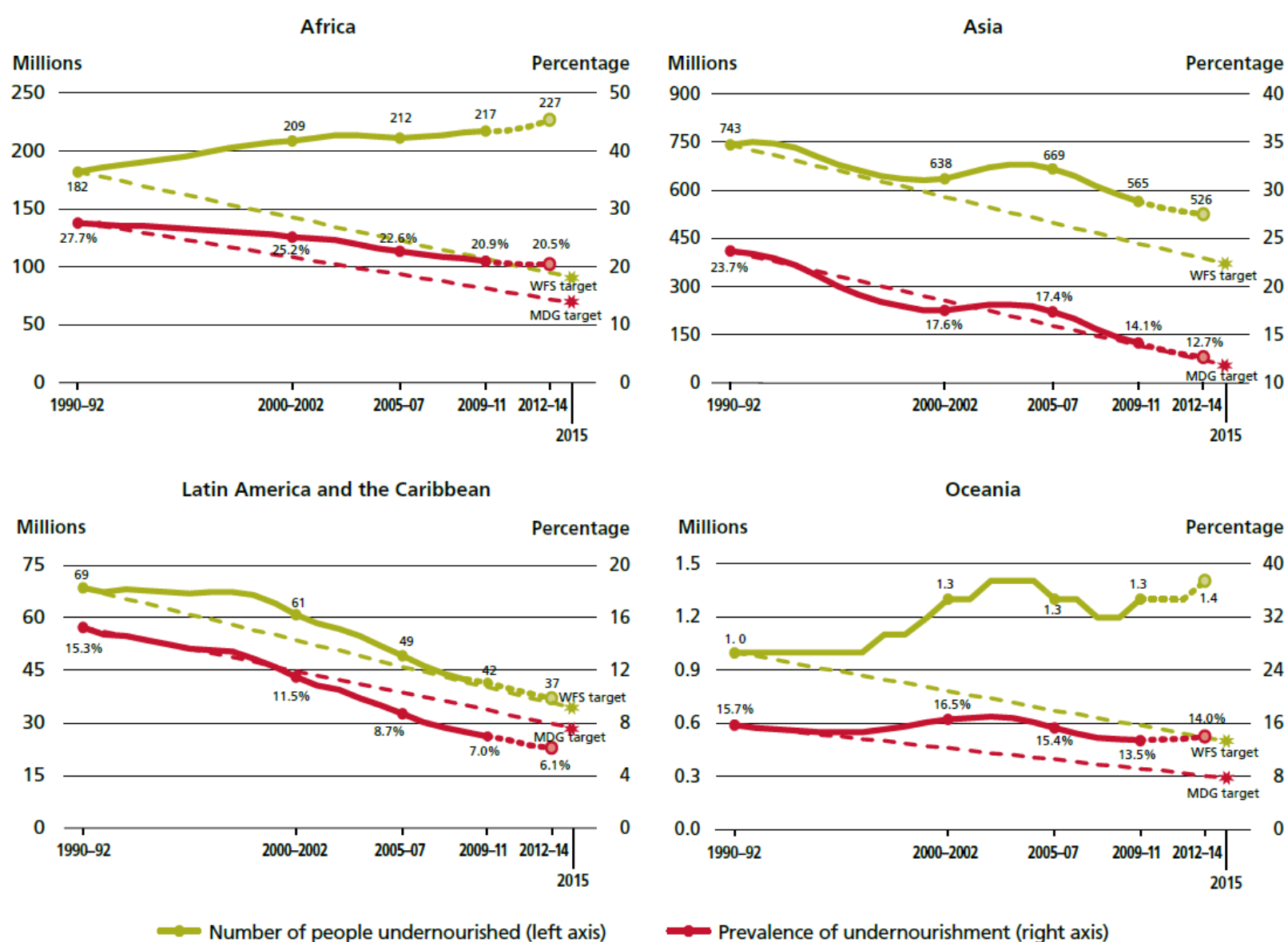
Note: * Projections.
Source: FAO.

FUENTE: (FAO IFAD WFP, 2014, p. 8)

ANEXO 20

FIGURE 2

Regions differ markedly in progress towards achieving the MDG and WFS hunger targets



Note: Data for 2012-14 refer to provisional estimates.
Source: FAO.

FUENTE: (FAO IFAD WFP, 2014, p. 10)

ANEXO 21

Países ANDINOS: Exportaciones de productos agrícolas y de alimentos

Valores en millones de dólares corrientes

	2000	2000	2005	2005	2008	2008	2013	2013
	Productos Agrícolas	Alimentos	Productos Agrícolas	Alimentos	Productos Agrícolas	Alimentos	Productos Agrícolas	Alimentos
Bolivia	411	372	615	566	1036	960	1918	1863
Colombia	3106	2502	4599	3636	6693	5403	6680	5187
Ecuador	1948	1758	3215	2785	5416	4748	8614	7627
Perú	1911	1736	3163	2911	5278	4907	7161	6726

FUENTE: OMC, Bases de datos

ELABORACIÓN: Propia

Países ANDINOS: Importaciones de productos agrícolas y de alimentos

Valores en millones de dólares corrientes

	2000	2000	2005	2005	2008	2008	2013	2013
	Productos agrícolas	Alimentos	Productos agrícolas	Alimentos	Productos agrícolas	Alimentos	Productos agrícolas	Alimentos
Bolivia	279	249	272	239	509	465	742	692
Colombia	1736	1405	2199	1854	4542	4021	6348	5842
Ecuador	423	310	900	772	1882	1691	2208	1977
Perú	998	864	1654	1431	3423	2991	4811	4268

FUENTE: OMC, Bases de datos

ELABORACIÓN: Propia

ANEXO 22

Cuadro 3. Porcentaje de dependencia calórica con respecto a las importaciones en América (2000-2009)										
Región	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
América	10,2	10,4	10,8	14,8	18,0	9,0	10,9	10,1	10,9	9,6
Andina	28,5	28,0	27,4	27,4	28,0	28,1	30,1	30,1	30,6	29,9
Caribe	42,8	46,1	51,7	46,6	42,4	53,6	48,6	60,0	51,8	43,7
Central	35,7	37,7	42,1	40,9	40,0	41,8	41,1	42,9	36,7	38,1
Norte	7,4	8,5	8,2	16,4	26,5	6,8	8,2	7,4	8,9	7,2
Sur	11,0	7,5	9,2	6,6	5,7	6,2	8,6	8,4	7,1	7,3

Fuente: IICA (CAESPA) con datos de FAO (FAOSTAT) y Naciones Unidas (COMTRADE).

FUENTE: (IICA, 2012, p. 16)

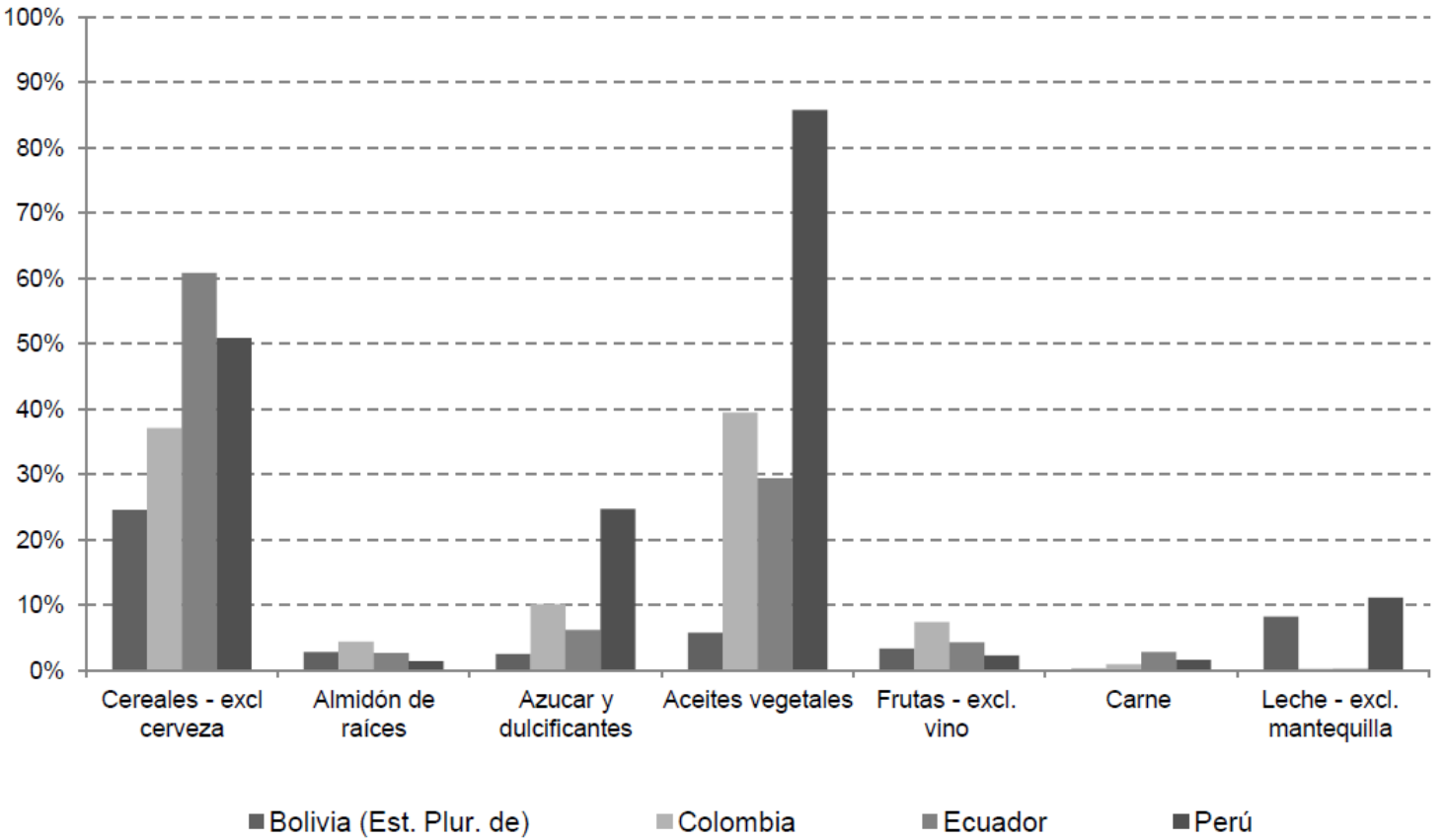
Cuadro 4. Porcentaje de dependencia de la oferta doméstica de alimentos respecto a las importaciones en América (2000-2009)

	Andina	Caribe	Central	Norte	Sur
Aceites Veg	51,52	69,09	46,69	29,10	6,12
Carne	2,36	9,17	8,84	3,71	0,31
Cereales	38,99	42,60	45,05	4,93	10,57
Frutas	2,85	1,44	6,78	20,33	2,17
Hortalizas	3,08	11,81	17,80	13,79	2,58
Leche	0,16	1,41	0,98	0,21	0,05
Tuberculos	0,31	4,64	6,41	3,51	0,13

Fuente: IICA (CAESPA) con datos de FAO y COMTRADE

FUENTE: (IICA, 2012, p. 16)

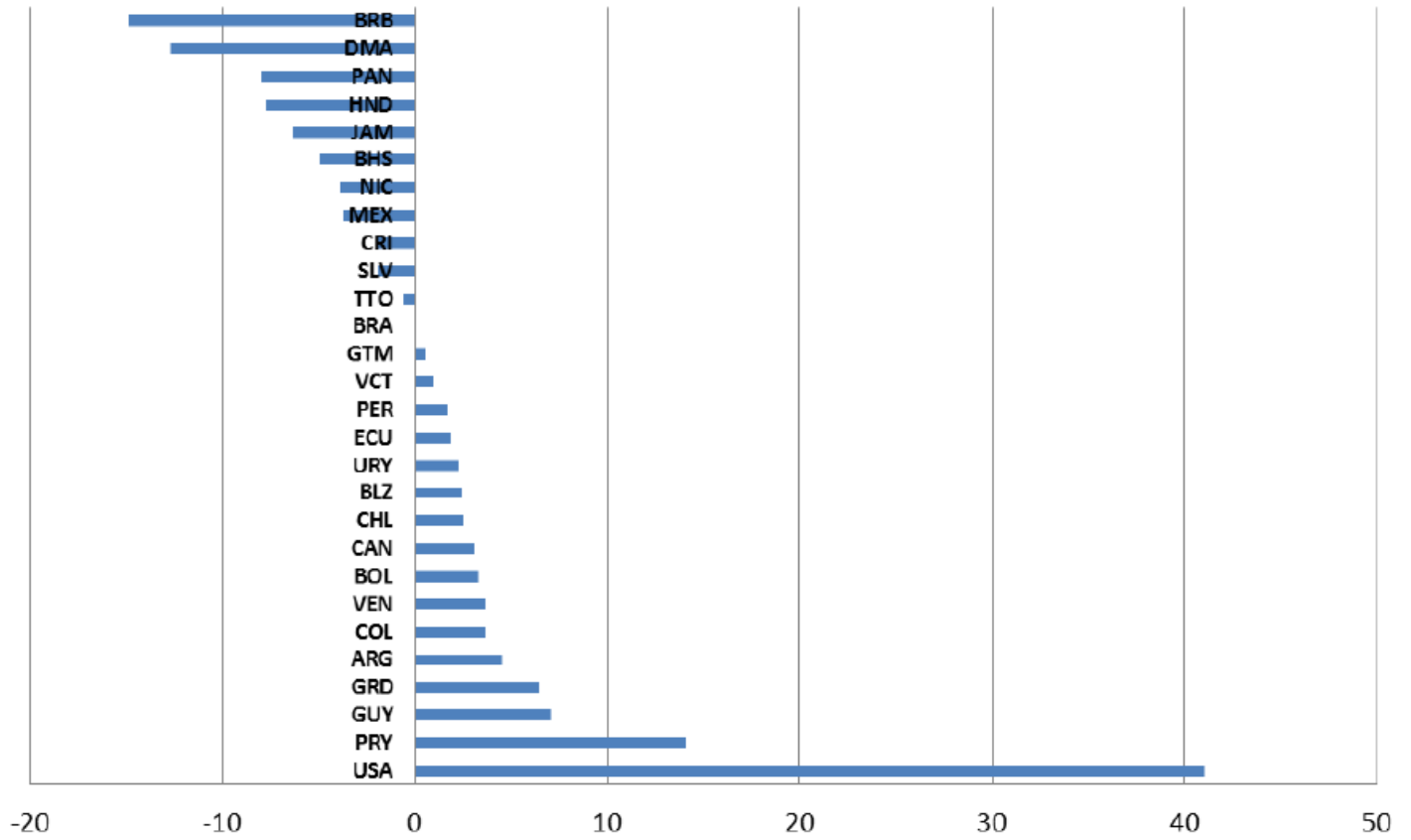
GRÁFICO 14
CUATRO PAÍSES ANDINOS: PARTICIPACIÓN DE LOS PRODUCTOS IMPORTADOS
EN EL TOTAL DE SUMINISTRO DISPONIBLE DE CADA TIPO DE ALIMENTOS, 2006-2008
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de FAO, Hojas de Balance del trienio 2006-2008.

FUENTE: (MARTÍNEZ & PALMA, 2014, p. 50)

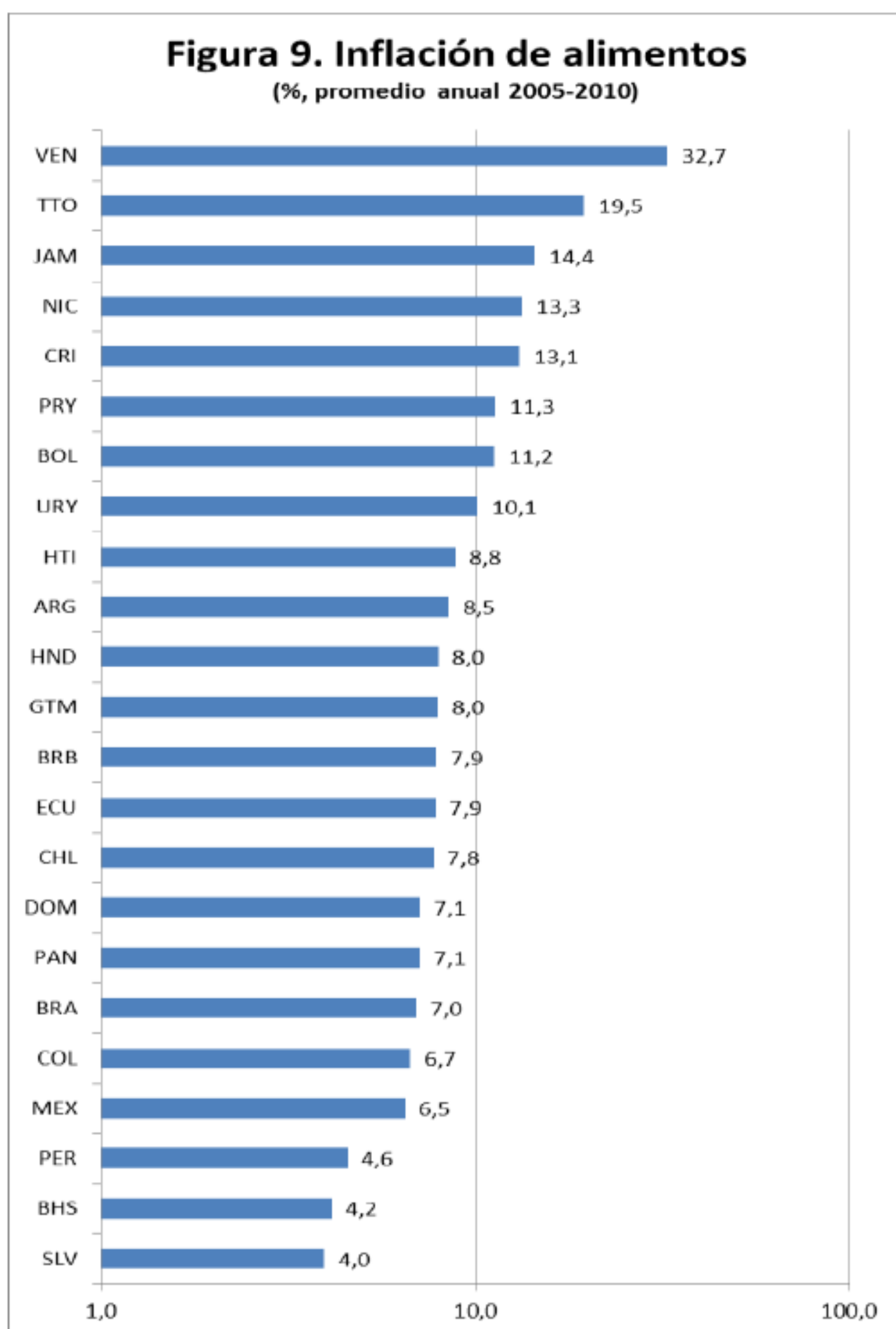
ANEXO 23
Figura 5. Variación en los términos de intercambio
agrícolas de América 2005-2009



Fuente: IICA (CAESPA) con datos de COMTRADE

FUENTE: (IICA, 2012, p. 22)

ANEXO 24

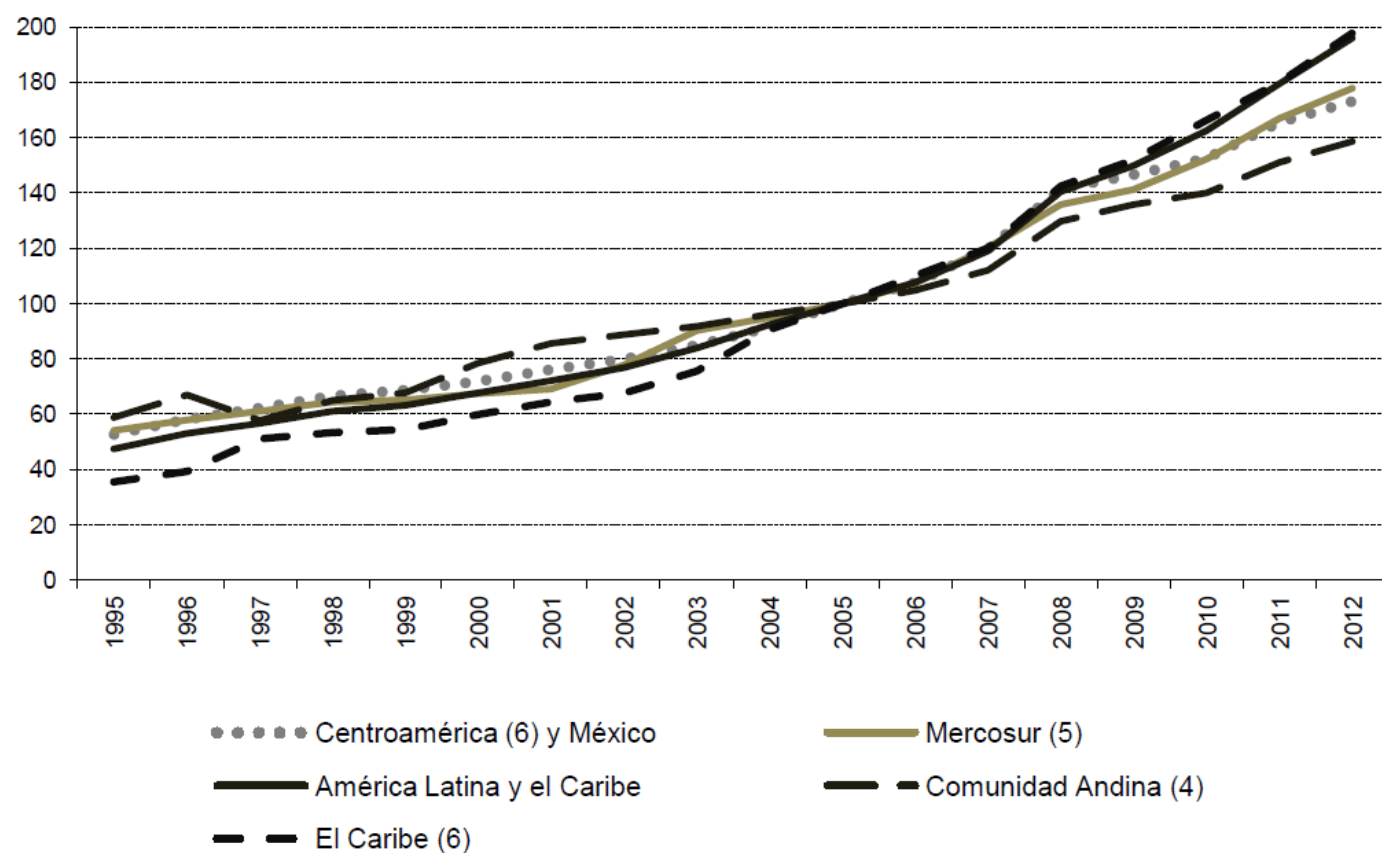


Fuente: IICA (CAESPA) con datos de CEPALSTAT

FUENTE: (IICA, 2012, p. 25)

ANEXO 25

GRAFICO 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (22 PAÍSES): VARIACIÓN ACUMULADA DEL ÍNDICE DE PRECIOS DE
ALIMENTOS Y BEBIDAS 1995 – 2011
(Base 2005 = 100)

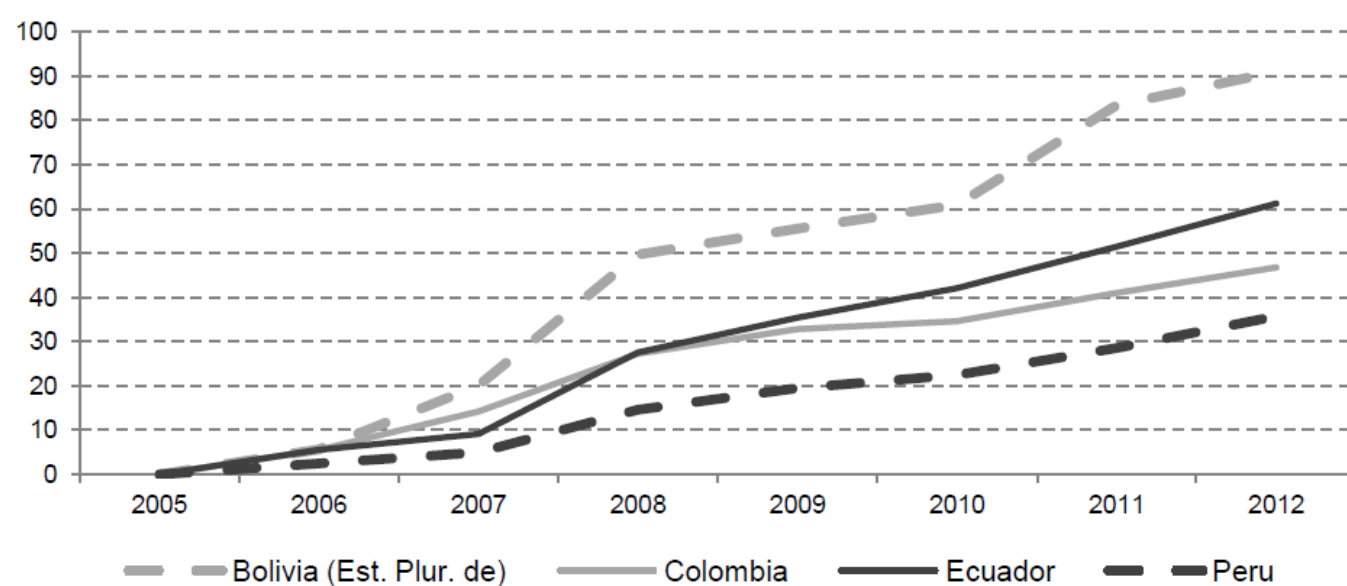


Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico 2012.

FUENTE: (MARTÍNEZ & PALMA, 2014, p. 13)

ANEXO 26

GRÁFICO 11
CUATRO PAÍSES ANDINOS: VARIACIÓN DEL ÍNDICE DE PRECIOS DE LOS ALIMENTOS
(Base año 2005)



Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT, 2013.

FUENTE: (MARTÍNEZ & PALMA, 2014, p. 48)

ANEXO 27

CUADRO 8
CUATRO PAÍSES ANDINOS: COEFICIENTE DE VARIACIÓN DEL ÍNDICE MENSUAL DE PRECIOS DE
LOS ALIMENTOS, 2005-2012

(En porcentajes respecto al IPC promedio de cada año)

País	Año							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Bolivia (Est. Plur. de)	1,80	2,03	6,04	5,46	1,01	3,79	1,27	1,59
Colombia	1,61	1,57	2,16	3,32	0,93	0,88	1,10	0,46
Ecuador	1,44	1,17	1,69	4,51	1,08	0,95	1,78	1,76
Perú	0,59	0,68	1,94	2,64	0,40	0,90	2,27	1,46

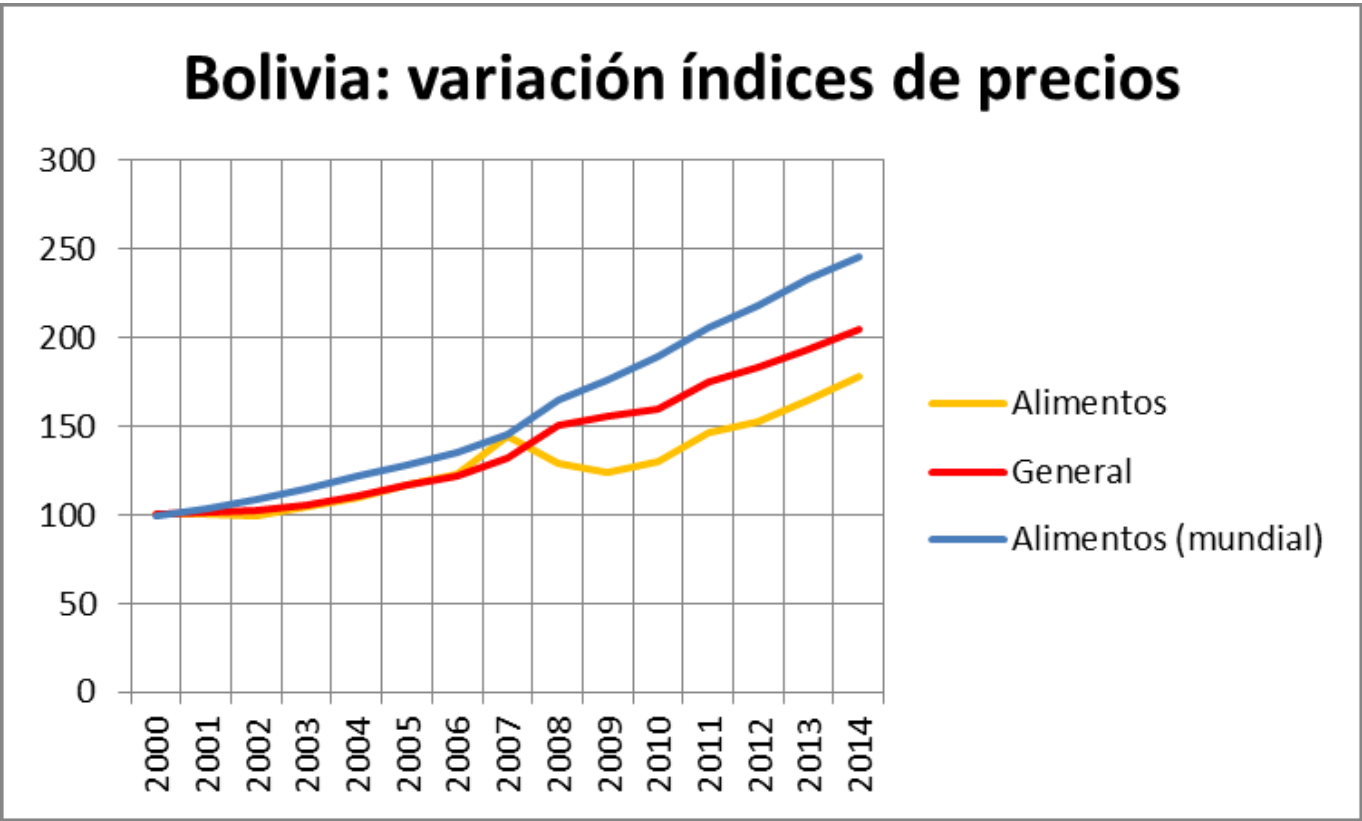
Fuente: Elaboración propia en base a CEPALSTAT, 2013.

FUENTE: (MARTÍNEZ & PALMA, 2014, p. 48)

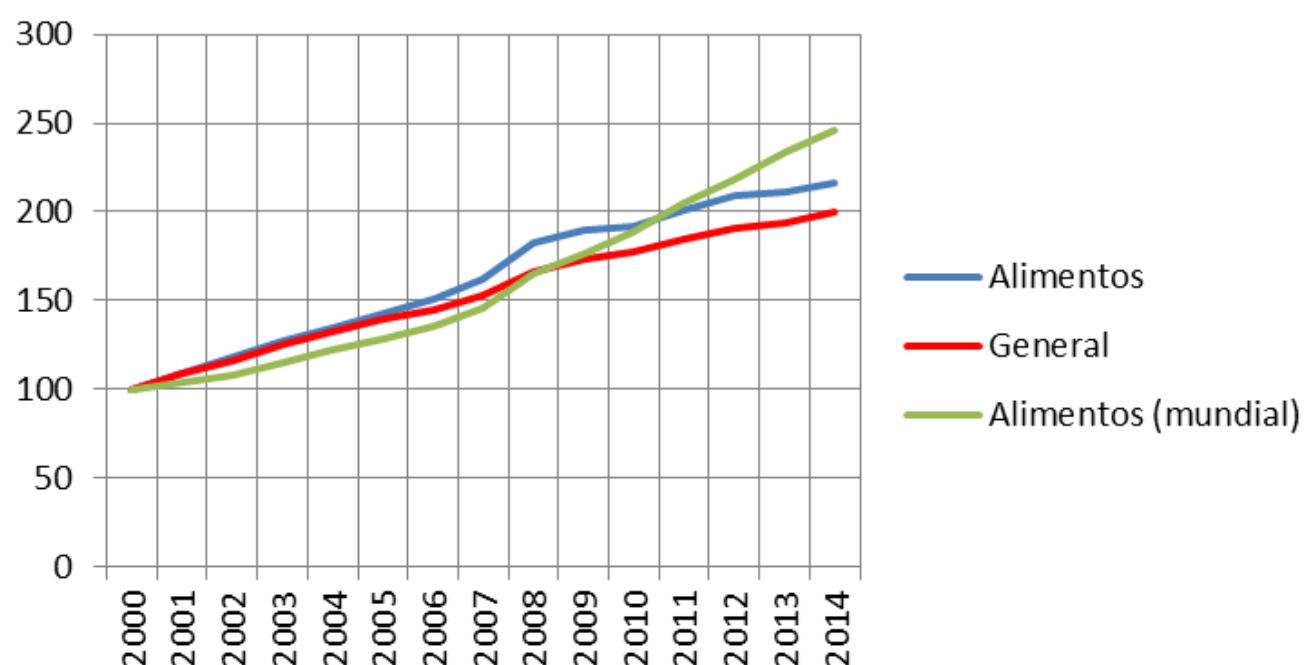
ANEXO 28

Índices de precios General y de Alimentos de los países andinos entre 2000 y 2014

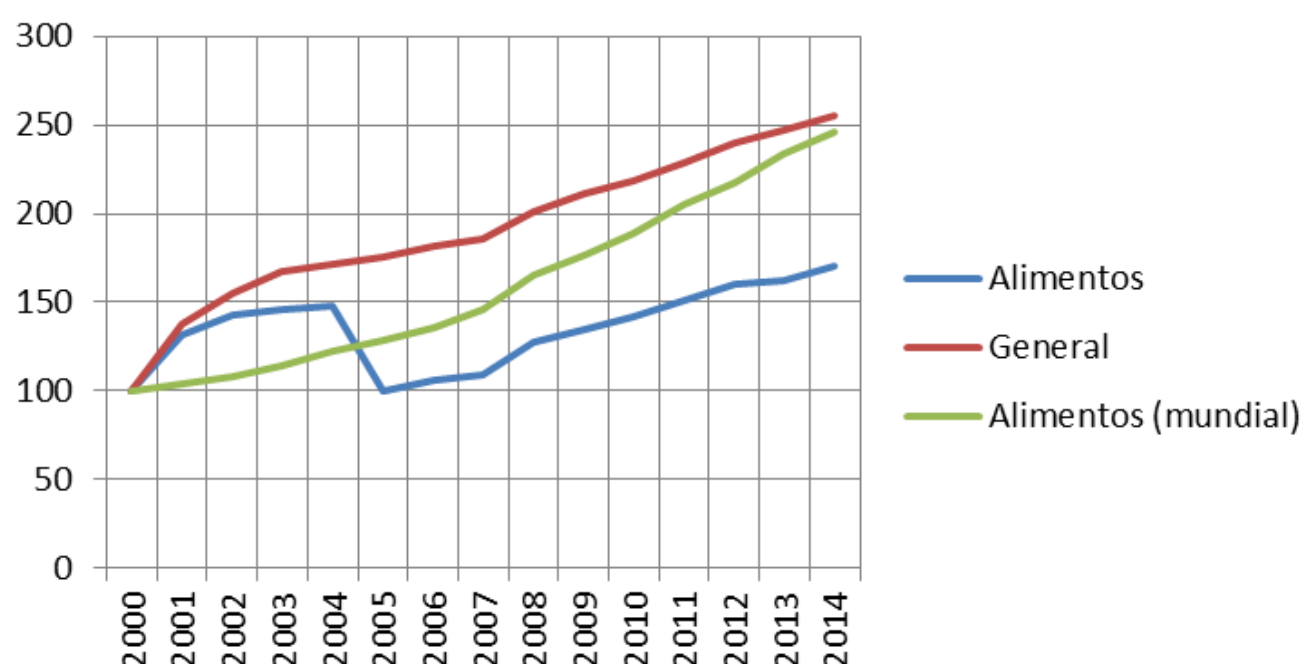
Año base 2000=100



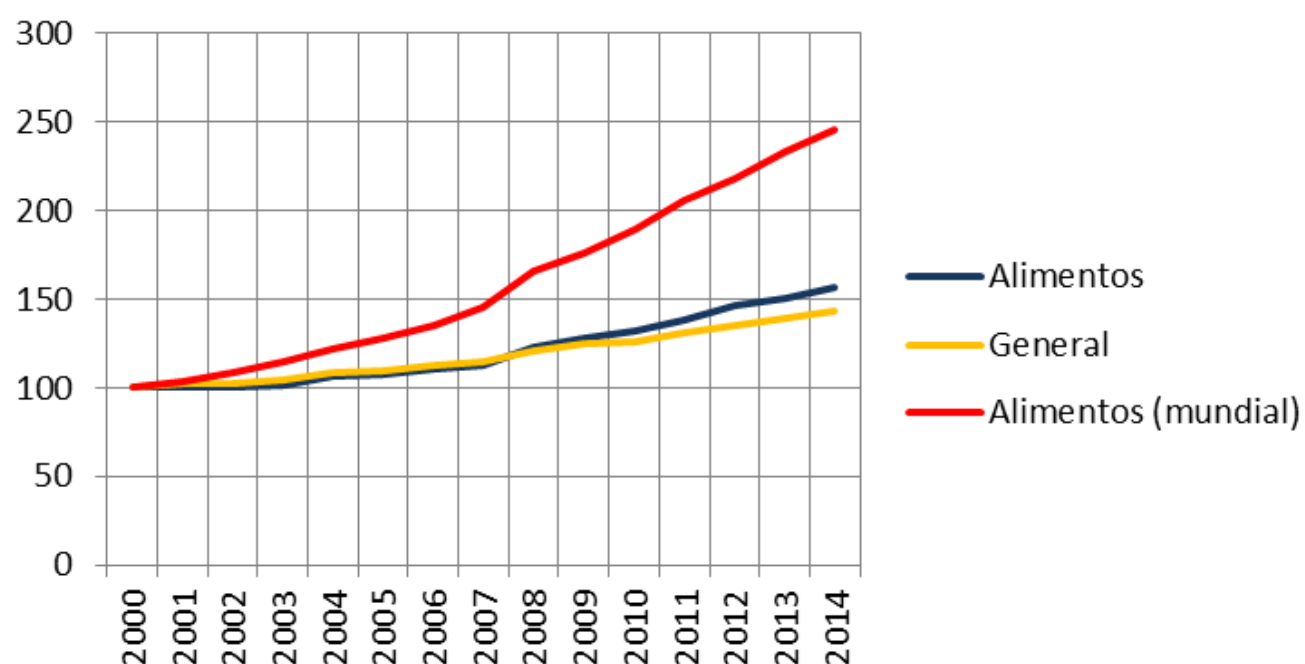
Colombia: variación índices de precios



Ecuador: variación índices de precios



Perú: variación índices de precios



El índice de precios Alimentos (mundial) es el índice sintético de la FAO, que recoge en un índice promedio, las variaciones de precios en los mercados internacionales, de una canasta de productos alimenticios, clasificados en cinco grupos (cereales, aceites vegetales, productos lácteos, carne, azúcar), cada uno con su respectiva ponderación. Incluye a 23 productos alimenticios, algunos con distintas cotizaciones, en diferentes mercados, que dan un total de 73 series (FAO, 2015) y (FAO, s.f.). Los índices General y de Alimentos, corresponden a los Índices de precios al consumidor, del mismo nombre, de cada uno de los países andinos tomados de la base de datos de la FAO.

FUENTE: <http://faostat3.fao.org/download/P/CP/S>

ELABORACIÓN: Propia

ANEXO 29

Cuadro 1

América Latina (18 países): personas en situación de pobreza e indigencia, alrededor de 2005 y de 2012, y 2013
(En porcentajes)

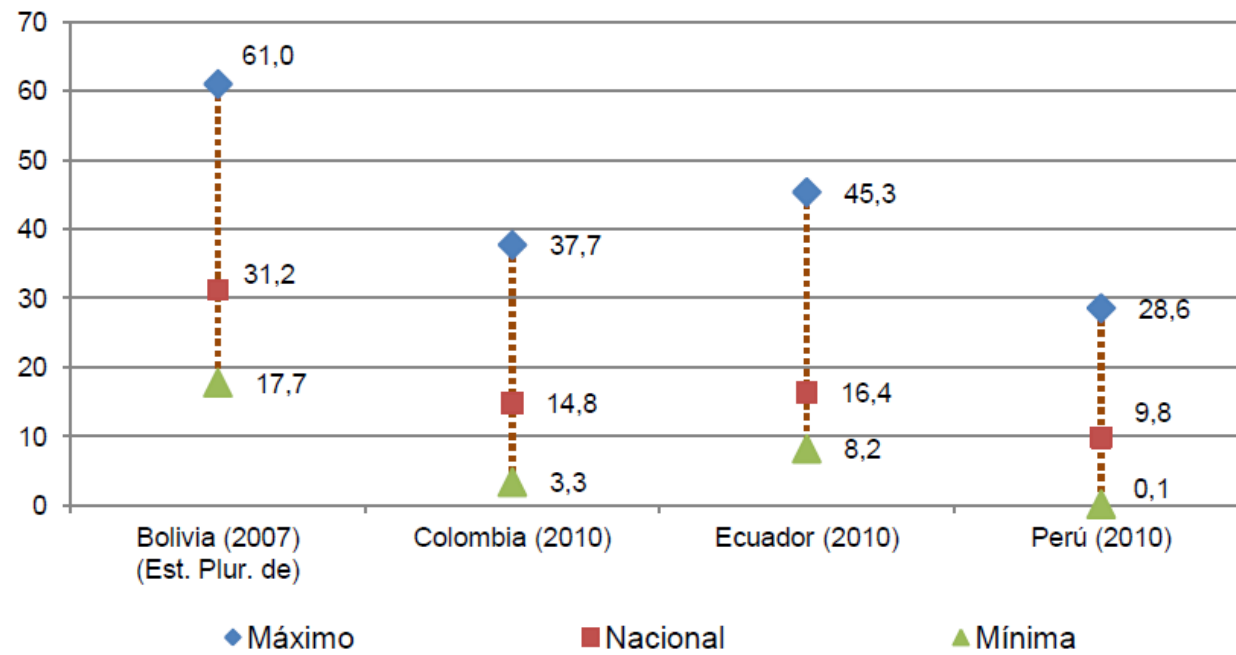
País	Alrededor de 2005			Alrededor de 2012			2013		
	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia	Año	Pobreza	Indigencia
Argentina ^a	2006	24,8	9,6	2012	4,3	1,7	...	...	...
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2004	63,9	34,7	2011	36,3	18,7	...	...	...
Brasil	2005	36,4	10,7	2012	18,6	5,4	2013	18,0	5,9
Chile	2006	13,7	3,2	2011	10,9	3,1	2013	7,8	2,5
Colombia ^b	2005	45,2	13,9	2012	32,9	10,4	2013	30,7	9,1
Costa Rica ^c	2005	21,1	7,0	2012	17,8	7,3	2013	17,7	7,2
Ecuador	2005	48,3	21,2	2011	35,3	13,8	2013	33,6	12,0
El Salvador	2004	47,5	19,0	2012	45,3	13,5	2013	40,9	12,5
Guatemala	2002	60,2	30,9	2006	54,8	29,1	...	...	...
Honduras	2007	68,9	45,6	2010	69,2	45,6	...	...	...
México	2006	31,7	8,7	2012	37,1	14,2	...	...	...
Nicaragua	2005	61,9	31,9	2009	58,3	29,5	...	...	...
Panamá	2005	31,0	14,1	2011	24,0	11,3	2013	23,2	12,2
Paraguay	2005	56,9	27,6	2011	49,6	28,0	2013	40,7	19,2
Perú ^d	2003	52,5	21,4	2012	25,8	6,0	2013	23,9	4,7
República Dominicana	2005	47,5	24,6	2012	41,2	20,0	2013	40,7	20,2
Uruguay ^a	2005	18,8	4,1	2012	6,1	1,2	2013	5,7	0,9
Venezuela (República Bolivariana de)	2005	37,1	15,9	2012 ^e	25,4	7,1	2013 ^e	32,1	9,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.
^a Área urbana.
^b Cifras del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia.
^c Las cifras de 2012 y 2013 no son estrictamente comparables con las de años anteriores.
^d Cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) del Perú.
^e Cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE) de la República Bolivariana de Venezuela. Las cifras de 2012 y 2013 no son comparables con las de años anteriores.

FUENTE: (CEPAL, 2014, p. 17)

ANEXO 30

GRÁFICO 10
CUATRO PAÍSES ANDINOS: DISPERSIÓN DE LA INCIDENCIA DE LA EXTREMA POBREZA
EN DISTINTAS ZONAS GEOGRÁFICAS
(En porcentajes)

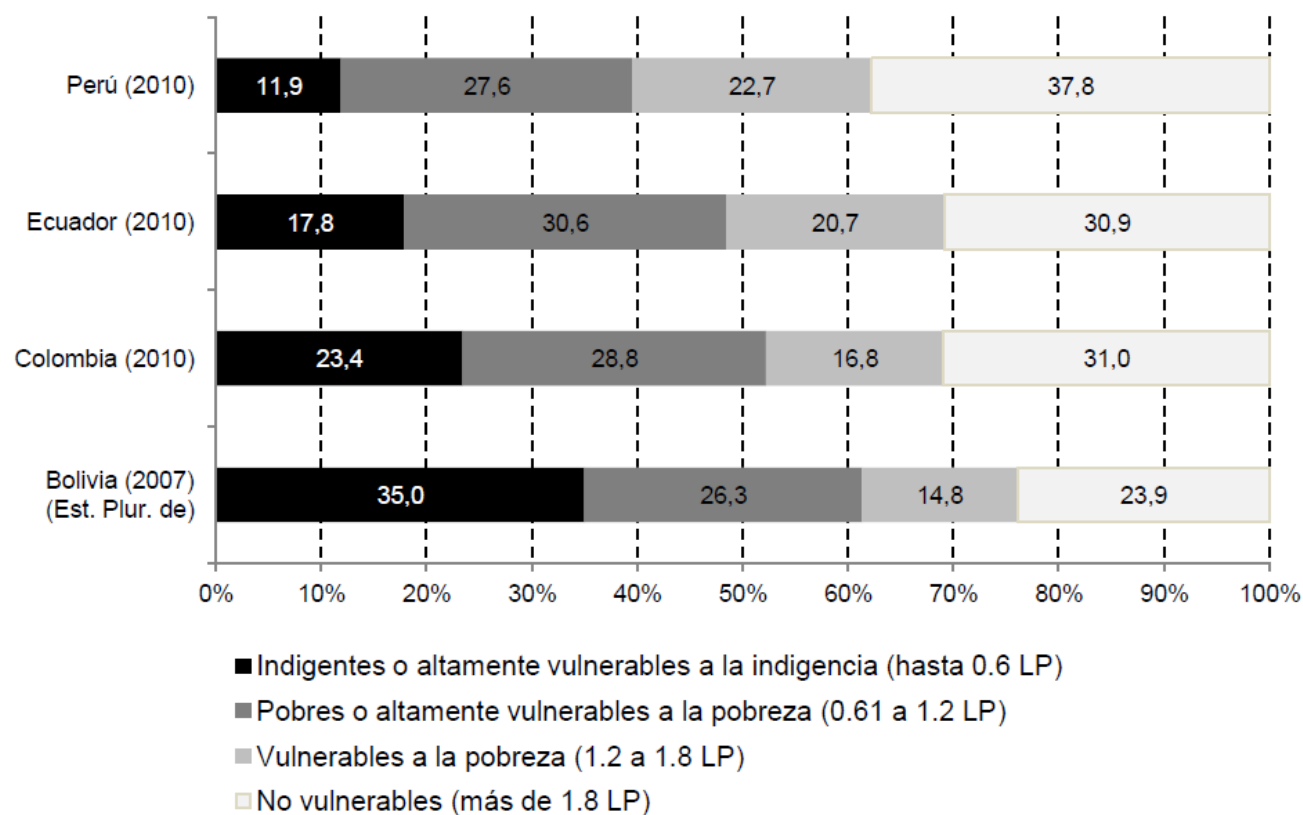


Fuente: CEPAL, sobre la base de Encuestas de Hogares.

FUENTE: (MARTÍNEZ & PALMA, 2014, p. 46)

ANEXO 31

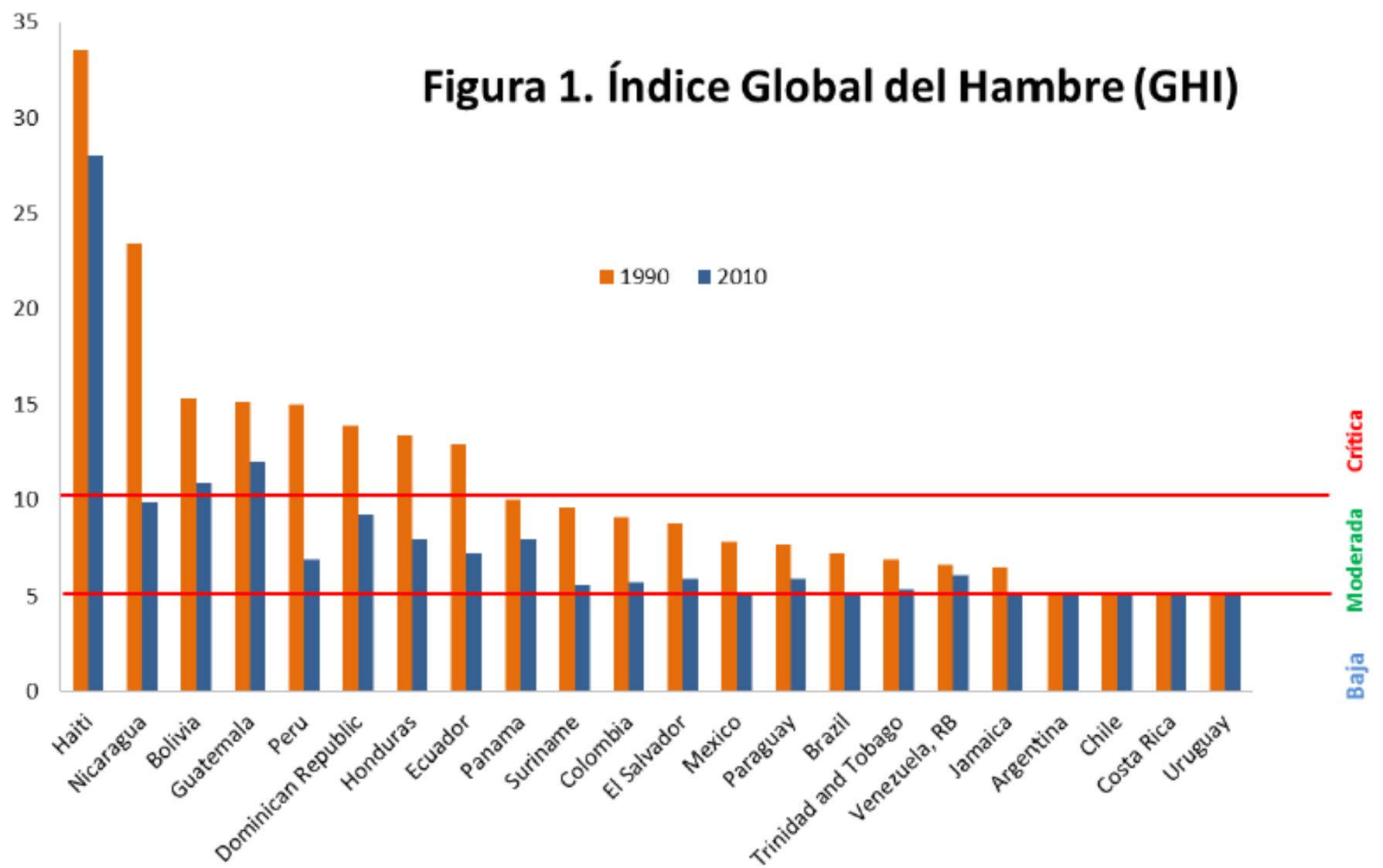
GRÁFICO 8
CUATRO PAÍSES ANDINOS: PERFIL DE LA VULNERABILIDAD DE INGRESOS
POR PAÍS, ALREDEDOR DE 2010
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, sobre la base de Encuestas de Hogares.

FUENTE: (MARTÍNEZ & PALMA, 2014, p. 43)

ANEXO 32

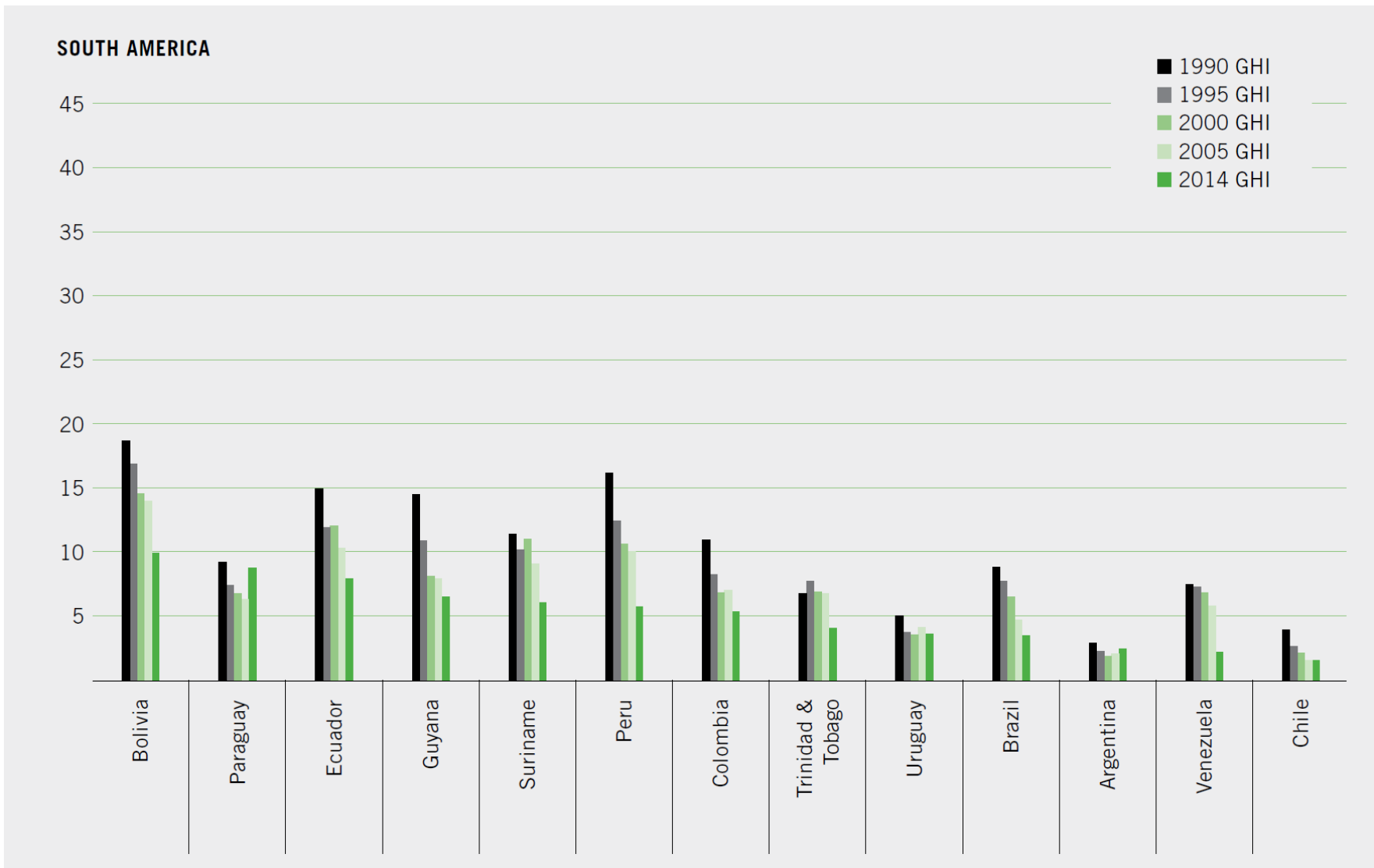


Fuente: IICA (CAESPA) con datos de IFPRI

FUENTE: (IICA, 2012, p. 14)

ANEXO 33

COUNTRY TRENDS FOR THE 1990, 1995, 2000, 2005, AND 2014 GLOBAL HUNGER INDEX SCORES



FUENTE: (INTERNATIONAL FOOD POLICY RESEARCH INSTITUTE IFPRI, 2014, p. 45)

ANEXO 34
PAÍSES ANDINOS: INDICADORES BÁSICOS

	Superficie	Población 2015	Densidad Poblacional	Población Urbana	Tierra arable (% del total) (a)	Deforestación	Áreas Nacionales Protegidas	Recursos renovables internos de agua fresca	Acceso fuentes de agua mejoradas			
	Miles de Kilómetros 2	En miles	2012 Personas por Km.2	2012 % del Total	1990	2000	2012	Prom. Anual 2000-2010	2012			
E. P. de Bolivia	1.098,6	10.746	10	67	5.9	8.5	10.5	0.50	20.8			
Colombia	1.141,8	49.633	43	76	7.3	6.3	4.2	0.17	20.8			
Ecuador	256,4	16.268	62	68	20.4	20.0	15.8	1.81	37.0			
Perú	1.285.2	30.994	23	78	16.0	19.1	17.0	0.18	18.3			
	Emisiones CO2	Producción de electricidad	Índice de Desarrollo Humano (b)	Ingreso Nacional Bruto PPP		Desempleo % del total de la fuerza laboral	Empleo en agricultura (% de empleo total)			Consumo de fertilizantes por Ha. Tierra arable		
	2010 Millones TM	2011 Billones KWH	2013	M. M. US \$	US \$ per cápita	2008-2012	2001	2007	2012	2002	2007	2012
E. P. de Bolivia	15.5	7.2	0.667	51.2	4.880	3	42	36	--	4.0	6.4	9.8
Colombia	75.7	61.8	0.711	476.4	9.990	11	22	20	17	309.0	544.3	744.3
Ecuador	32.6	20.3	0.711	147.0	9.490	4	31	30	28	167.6	199.1	247.3
Perú	57.6	39.2	0.737	302.7	10.090	4	33*	28	--	80.4	100.6	104.3

Nota: el dato de empleo agrícola de Perú, en la primera columna corresponde al 2004.
FUENTES: World Bank. World Development Index 2014; (a) FAOSTAT; (b) UNDP 2015: Human Development Index.

Elaboración: propia

ANEXO 35

ANEXO N° 35

ANEXO N° 35														
PAISES ANDINOS - USO DE LA TIERRA														
Miles de hectáreas										Relaciones porcentuales				
		Superficie de la tierra	Superficie agrícola				Superficie Forestal	Otras tierras *	Superficie Agrícola/ Superficie de la tierra	Superficie Forestal/ Superficie de la tierra	Otras tierras/ Superficie de la tierra	Tierra de Cultivos/ Superficie de la tierra	Praderas y Pastos permanentes / Superficie de la tierra	
			Total	Tierra de Cultivos										Praderas y pastos permanentes
				Total	Tierras arables	Cultivos permanentes								
Bolivia	1990	108.330	35.455	2.255	2.100	155	33.200	62.795	10.080	32,7	58,0	9,3	2,1	30,6
	2000	108.330	37.143	3.312	3.144	168	33.831	60.091	11.096	34,3	55,5	10,2	3,1	31,2
	2010	108.330	37.122	4.122	3.903	219	33.000	57.196	14.012	34,3	52,8	12,9	3,8	30,5
Colombia	1900	110.950	45.083	5.000	3.305	1.695	40.083	62.519	3.348	40,6	56,3	3,0	4,5	36,1
	2000	110.950	44.859	4.545	2.818	1.727	40.314	61.509	4.582	40,4	55,4	4,1	4,1	36,3
	2010	110.950	42.503	3.353	1.764	1.589	39.150	60.499	7.948	38,3	54,5	7,2	3,0	35,3
Ecuador	1990	27.684	7.846	2.925	1.604	1.321	4.921	13.817	6.021	28,3	49,9	21,7	10,6	17,8
	2000	24.836	8.066	2.979	1.616	1.363	5.087	11.841	4.929	32,5	47,7	19,8	12,0	20,5
	2010	24.836	7.498	2.578	1.186	1.391	4.920	9.865	7.473	30,2	39,7	30,1	10,4	19,8
Perú	1990	128.000	21.836	3.920	3.500	420	17.916	70.156	36.008	17,1	54,8	28,1	3,1	14,0
	2000	128.000	23.124	5.322	4.410	912	17.802	69.213	35.663	18,1	54,1	27,9	4,2	13,9
	2010	128.000	24.023	5.392	4.085	1.307	18.631	67.992	35.985	18,8	53,1	28,1	4,2	14,6

* Definición de FAO: Otras tierras: Todas las otras tierras que no están clasificadas dentro de la tierra Agrícola y el área Forestal. Incluye la formación de terrenos y tierras relacionadas, terrenos baldíos, otras tierras boscosas, etc. Los datos se expresan en miles de hectáreas.

Fuente: <http://faostat.fao.org/site/449/desktopdefault.aspx?pageID=449#ancor>

20/01/2015

Elaboración: Propia

ANEXO 36

Table 7.2 Evolution of the arable land (in % of countries' land area) in Latin American and Caribbean countries, for the years 1995, 2002 and 2011

	1995	2002	2011
AMAZONIAN REGION			
BRAZIL	6.86	7.27	8.50
GUYANA	2.44	2.29	2.13
SURINAME	0.37	0.29	0.38
ANDEAN REGION			
BOLIVIA	2.31	2.86	3.54
COLOMBIA	2.16	1.99	1.89
ECUADOR	5.69	5.48	4.65
PERU	2.81	2.85	2.85
VENEZUELA, RB	2.93	2.83	2.95
CARIBBEAN			
ANTIGUA AND BARBUDA	9.09	9.09	9.09
BAHAMAS, THE	0.60	0.70	0.90
BARBADOS	37.21	32.56	27.91
CUBA	34.30	35.70	33.35
DOMINICA	4.00	6.67	8.00
DOMINICAN REPUBLIC	18.63	17.96	16.56
GRENADA	5.88	5.88	8.82
HAITI	29.03	32.66	36.28
JAMAICA	14.59	12.47	11.08
PUERTO RICO	3.72	7.67	6.76
ST KITTS AND NEVIS	26.92	26.92	19.23
ST LUCIA	8.20	3.28	4.92
ST VINCENT AND THE GRENADINES	12.82	12.82	12.82
TRINIDAD AND TOBAGO	7.80	5.85	4.87
MESOAMERICA			
BELIZE	2.72	3.07	3.29
COSTA RICA	4.31	3.92	4.90
EL SALVADOR	28.09	33.30	32.09
GUATEMALA	12.64	13.30	14.00
HONDURAS	14.30	9.55	9.12
MEXICO	12.91	12.91	13.11
NICARAGUA	13.71	16.62	15.79
PANAMA	6.73	7.37	7.26
SOUTH CONE			
ARGENTINA	9.90	10.18	13.90
CHILE	2.85	2.22	1.77
PARAGUAY	6.54	8.08	9.82
URUGUAY	7.37	7.43	10.32

Source: World Bank (2013).

FUENTE: (ALTAYA, Maité M. (coordinator), 2014, p. 201)

ANEXO 37

ANEXO N° 37

PAISES ANDINOS - Superficie total, área agrícola y con riego													
Miles de hectáreas								Participación porcentual					
Superficie del país	Superficie agrícola			Superficie total provista para riego.				% de la superficie agrícola en relación con la superficie del país			% de la superficie con riego en relación con la superficie agrícola		
	1990	2000	2010	1990	2000	2010		1990	2000	2010	1990	2000	2010
Bolivia	108.330	35.455	37.143	37.122	183	290	227	32,7	34,3	34,3	0,5	0,8	0,6
Colombia	110.950	45.083	44.859	42.503	650	900	1.050	40,6	40,4	38,3	1,4	2,0	2,5
Ecuador	25.637	7.846	8.066	7.498	820	853	1.500	30,6	31,5	29,2	10,5	10,6	20,0
Perú a)	128.522	21.836	23.124	24.023	1.645	2.012	2.485	17,0	18,0	18,7	7,5	8,7	10,3
a)	El censo del 2012 establece 2.579,9 miles de hectáreas con riego.												
Fuente:	http://faostat.fao.org/site/449/DesktopDefault.aspx?PageID=449#ancor								20/01/2015				
Elaboración:	Propia												

ANEXO 38

ANEXO N° 38

BOLIVIA: Distribución de la tierra				
	CENSO 1984 *		Peso relativo de los tamaños de las UPAS	
Tamaño (ha)	# Unidades agropecuarias	Superficie (ha)	% del total de las unidades agropecuarias	% de la superficie total
Menos de 5*	214.437	323.374	68%	1%
Más de 5 y menos de 20	57.878	516.285	18%	2%
Más de 20 y menos de 50	18.712	551.342	6%	2%
Más de 50 y menos de 200	14.969	1.116.717	5%	5%
Más de 200 y menos de 500	2.776	811.788	1%	4%
Más de 500	5.828	19.350.646	2%	85%
Total	314.600	22.670.152	100%	100%
*Incuye Unidades Agropecuarias que no tienen tierra y las que no especificaron superficie				
Fuente: II Censo Agropecuario de 1984. Resultados finales.				
Versión reeditada y digitalizada por la fundación Tierra				
www.ftierra.org/ft/index.php?option=com_docman&task=doc_download&id=555Itemid=65				
13/02/2015				
Se realizó un censo agropecuario en 2013, pero aún no se dispone de resultados.				

ANEXO 39

ANEXO N° 39

COLOMBIA : Distribución de la tierra																	
Evolución en la distribución de la tierra									Peso relativo de los tamaños de las UPAS								
	1970		1984		1997		2002		% del total de las unidades agropecuarias				% de la superficie total				
Tamaño (ha)	Miles de UPAS	Superficie (ha)	Miles de UPAS	Superficie (ha)	Miles de UPAS	Superficie (ha)	Miles de UPAS	Superficie (ha)	1970	1984	1997	2002	1970	1984	1997	2002	
Menos de 5	678,5	868,7	987,9	1.147,1	1.391,9	1.447,1	2.333,0	2.189,4	64,0%	62,4%	64,8%	67,6%	0,1	0,1	0,1	0,04	
Entre 5 y 20	219,3	1.835,3	336,8	2.558,5	444,5	3.232,8	651,3	4.480,2	20,7%	21,3%	20,7%	18,9%	10,6%	11,5%	12,9%	8,6%	
Entre 20 y 50	84,2	2.213,8	136,0	3.193,1	170,9	3.810,4	254,3	5.623,1	7,9%	8,6%	8,0%	7,4%	12,7%	14,4%	15,2%	10,8%	
Entre 50 y 200	60,2	4.363,2	96,6	6.430,3	117,3	6.758,9	170,2	10.360,5	5,7%	6,1%	5,5%	4,9%	25,1%	28,9%	27,0%	19,8%	
Entre 200 y 500	13,2	3.036,4	19,0	3.714,3	19,1	3.329,5	30,8	5.289,2	1,2%	1,2%	0,9%	0,9%	17,5%	16,7%	13,3%	10,1%	
Más de 500	5,4	5.054,7	6,7	5.189,7	5,7	6.408,6	13,9	24.254,1	0,5%	0,4%	0,3%	0,4%	29,1%	23,3%	25,6%	46,5%	
Total	1.060,8	17.372,1	1.583,0	22.233,0	2.149,4	24.987,2	3.453,5	52.196,5	100,0%	100,0%	#####	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	#####	
	Superficie promedio				Variación entre los censos												
Tamaño (ha)	1970	1984	1997	2002	En el número de unidades			En la superfide									
					1984/1970	1997/1984	2002/1997	1984/1970	1997/1984	2002/1997							
Menos de 5	1,3	1,2	1,0	0,9	1,5	1,4	1,7	1,3	1,3	1,5							
Entre 5 y 20	8,4	7,6	7,3	6,9	1,5	1,3	1,5	1,4	1,3	1,4							
Entre 20 y 50	26,3	23,5	22,3	22,1	1,6	1,3	1,5	1,4	1,2	1,5							
Entre 50 y 200	72,5	66,6	57,6	60,9	1,6	1,2	1,5	1,5	1,1	1,5							
Entre 200 y 500	230,0	195,5	174,3	171,7	1,4	1,0	1,6	1,2	0,9	1,6							
Más de 500	936,1	774,6	1.124,3	1.744,9	1,2	0,9	2,4	1,0	1,2	3,8							
Total	16,4	14,0	11,6	15,1													
Fuente: Atlas de la Distribución de la Propiedad Rural en Colombia, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Universidad de Los Andes, Bogotá, 2012, Tabla																	
Elaboración: Propia																	

ANEXO 40

ANEXO N° 40

ECUADOR: distribución de la tierra												
Evolución en la distribución de la tierra					Peso relativo de los tamaños de las UPAS						Variación entre censos	
Tamaño (ha)	CENSO 1974 **		CENSO 2000*		% del total		% de la superficie total		Superficie promedio		En el número de unidades 2000/1974	En la superficie 2000/1974
	# UPAS	Superficie (ha)	# UPAS	Superficie (ha)	1974	2000	1974	2000	1974	2000		
>5	346.877	538.700	535.309	774.225	67%	64%	7%	6%	1,6	1,4	1,54	1,44
< 5 Y > 20	96.360	935.300	176.726	1.706.794	19%	21%	12%	14%	9,7	9,7	1,83	1,82
< 20 Y > 100	64.813	2.664.700	111.290	4.614.436	12%	13%	34%	37%	41,1	41,5	1,72	1,73
< 100	11.091	3.810.800	19.557	5.260.375	2%	2%	48%	43%	343,6	269,0	1,76	1,38
Total	519.141	7.949.500	842.882	12.355.830	100%	100%	100%	100%	15,31	14,7		
* Fuente:												
http://www.inec.gob.ec/estadisticas/index.php?option=com_remository&Itemid=&func=startdown&id=68&lang=es&TB_iframe=true&height=250&width=800												
** Fuente:												
¿Reforma Agraria en el Ecuador? viejos temas, nuevos argumentos. Frank Brassel, Stalin Herrera, Michel Laforge Editores; 2008.												
http://www.sipae.com/wp-content/uploads/2013/08/Reforma-Agraria.pdf												13/02/2015
Elaboración: Propia												

ANEXO 41

ANEXO N° 41

PERÚ: Distribución de la tierra

Evolución en la distribución de la tierra					Peso relativo de los tamaños de las UPAS						Variación entre censos	
Tamaño (ha)	CENSO 1994 *		CENSO 2012 **		% del total		% de la superficie total		Superficie promedio		En el número de unidades 2012/1994	En la superficie 2012/1994
	N° UPAS	Superficie (ha)	N° UPAS	Superficie (ha)	1994	2012	1994	2012	1994	2012		
0-2.99	967.550	919.956	1.217.432	702.246	55%	57%	17%	10%	0,95	0,58	126%	76%
3.-9,99	506.973	1.783.057	563.637	1.404.620	29%	26%	33%	20%	3,52	2,49	111%	79%
10-29.99	180.346	1.325.638	284.801	1.828.041	10%	13%	24%	26%	7,35	6,42	158%	138%
30 a más	90.904	1.448.327	62.217	3.190.101	5%	2,9%	26%	45%	15,93	51,27	68%	220%
Total	1.745.773	5.476.978	2.128.087	7.125.008	100%	100%	100%	100%	3,14	3,35		

* Fuente: Ministerio de Agricultura, Plan estratégico sectorial multianual 2012-2016; Abril 2012, p.13

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DD7BCB4FF225E35005257B6D006F81ED/\\$FILE/pesem2012-2016-1.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/DD7BCB4FF225E35005257B6D006F81ED/$FILE/pesem2012-2016-1.pdf)

** Se utilizó las "Unidades agropecuarias con superficie agrícola", pues las "Unidades agropecuarias con tierra" tenían un componente de superficie no agrícola muy alto: 31.617.456,8 hectáreas en total.

Fuente: <http://censos.inei.gob.pe/cenagro/tabulados/?id=CensosNacionales>

12/02/2015

Elaboración: Propia

ANEXO 42

ANEXO N° 42													
PAISES ANDINOS - POBLACIÓN TOTAL Y RURAL													
	Miles de habitantes									% Crecimiento anual promedio			
	Población 1989-1991			Población 1999-2001			Población 2010			1999-2001/1989-1991		2010/1999-2001	
	Total	Rural	% ru- ral/total	Total	Rural	% ru- ral/total	Total	Rural	% ru- ral/total	Total	Rural	Total	Rural
Bolivia	6.670	2.963	44%	8.318	3.174	38%	10.031	3.356	33%	2,86	0,69	1,89	0,56
Colombia	34.975	10.942	31%	39.772	11.105	28%	46.300	11.542	25%	1,29	0,15	1,53	0,39
Ecuador	10.264	4.611	45%	12.308	4.856	39%	13.775	4.553	33%	1,83	0,52	1,13	(0,64)
Perú	21.750	6.763	31%	26.001	7.621	29%	29.496	8.364	28%	1,80	1,20	1,27	0,93
Fuente: 2010 y 1999-2001 http://www.fao.org/docrep/015/am081m/PDF/am081m00a.pdf													
1989-1991 ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/y5473m/y5473m02a.pdf para población rural.													
1989-1991 ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/008/y5473m/y5473m01a.pdf para población total.													
Elaboración: Propia													

ANEXO 43

Tabla 2: Participación (%) de la agricultura en el PIB nacional, 1993, 2003 y 2013.

	1993	2003	2013
Antigua y Barbuda	4,1	2,0	2,1 a
Argentina	5,5	9,8	6,7
Bahamas	2,8	2,8	2,1 a
Barbados	3,6	2,3	1,5 a
Belice	16,7	16,8	13,1 b
Bolivia (E.P.)	16,3	15,4	13,0 a
Brasil	7,6	7,4	5,7
Chile	9,2	5,3	3,4
Colombia	13,9	9,0	6,1
Costa Rica	13,0	8,7	5,6
Cuba	10,3	7,8	5,0 b
Domínica	21,5	12,9	14,9 a
República Dominicana	11,2	6,4	6,1
Ecuador	24,3	11,7	9,9
El Salvador	14,9	9,0	10,8
Grenada	10,6	6,8	5,4 a
Guatemala	...	14,4	11,3
Guyana	36,2	31,4	21,5 a
Haití	...	...	...
Honduras	20,6	12,8	13,4
Jamaica	8,0	5,9	6,7 a
México	4,5	3,6	3,5
Nicaragua	...	17,1	19,9 a
Panamá	8,1	7,8	3,5 a
Paraguay	17,8	18,3	21,0
Perú	9,5	8,2	7,4 a
San Cristobal y Nieves	6,8	2,1	1,5 a
Santa Lucía	10,9	4,9	3,6 a
San Vicente y las Granadinas	14,9	6,4	7,5 a
Suriname	19,2	7,2	9,3 a
Trinidad y Tobago	2,6	1,0	0,6 a
Uruguay	7,4	11,1	10,0
Venezuela (R.B.)	5,5	4,6	5,8 c

Fuente: Banco Mundial (en línea).
 Notas: /a cifras corresponden al año 2012.
 /b cifras corresponden al año 2011.
 /c cifras corresponden al año 2010.
 /... cifras no disponibles.

FUENTE: (FAO, 2014, p. 31)

ANEXO 44

ANEXO N° 44

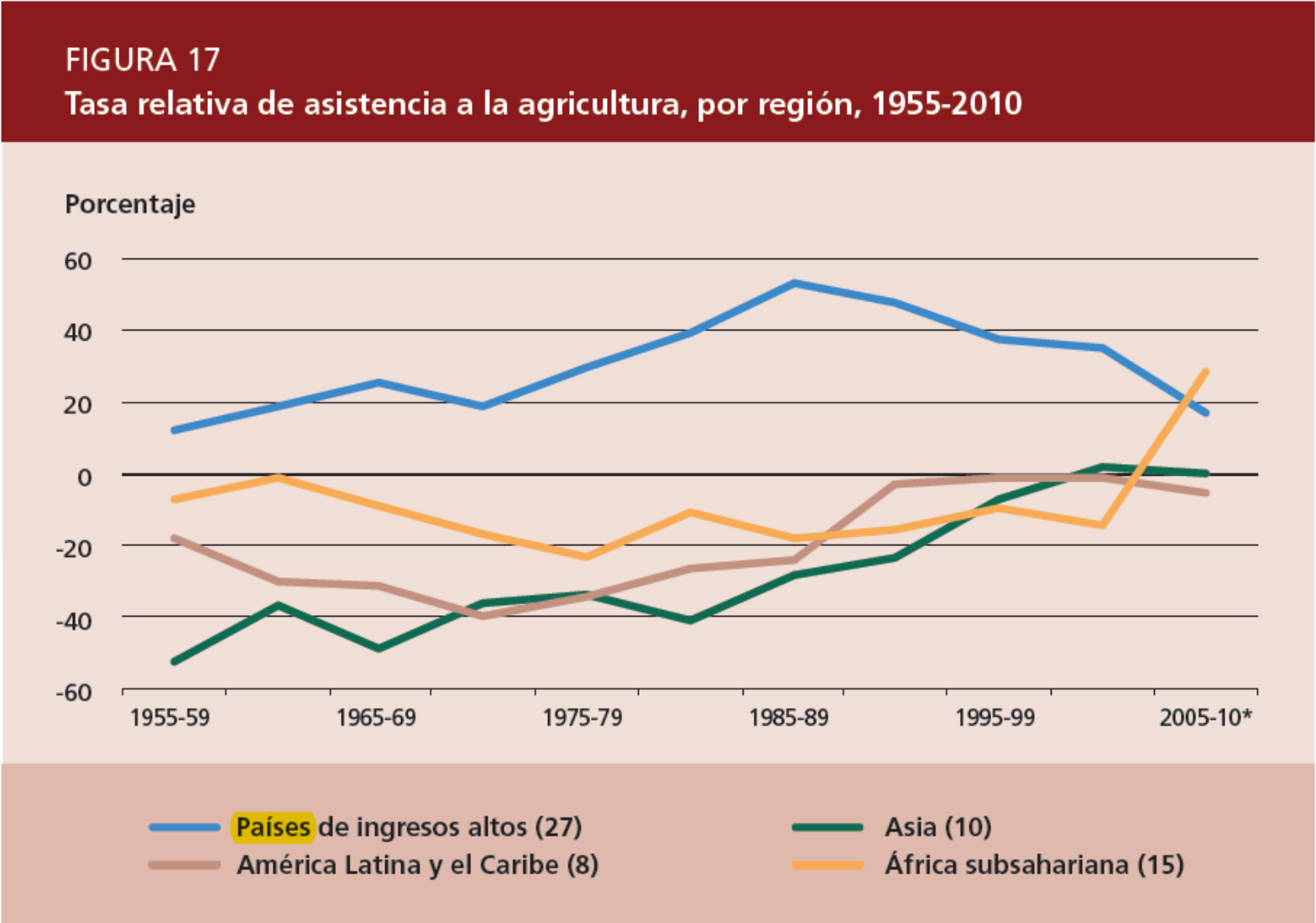
PAISES ANDINOS - PIB por actividades económicas									
Participación porcentual en el PIB Total a)									
		Agricultura ganadería, caza, silvicultura y pesca	Minas y canteras	Industrias manufactureras	Construcción	Comercio reparación restaurantes y hoteles	Intermediación financiera, actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler	Servicios	Transporte almacenamiento comunicaciones
Bolivia	1990	15,4	10,2	17,0	3,1	12,1	10,2	17,7	9,3
	2000	13,0	6,6	13,2	3,0	10,3	13,6	24,3	11,3
	2010	10,4	14,0	11,3	2,7	9,8	8,7	21,5	9,0
Colombia	1900	11,0	7,0	17,2	4,3	15,5	20,3	13,4	5,6
	2000	8,3	5,9	13,9	4,2	12,9	20,6	20,7	6,3
	2010	6,5	8,4	12,8	7,2	11,6	19,3	19,4	6,4
Ecuador	1990	20,5	4,1	22,3	3,0	15,2	10,0	11,9	8,7
	2000	15,4	9,4	18,3	4,9	16,2	7,6	13,6	8,9
	2010	15,4	11,9	12,4	9,3	12,3	9,0	23,2	7,7
Perú	1990	7,3	6,6	18,2	3,7	21,2	4,4	18,5	8,5
	2000	8,1	6,5	15,2	5,0	16,9	4,4	23,6	8,4
	2010	6,9	12,3	15,6	6,3	16,9	4,5	20,1	7,8
a) A precios corrientes. La suma no llega al total porque no están incluidos impuestos y ajustes									
Fuente:	http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2219&idioma=e								20/01/2015
	Estimaciones de la CEPAL con base en fuentes oficiales .								
	La suma no es el total del PIB porque no están incluidos impuestos y ajustes								
Elaboración:	Propia								

ANEXO 45

ANEXO N° 45

PAISES ANDINOS - PIB Total y Agropecuario en millones de dólares constantes										
PIB Total					PIB Agropecuario a)					
	1990	2000	2010	Crecimiento anual promedio		1990	2000	2010	Crecimiento anual promedio	
				1990/2000	2000/2010				1990/2000	2000/2010
Bolivia	9.313	13.481	19.650	3,77%	3,84%	1.175	1.574	2.042	2,97%	2,63%
Colombia	147.219	192.491	287.018	2,72%	4,08%	13.022	15.235	18.662	1,58%	2,05%
Ecuador	38.021	46.459	69.555	2,02%	4,12%	3.327	4.826	6.770	3,79%	3,44%
Perú	57.865	85.465	147.070	3,98%	5,58%	4.589	7.362	10.122	4,84%	3,24%
PAISES ANDINOS - PIB Total y Agropecuario en millones de dólares corrientes										
PIB Total					PIB Agropecuario a)					
	1990	2000	2010	Crecimiento anual promedio		1990	2000	2010	Crecimiento anual promedio	
				1990/2000	2000/2010				1990/2000	2000/2010
Bolivia	4.868	8.398	19.650	5,61%	8,87%	747	1.089	2.042	3,84%	6,49%
Colombia	57.045	99.876	287.018	5,76%	11,13%	6.250	8.295	18.662	2,87%	8,45%
Ecuador	15.232	18.319	69.555	1,86%	14,27%	3.126	2.822	6.770	-1,02%	9,15%
Perú	29.280	51.743	147.070	5,86%	11,01%	2.134	4.175	10.122	6,94%	9,26%
a) Corresponde a agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.										
Fuente:	http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2204&idioma=e								20/01/2015	
	http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2216&idioma=e									
	http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2203&idioma=e									
	http://interwp.cepal.org/sisgen/ConsultaIntegrada.asp?idIndicador=2215&idioma=e								Elaboración:	Propia

ANEXO 46



Notas: *Para la mayoría de países, el punto más reciente de la figura es la tasa media anual ponderada (basada en la producción agrícola) para los años 2005-10; en otro caso, es el valor de las observaciones más recientes. Promedios ponderados a cinco años basados en la producción agrícola valorada a precios no distorsionados. Entre paréntesis se indica el número de países incluido en cada grupo.

Fuente: Cálculos de los autores utilizando datos de Anderson y Nelgen, 2012.

FUENTE: (FAO, 2012, p. 49)

ANEXO 47

ANEXO N° 47

BOLIVIA - Volumen de producción de los 20 principales productos agropecuarios

Productos	Volumen en Toneladas				% crecimiento anual promedio			
	1970	1990	2000	2010	1970/1990	1990/2000	2000/2010	1970/2010
Carne indígena, vacuno a)	59.952	162.502	159.767	202.357	5,1%	-0,2%	2,4%	3,1%
Carne indígena, pollo	14.996	41.035	133.862	381.655	5,2%	12,6%	11,0%	8,4%
Soja	-	232.743	1.197.251	1.693.048	-	-	3,5%	-
Azucar, caña	1.467.734	3.880.186	3.601.748	6.403.181	5,0%	-0,7%	5,9%	3,8%
Carne indígena, cerdo	27.525	65.290	76.373	83.818	4,4%	1,6%	0,9%	2,8%
Arroz, cascara	72.530	211.263	299.083	442.017	5,5%	3,5%	4,0%	4,6%
Leche, entera fresca, vaca	3.135	113.000	231.454	371.676	19,6%	7,4%	4,9%	12,7%
Papas, patatas	655.000	619.759	721.466	1.002.902	-0,3%	1,5%	3,3%	1,1%
Semilla de girasol	-	-	-	246.683	-	-	-	-
Platanos	98.500	325.000	379.170	338.901	6,2%	1,6%	-1,1%	3,1%
Maiz	285.700	390.952	653.271	1.018.988	1,6%	5,3%	4,5%	3,2%
Huevos de gallina	-	48.000	38.935	69.790	-	-2,1%	6,0%	-
Castañas	-	197	34.400	54.000	-	68%	4,6%	-
Algodon, fibra	-	-	-	29.000	-	-	-	-
Bananos	211.700	138.000	161.926	158.178	-2,1%	1,6%	-0,2%	-0,7%
Nueces del brasil con cáscara	-	-	36.000	45.000	-	-	2,3%	-
Trigo	-	-	-	241.397	-	-	-	-
Frijoles, secos	-	-	-	76.697	-	-	-	-
Carne indígena, ovino	13.688	14.715	15.737	12.499	0,4%	0,7%	-2,3%	-0,2%
Naranjas	-	-	-	170	-	-	-	-

a) El orden proviene de los datos del 2010, de mayor valor a menor.

Fuente <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>

31/01/2015

Elaboración: Propia

ANEXO 48

ANEXO N° 48

COLOMBIA - Volumen de producción de los 20 principales productos agropecuarios

Productos	Volumen en Toneladas				% crecimiento anual promedio			
	1970	1990	2000	2010	1970/1990	1990/2000	2000/2010	1970/2010
Carne indígena, vacuno a)	450.983	746.148	744.791	771.953	2,5%	-0,02%	0,4%	1,4%
Leche, entera fresca, vaca	2.250.000	4.037.290	6.148.050	6.285.126	3,0%	4,3%	0,2%	2,6%
Carne indígena, pollo	45.357	297.323	506.584	1.067.423	9,9%	5,5%	7,7%	8,2%
Azucar, caña	12.700.000	27.790.736	33.959.251	33.300.000	4,0%	2,0%	-0,2%	2,4%
Café, verde	507.000	845.000	637.140	535.380	2,6%	-2,8%	-1,7%	0,1%
Bananos	780.100	1.243.614	1.593.628	2.019.625	2,4%	2,5%	2,4%	2,4%
Platanos	1.690.000	2.515.900	2.825.083	2.978.461	2,0%	1,2%	0,5%	1,4%
Arroz, cascara	752.595	2.116.600	2.693.930	2.011.860	5,3%	2,4%	-2,9%	2,5%
Huevos de gallina	47.464	223.783	386.399	584.961	8,1%	5,6%	4,2%	6,5%
Fruta citrica, nep	-	-	670.000	730.000	-	-	0,9%	-
Aceite, palma	-	251.961	524.001	753.039	-	7,6%	3,7%	-
Carne indígena, cerdo	69.027	132.550	104.959	196.456	3,3%	-2,3%	6,5%	2,6%
Papas, patatas	913.100	2.464.400	1.404.102	1.867.899	5,1%	-5,5%	2,9%	1,8%
Yuca	1.200.000	1.939.020	1.792.380	2.082.440	2,4%	-0,8%	1,5%	1,4%
Tomates, frescos	145.000	505.005	375.082	512.912	6,4%	-2,9%	3,2%	3,2%
Fruta, tropical (fresca) nep	-	150.000	343.683	445.000	-	8,6%	2,6%	-
Aguacates	-	-	131.664	205.443	-	-	4,5%	-
Piña tropical	-	341.790	338.349	444.387	-	-0,1%	2,8%	-
Mangos, mangostanes y guayabas	-	-	135.016	201.029	-	-	4,1%	-
Cebollas, secas	200.000	470.095	745.604	459.320	4,4%	4,7%	-4,7%	2,1%

a) El orden proviene de los datos del 2010, de mayor valor a menor.

Fuente <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>

31/01/2015

Elaboración: Propia

ANEXO 49

ANEXO N° 49

ECUADOR - Volumen de producción de los 20 principales productos agropecuarios

Productos	Volumen en Toneladas				% crecimiento anual promedio			
	1970	1990	2000	2010	1970/1990	1990/2000	2000/2010	1970/2010
Bananos	2.911.342	3.054.566	6.477.039	7.931.060	0,2%	7,8%	2,0%	2,5%
Leche, entera fresca, vaca	705.000	2.774.000	4.800.000	5.709.457	7,1%	5,6%	1,8%	5,4%
Carne indígena, vacuno	62.441	100.029	170.641	259.998	2,4%	5,5%	4,3%	3,6%
Carne indígena, pollo	-	69.161	191.027	334.093	-	10,7%	5,7%	-
Arroz, cascara	230.090	840.361	1.246.630	1.706.193	6,7%	4,0%	3,2%	5,1%
Carne indígena, cerdo	29.925	70.661	113.551	183.311	4,4%	4,9%	4,9%	4,6%
Azucar, caña	6.500.000	5.720.897	5.402.380	8.347.182	-0,6%	-0,6%	4,4%	0,6%
Aceite, palma	-	150.425	217.864	400.000	-	3,8%	6,3%	-
Cacao, en grano	53.584	96.722	99.875	132.100	3,0%	0,3%	2,8%	2,3%
Mangos, mangostanes y guayabas	-	-	63.763	212.220	-	-	12,8%	-
Platanos	448.990	1.065.222	475.724	547.291	4,4%	-7,7%	1,4%	0,5%
Huevos de gallina	-	55.890	72.150	110.000	-	2,59%	4,31%	-
Fruta, fresca, nep	42.000	-	230.000	204.973	-	-	-1,1%	4,0%
Papas, patatas	541.794	368.605	239.715	386.798	-1,9%	-4,2%	4,9%	-0,8%
Maiz	256.067	465.399	-	984.096	3,0%	-	-	3,4%
Piña tropical	59.090	59.021	-	124.226	0,0%	-	-	1,9%
Café, verde	72.053	134.980	138.030	31.347	3,2%	0,2%	-13,8%	-2,1%
Fruta, tropical (fresca) nep	-	-	-	73.759	-	-	-	-
Almendra de palma	-	-	-	90.000	-	-	-	-
Abaca, cañamo de manila	-	-	-	30.707	-	-	-	-

a) El orden proviene de los datos del 2010, de mayor valor a menor.

Fuente <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>

31/01/2015

Elaboración: Propia

ANEXO 50

ANEXO N° 50

PERÚ - Volumen de producción de los 20 principales productos agropecuarios

Productos	Volumen en Toneladas				% crecimiento anual promedio			
	1970	1990	2000	2010	1970/1990	1990/2000	2000/2010	1970/2010
Carne indígena, pollo	57.640	244.697	540.842	1.021.033	7,5%	8,3%	6,6%	7,5%
Arroz, cascara	586.721	966.101	1.892.100	2.831.374	2,5%	7,0%	4,1%	4,0%
Papas, patatas	1.929.470	1.153.979	3.274.860	3.814.373	-2,5%	11,0%	1,5%	1,7%
Leche, entera fresca, vaca	824.951	776.900	1.066.960	1.678.372	-0,3%	3,2%	4,6%	1,8%
Carne indígena, vacuno	72.782	116.746	130.165	171.835	2,4%	1,1%	2,8%	2,2%
Platanos	853.591	702.418	1.444.700	2.007.284	-1,0%	7,5%	3,3%	2,2%
Azucar, caña	8.067.975	6.700.000	7.535.150	9.854.961	-0,9%	1,2%	2,7%	0,5%
Esparragos	-	57.996	168.356	335.209	-	11,2%	7,1%	-
Café, verde	65.368	81.142	191.651	264.605	1,1%	9,0%	3,3%	3,6%
Mangos, mangostanes y guayabas	65.097	-	125.185	457.774	-	-	13,8%	5,0%
Huevos de gallina	-	98.600	162.280	285.102	-	5,1%	5,8%	-
Carne indígena, cerdo	46.473	66.501	91.535	116.630	1,8%	3,2%	2,5%	2,3%
Uvas	-	-	-	280.468	-	-	-	-
Cebollas, secas	-	-	383.495	724.042	-	-	6,6%	-
Chiles y pimientos, secos	-	-	-	135.791	-	-	-	-
Yuca	498.316	381.069	882.517	1.240.121	-1,3%	8,8%	3,5%	2,3%
Aguacates	87.396	87.928	-	184.370	0,0%	-	-	1,9%
Maíz verde	133.405	161.983	370.451	408.181	1,0%	8,6%	1,0%	2,8%
Limones y limas	-	189.145	238.179	233.032	-	2,3%	-0,2%	-
Carne indígena, ovino	23.616	23.800	31.092	33.734	0,0%	2,7%	0,8%	0,9%

a) El orden proviene de los datos del 2010, de mayor valor a menor.

Fuente <http://faostat.fao.org/site/339/default.aspx>

Elaboración: Propia

31/01/2015

ANEXO 51

ANEXO N° 51

BOLIVIA - Variación de los rendimientos en la producción de los 20 principales productos agropecuarios

Productos a)	Unidades b)	Rendimientos				% de variación			
		1970	1990	2000	2010	1970/1990	1990/2000	2000/2010	1970/2010
Carne indígena, vacuno	Hg/An c)	1.581	1.692	1.715	1.323	7,0%	1,4%	-22,9%	-16,3%
Carne indígena, pollo	0,1 Gr/An c)	11.752	11.990	12.442	13.210	2,0%	3,8%	6,2%	12,4%
Soja	Hg/Ha	15.000	16.234	19.406	15.579	8,2%	19,5%	-19,7%	3,9%
Azucar, caña	Hg/Ha	380.045	463.754	429.608	469.431	22,0%	-7,4%	9,3%	23,5%
Carne indígena, cerdo	Hg/An c)	500	500	500	500	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Arroz, cascara	Hg/Ha	13.157	19.314	19.134	22.757	46,8%	-0,9%	18,9%	73,0%
Leche, entera fresca, vaca	Hg/An	12.540	13.951	16.894	20.999	11,3%	21,1%	24,3%	67,5%
Papas, patatas	Hg/Ha	68.947	51.779	57.531	56.579	-24,9%	11,1%	-1,7%	-17,9%
Semilla de girasol	Hg/Ha		13.676	8.500	13.882	-	-37,8%	63,3%	-
Platanos	Hg/Ha	158.871	100.619	102.365	92.862	-36,7%	1,7%	-9,3%	-41,5%
Maiz	Hg/Ha	12.922	16.658	21.259	27.890	28,9%	27,6%	31,2%	115,8%
Huevos de gallina	100Mg/An	48.624	53.757	43.261	42.042	10,6%	-19,5%	-2,8%	-13,5%
Castañas	Hg/Ha	-	9.426	13.760	12.390	-	46,0%	-10,0%	-
Bananos	Hg/Ha	240.568	76.667	102.439	90.429	-68,1%	33,6%	-11,7%	-62,4%
Trigo	Hg/Ha	7.000	6.480	8.492	13.920	-7,4%	31,0%	63,9%	98,9%
Frijoles, secos	Hg/Ha	5.000	12.431	9.963	13.091	148,6%	-19,9%	31,4%	161,8%
Carne indígena, ovino	Hg/An c)	100	77	82	85	-23,0%	6,5%	3,7%	-15,0%
Naranjas	Hg/Ha	79.412	62.467	76.923	69.747	-21,3%	23,1%	-9,3%	-12,2%
Café, verde	Hg/Ha	8.358	8.850	11.349	10.774	5,9%	28,2%	-5,1%	28,9%
Yuca	Hg/Ha	125.028	108.254	99.037	87.738	-13,4%	-8,5%	-11,4%	-29,8%
Limonos y limas	Hg/Ha	92.632	94.335	95.000	75.260	1,8%	0,7%	-20,8%	-18,8%
Maíz verde	Hg/Ha	30.000	25.571	26.471	29.434	-14,8%	3,5%	11,2%	-1,9%
Melocotones (duraznos) y nectarinas	Hg/Ha	47.872	52.235	56.154	56.760	9,1%	7,5%	1,1%	18,6%
Hortalizas leguminosas nep	Hg/Ha	24.286	13.647	16.790	17.456	-43,8%	23,0%	4,0%	-28,1%
Tomates, frescos	Hg/Ha	100.000	99.900	132.333	104.824	-0,1%	32,5%	-20,8%	4,8%
Carne indígena, caprino	Hg/An c)	110	110	110	110	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%

a) El orden proviene de los datos del 2010, de mayor valor a menor, e incluye productos que no constan en el 2010 pero sí entre los primeros 20 de 1990 y 1970.

b) Las superficies cultivadas son dadas en hectáreas.

Las existencias de animales vivos son dadas en cabezas con excepción de los aves/conejos/roedores que se expresan en 1000 cabezas y colmenas en número.

El rendimiento de las culturas es dado en hectogramos/hectárea.

Los animales en producción/sacrificados para la ganadería son dados en cabezas con excepción de los aves/conejos/roedores que se expresan en 1000 cabezas y de las abejas que se expresan en número.

El rendimiento/peso en carcasa para la ganadería es dado en hg/animal con excepción de los huevos y los aves/conejos/roedores que se expresan en 0,1 gramo/animal, de la miel y de la cera de abejas que se expresan en hg/colmena.

c) Rendimiento/Peso en carcasa

Fuente: <http://faostat.fao.org/site/444/DesktopDefault.aspx?PagelD=444#ancor>

Elaboración: Propia

02/02/2015

ANEXO 52

ANEXO N° 52

COLOMBIA - Variación de los rendimientos en la producción de los 20 principales productos agropecuarios

Productos a)	Unidades b)	Rendimientos				% de variación			
		1970	1990	2000	2010	1970/1990	1990/2000	2000/2010	1970/2010
Carne indígena, vacuno	Hg/An	1.750	1.921	2.004	2.116	10%	4,3%	5,6%	20,9%
Leche, entera fresca, vaca	Hg/An	8.925	9.613	10.079	11.859	8%	4,8%	17,7%	32,9%
Carne indígena, pollo	0,1 Gr/An c)	20.709	10.760	8.963	10.000	-48%	-16,7%	11,6%	-51,7%
Azucar, caña	Hg/Ha	533.613	873.006	836.410	955.439	64%	-4,2%	14,2%	79,1%
Café, verde	Hg/Ha	6.108	8.450	9.434	6.881	38%	11,6%	-27,1%	12,7%
Platanos	Hg/Ha	70.417	71.514	72.291	80.771	2%	1,1%	11,7%	14,7%
Bananos	Hg/Ha	267.158	383.831	327.988	258.633	44%	-14,5%	-21,1%	-3,2%
Arroz, cascara	Hg/Ha	32.271	40.618	57.355	42.259	26%	41,2%	-26,3%	31,0%
Huevos de gallina	100Mg/An	109.000	151.133	151.138	151.583	39%	0,003%	0,3%	39,1%
Carne indígena, cerdo	Hg/An	585	681	814	794	16%	19,5%	-2,5%	35,7%
Papas, patatas	Hg/Ha	108.573	152.736	128.180	172.462	41%	-16,1%	34,5%	58,8%
Yuca	Hg/Ha	80.000	93.532	99.939	106.094	17%	6,9%	6,2%	32,6%
Tomates, frescos	Hg/Ha	120.833	215.814	217.263	367.863	79%	0,7%	69,3%	204,4%
Fruta, tropical (fresca) nep	Hg/Ha	-	150.000	94.757	103.488	-	-36,8%	9,2%	-
Aguacates	Hg/Ha	83.333	78.095	99.715	95.148	-6%	27,7%	-4,6%	14,2%
Piña tropical	Hg/Ha	395.349	439.941	399.751	393.019	11%	-9,1%	-1,7%	-0,6%
Mangos, mangostanes y guayabas	Hg/Ha	129.630	111.223	113.383	107.617	-14%	1,9%	-5,1%	-17,0%
Cebollas, secas	Hg/Ha	200.000	201.758	394.458	232.945	1%	95,5%	-40,9%	16,5%
Maiz	Hg/Ha	13.257	14.498	21.064	27.226	9%	45,3%	29,3%	105,4%
Frijoles, secos	Hg/Ha	5.843	8.029	10.762	11.563	37%	34,0%	7,4%	97,9%
Tabaco bruto	Hg/Ha	18.502	16.569	18.899	10.540	-10%	14,1%	-44,2%	-43,0%
Coles y otras crucíferas	Hg/Ha	345.714	409.302	403.509	591.837	18%	-1,4%	46,7%	71,2%
Soja	Hg/Ha	19.835	19.986	22.493	17.152	1%	12,5%	-23,7%	-13,5%

a) El orden proviene de los datos del 2010, de mayor valor a menor, e incluye productos que no constan en el 2010 pero sí entre los primeros 20 de 1990 y 1970.

b) Las superficies cultivadas son dadas en hectáreas.

Las existencias de animales vivos son dadas en cabezas con excepción de los aves/conejos/roedores que se expresan en 1000 cabezas y colmenas en número.

El rendimiento de las culturas es dado en hectogramos/hectárea.

Los animales en producción/sacrificados para la ganadería son dados en cabezas con excepción de los aves/conejos/roedores que se expresan en 1000 cabezas y de las abejas que se expresan en número.

El rendimiento/peso en carcasa para la ganadería es dado en hg/animal con excepción de los huevos y los aves/conejos/roedores que se expresan en 0,1 gramo/animal, de la miel y de la cera de abejas que se expresan en hg/colmena.

c) Rendimiento/Peso en carcasa

Fuente: <http://faostat.fao.org/site/444/DesktopDefault.aspx?PageID=444#ancor>

02/02/2015

Elaboración: Propia

ANEXO 53

ANEXO N° 53

ECUADOR - Variación de los rendimientos en la producción de los 20 principales productos agropecuarios

Productos a)	Unidades b)	Rendimientos				% de variación			
		1970	1990	2000	2010	1970/1990	1990/2000	2000/2010	1970/2010
Bananos	Hg/Ha	150.410	213.263	256.444	367.780	41,8%	20,2%	43,4%	144,5%
Leche, entera fresca, vaca	Hg/An	13.302	39.403	42.960	43.150	196,2%	9,0%	0,4%	224,4%
Carne indígena, vacuno	Hg/An c)	1.401	1.290	1.702	2.040	-7,9%	31,9%	19,9%	45,6%
Carne indígena, pollo	0,1 Gr/An c)	12.271	12.000	20.396	21.250	-2,2%	70,0%	4,2%	73,2%
Arroz, cascara	Hg/Ha	26.571	31.218	36.812	43.399	17,5%	17,9%	17,9%	63,3%
Carne indígena, cerdo	Hg/An c)	450	450	505	924	0,0%	12,2%	83,0%	105,3%
Azúcar, caña	Hg/Ha	783.133	671.703	698.207	780.636	-14,2%	3,9%	11,8%	-0,3%
Cacao, en grano	Hg/Ha	2.347	2.944	2.479	3.669	25,4%	-15,8%	48,0%	56,3%
Mangos, mangostanes y guayabas	Hg/Ha	166.174	175.257	61.023	105.629	5,5%	-65,2%	73,1%	-36,4%
Platanos	Hg/Ha	124.962	118.358	54.256	48.375	-5,3%	-54,2%	-10,8%	-61,3%
Huevos de gallina	100Mg/An	58.163	87.110	181.692	183.333	49,8%	108,6%	0,9%	215,2%
Fruta, fresca, nep	Hg/Ha	-	43.583	92.000	109.348	-	111,1%	18,9%	-
Papas, patatas	Hg/Ha	114.738	71.727	56.332	87.422	-37,5%	-21,5%	55,2%	-23,8%
Maiz	Hg/Ha	8.779	10.602	13.932	22.348	20,8%	31,4%	60,4%	154,6%
Piña tropical	Hg/Ha	162.782	204.225	130.862	176.658	25,5%	-35,9%	35,0%	8,5%
Café, verde	Hg/Ha	3.354	3.317	4.814	2.163	-1,1%	45,1%	-55,1%	-35,5%
Fruta, tropical (fresca) nep	Hg/Ha	-	88.372	87.500	54.107	-	-1,0%	-38,2%	-
Abaca, cañamo de manila	Hg/Ha	19.459	9.716	14.881	13.270	-50,1%	53,2%	-10,8%	-31,8%
Soja	Hg/Ha	9.836	19.873	1.706	16.279	102,0%	-91,4%	854,2%	65,5%
Tomates, frescos	Hg/Ha	209.041	157.000	99.998	199.545	-24,9%	-36,3%	99,5%	-4,5%
Fruta cítrica, nep	Hg/Ha	63.860	98.742	50.000	34.199	54,6%	-49,4%	-31,6%	-46,4%
Naranjas	Hg/Ha	167.916	75.191	37.483	21.892	-55,2%	-50,1%	-41,6%	-87,0%
Frijoles, secos	Hg/Ha	5.063	5.411	5.422	3.092	6,9%	0,2%	-43,0%	-38,9%
Yuca	Hg/Ha	106.731	54.593	34.909	32.033	-48,8%	-36,1%	-8,2%	-70,0%
Aguacates	Hg/Ha	80.406	60.177	72.573	98.025	-25,2%	20,6%	35,1%	21,9%
Cebollas, chalotes, verdes	Hg/Ha	97.885	69.308	73.047	74.316	-29,2%	5,4%	1,7%	-24,1%
Papayas	Hg/Ha	259.067	258.663	189.145	133.234	-0,2%	-26,9%	-29,6%	-48,6%

a) El orden proviene de los datos del 2010, de mayor valor a menor, e incluye productos que no constan en el 2010 pero sí entre los primeros 20 de 1990 y 1970.

b) Las superficies cultivadas son dadas en hectáreas.

Las existencias de animales vivos son dadas en cabezas con excepción de los aves/conejos/roedores que se expresan en 1000 cabezas y colmenas en número.

El rendimiento de las culturas es dado en hectogramos/hectárea.

Los animales en producción/sacrificados para la ganadería son dados en cabezas con excepción de los aves/conejos/roedores que se expresan en 1000 cabezas y de las abejas que se expresan en número.

El rendimiento/peso en carcasa para la ganadería es dado en hg/animal con excepción de los huevos y los aves/conejos/roedores que se expresan en 0,1 gramo/animal, de la miel y de la cera de abejas que se expresan en hg/colmena.

c) Rendimiento/Peso en carcasa

Fuente: <http://faostat.fao.org/site/444/DesktopDefault.aspx?PageID=444#ancor>

02/02/2015

ANEXO 54

ANEXO N° 54

PERÚ - Variación de los rendimientos en la producción de los 20 principales productos agropecuarios

Productos a)	Unidades b)	Rendimientos				% de variación			
		1970	1990	2000	2010	1970/1990	1990/2000	2000/2010	1970/2010
Carne indígena, pollo	0,1 Gr/An c)	13.202	19.775	19.696	20.197	50%	-0,4%	3%	53%
Arroz, cascara	Hg/Ha	41.791	52.290	65.901	72.850	25%	26,0%	10,5%	74,3%
Papas, patatas	Hg/Ha	60.287	78.805	115.040	131.588	31%	46,0%	14,4%	118,3%
Leche, entera fresca, vaca	Hg/An	13.075	13.119	20.816	21.310	0,3%	58,7%	2,4%	63,0%
Carne indígena, vacuno	Hg/An c)	1.195	1.369	1.425	1.410	15%	4,1%	-1,1%	18,0%
Platanos	Hg/Ha	124.617	121.397	120.670	128.578	-3%	-0,6%	6,6%	3,2%
Azucar, caña	Hg/Ha	1.415.782	1.089.431	1.180.743	1.280.148	-23%	8,4%	8,4%	-9,6%
Esparragos	Hg/Ha	58.976	64.461	80.231	108.496	9%	24,5%	35,2%	84,0%
Café, verde	Hg/Ha	5.762	4.988	7.246	7.568	-13%	45,3%	4,4%	31,3%
Mangos, mangostanes y guayabas	Hg/Ha	120.774	96.219	108.686	175.695	-20%	13,0%	61,7%	45,5%
Huevos de gallina	100Mg/An	51.634	85.739	173.210	196.622	66%	102,0%	13,5%	280,8%
Carne indígena, cerdo	Hg/An c)	422	486	634	534	15%	30,5%	-15,8%	26,5%
Uvas	Hg/Ha	54.855	63.824	103.998	186.979	16%	62,9%	79,8%	240,9%
Cebollas, secas	Hg/Ha	191.166	203.380	239.475	335.702	6%	17,7%	40,2%	75,6%
Chiles y pimientos, secos	Hg/Ha	-	68.000	79.487	93.065	-	16,9%	17,1%	-
Yuca	Hg/Ha	128.631	93.413	109.285	117.650	-27%	17,0%	7,7%	-8,5%
Aguacates	Hg/Ha	85.766	116.863	95.646	103.870	36%	-18,2%	8,6%	21,1%
Maíz verde	Hg/Ha	54.219	77.832	81.421	87.645	44%	4,6%	7,6%	61,6%
Limones y limas	Hg/Ha	126.341	108.089	101.947	117.997	-14%	-5,7%	15,7%	-6,6%
Carne indígena, ovino	Hg/An c)	106	94	124	121	-11%	31,9%	-2,4%	14,2%
Maiz	Hg/Ha	16.085	19.532	24.119	30.999	21%	23,5%	28,5%	92,7%
Manzanas	Hg/Ha	115.028	118.239	148.775	150.877	3%	25,8%	1,4%	31,2%
Naranjas	Hg/Ha	145.024	94.885	109.514	149.346	-35%	15,4%	36,4%	3,0%
Fruta, tropical (fresca) nep	Hg/Ha	78.711	78.613	110.202	83.333	-0,1%	40,2%	-24,4%	5,9%
Frijoles, secos	Hg/Ha	8.122	8.270	9.210	11.421	2%	11,4%	24,0%	40,6%

a) El orden proviene de los datos del 2010, de mayor valor a menor, e incluye productos que no constan en el 2010 pero sí entre los primeros 20 de 1990 y 1970.

b) Las superficies cultivadas son dadas en hectáreas.

Las existencias de animales vivos son dadas en cabezas con excepción de los aves/conejos/roedores que se expresan en 1000 cabezas y colmenas en número.

El rendimiento de las culturas es dado en hectogramos/hectárea.

Los animales en producción/sacrificados para la ganadería son dados en cabezas con excepción de los aves/conejos/roedores que se expresan en 1000 cabezas y de las abejas que se expresan en número.

El rendimiento/peso en carcasa para la ganadería es dado en hg/animal con excepción de los huevos y los aves/conejos/roedores que se expresan en 0,1 gramo/animal, de la miel y de la cera de abejas que se expresan en hg/colmena.

c) Rendimiento/Peso en carcasa

Fuente: <http://faostat.fao.org/site/444/DesktopDefault.aspx?PageID=444#ancor>

02/02/2015

Elaboración: Propia

ANEXO 55

Anexo I

Rendimientos comparativos de Ecuador, Colombia y Perú, 1994-2003

Producto	Ecuador		Colombia		Perú	
	2003 Tons/ha	Tasa de crec. 1994-2003 (%)	2003 Tons/ha	Tasa de crec. 1994-2003 (%)	2003 Tons/ha	Tasa de crec. 1994-2003 (%)
Cultivos importables						
Maíz (amarillo)	2,32	45,02	3,61	22,11	3,92	26,59
Maíz (blanco)	0,64	25,09	1,66	21,16	1,25	11,52
Rice	3,84	31,75	5,02	27,60	6,79	17,51
Arroz	0,63	-1,46	1,83	-11,76	1,28	12,28
Sorgo			3,54	11,96	2,46	-47,25
Frijol	0,45	-40,13	1,14	15,05	1,02	6,66
Soya	1,87	13,93	2,04	7,28	1,70	22,55
Algodón	1,09	-1,90	2,08	3,95	1,68	-0,63
Caña de azúcar (azúcar)	66,83	-0,47	127,73	1,65	114,52	7,15
Cultivos exportables						
Bananos	26,69	5,78	33,32	-12,32		0,00
Aceite de palma	2,26	17,36	3,50	6,88	3,42	-28,57
Café	0,29	-54,72	0,90	7,91	0,69	22,55
Cacao	0,30	-5,67	0,52	-1,44	0,53	-10,04
Cultivos no transables						
Papa	8,82	8,67	17,53	8,38	12,21	27,23
Tomates	14,66	53,83	26,04	3,39	29,10	-11,34
Cebolla	6,57	3,30	27,05	16,09	26,21	14,42
Yuca	4,42	10,45	10,55	8,09	10,92	1,66
Plátano	4,58	-58,61	7,86	14,84	12,45	-0,60
Naranja	8,00	-29,11	12,38	-18,62	12,73	10,63
Caña de azúcar (panela)	45,08	-16,89	67,26	12,51	-	-

Fuente: SECRETARÍA GENERAL DE LA COMUNIDAD ANDINA
Estadísticas del proyecto 4.37.52.

ANEXO 56

Table 3. Food security typology profile summary

			Low soil fertility		High soil fertility	
			Unfavorable climate	Favorable climate	Unfavorable climate	Favorable climate
Lowest Food Security	Trade insecure	Low food production	Eritrea, Kenya, Niger, Tanzania, Yemen, Zambia	Burundi, Central African Republic, Democratic Republic of Congo, Liberia, Rwanda, Sierra Leone, Solomon Island, Uganda	Democratic Republic of Korea, Ethiopia, Malawi, Mozambique	Bangladesh, Comoros, Guinea, Haiti, Madagascar, Togo
	Trade secure	Low food production	Angola, Tajikistan	Cambodia, Laos, Republic of Congo	Zimbabwe	Swaziland
Low Food Security	Trade insecure	Low food production	Djibouti, Guinea-Bissau, Mali, Namibia, Pakistan, Palestine, Sudan	Cameroon, Côte d'Ivoire, Ghana, Nepal	Armenia, Benin, Gambia, Senegal	Dominican Republic, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Sri Lanka
	Trade secure	Low food production	Bolivia, Botswana, Chad, Peru	Colombia, Venezuela, Vietnam	India, Lesotho	Panama, Philippines
Middle Food Security	Trade insecure	High food production		Belize, Guyana, Paraguay	Moldova	Dominica, Vanuatu
		Low food production	Jordan, Mongolia, Timor-Leste	Suriname	Burkina Faso	Antigua and Barbuda, Bosnia and Herzegovina, El Salvador, Georgia, Jamaica, San Tome and Principe
	Trade secure	High food production		Thailand		Costa Rica, Ecuador
		Low food production	Uzbekistan	Indonesia, Myanmar, Netherlands Antilles	Azerbaijan, Nigeria	Gabon, Seychelles, St. Vincent and Grenadine

Table 3. Continued

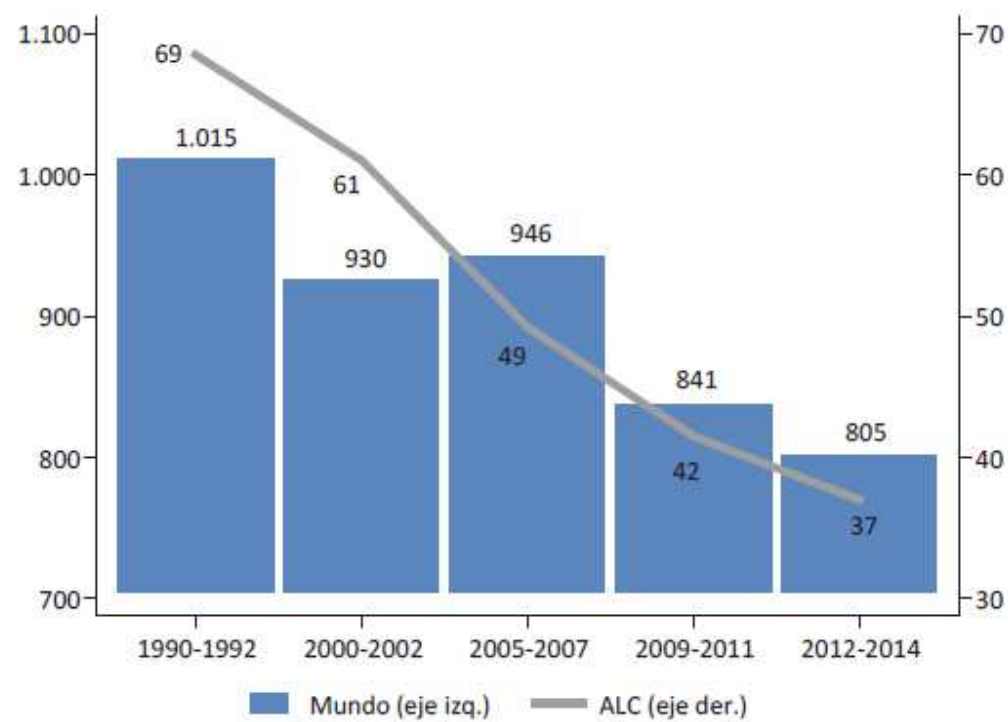
Upper Middle Food Security	Trade insecure	High food production	Kyrgyzstan, Lebanon		Belarus, Latvia, Macedonia, Syria	Albania
		Low food production	Algeria, Egypt, Mauritania, Saudi Arabia, South Africa		Cape Verde, Mauritius, Morocco	Bahamas, Barbados, Cuba, Fiji, Grenada, Kiribati, Maldives, New Caledonia, Samoa, St. Kitts and Nevis, St. Lucia
	Trade secure	High food production	Chile, China, Estonia, Iran, Kazakhstan, Turkmenistan	Brazil, Malaysia, New Zealand, Slovakia	Argentina, Bulgaria, Russia, Turkey, Ukraine	Croatia, Serbia and Montenegro, Slovenia, Uruguay
		Low food production	Kuwait, Libya, Mexico, Tunisia	Brunei, Trinidad and Tobago		Japan, Republic of Korea
High Food Security	Trade insecure	High food production	Spain	Portugal	Cyprus, Greece	
		Low food production				French Polynesia
	Trade secure	High food production	Australia, Canada, Finland, Iceland, Israel, Norway, Sweden, Switzerland	Austria, Germany, Hungary, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Poland, United Kingdom	Lithuania, United States	Belgium, Czech Republic, Denmark, France, Romania
		Low food production	United Arab Emirates			Malta

Source: Authors' calculations from FAO (2000, 2008b), World Bank (2008), New et al. (2000), and Fischer et al. (2001).

FUENTE: (YU, et al., 2010, pp. 12-13)

ANEXO 57

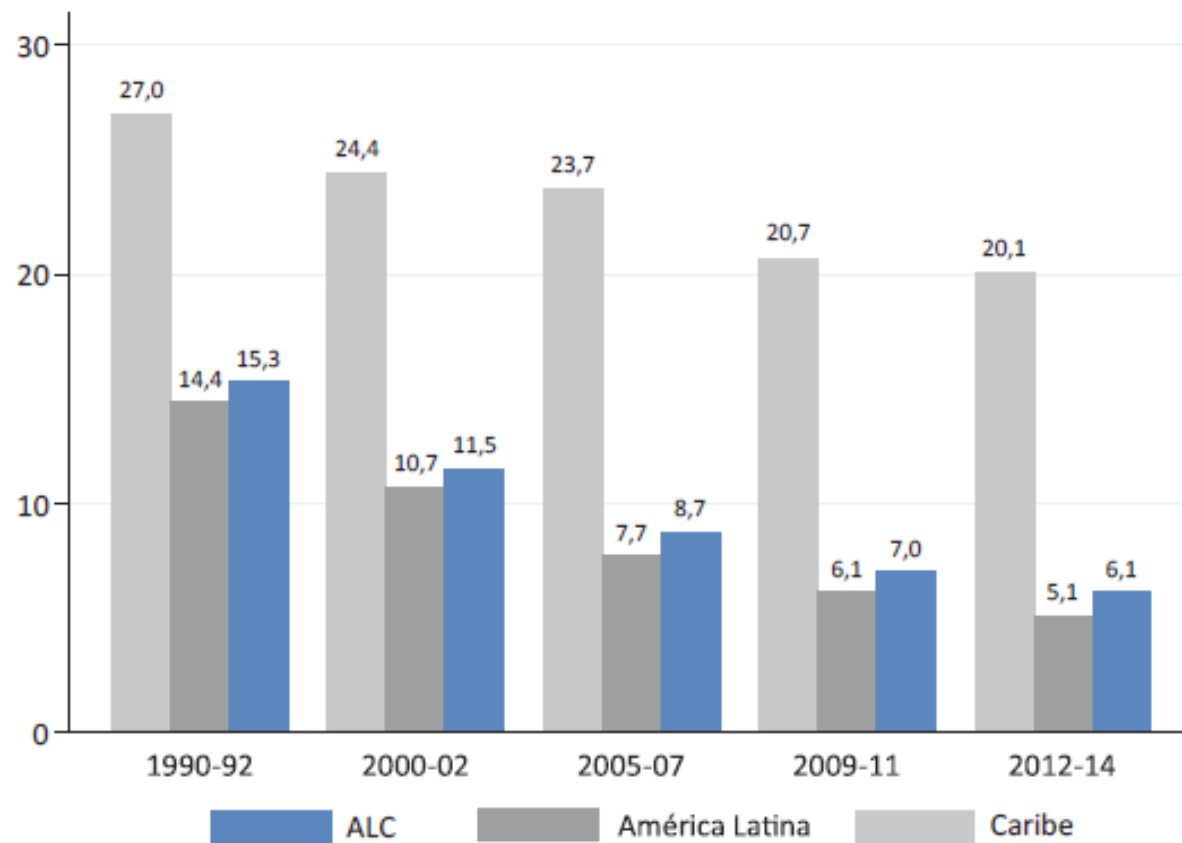
Figura 1. El hambre en el mundo y en América Latina y el Caribe (millones de personas), distintos períodos.



Fuente: FAO, FIDA y PMA, 2014.

FUENTE: (FAO, 2014, p. 16)

Figura 4. Prevalencia (%) del hambre en América Latina y el Caribe, distintos períodos.

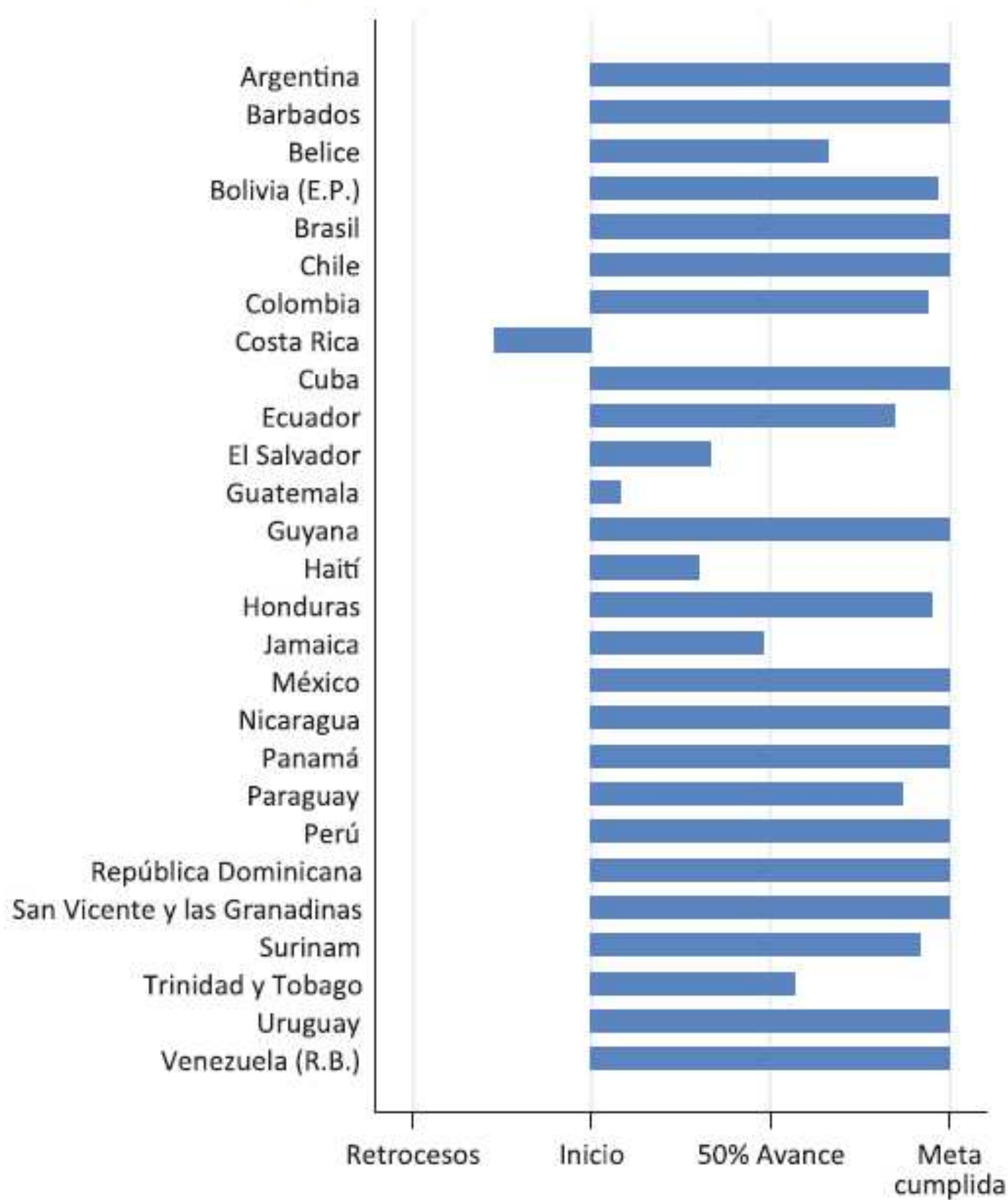


Fuente: FAO, FIDA y PMA, 2014.

FUENTE: (FAO, 2014, p. 17)

ANEXO 58

Figura 5. Estado de avance meta 1C de los ODM en América Latina y el Caribe, 2014.



Fuente: Elaboración propia a partir de información de FAO, FIDA y PMA 2014.

FUENTE: (FAO, 2014, p. 18)

ANEXO 59

Tabla 1. Número (millones de personas) y prevalencia (%) del hambre en América Latina y el Caribe, distintos períodos.

	Millones de personas				Prevalencia de la subalimentación			
País	1990-92	2000-02	2009-11	2012-14	1990-92	2000-02	2009-11	2012-14
Argentina	ns	ns	ns	ns	<5	<5	<5	<5
Barbados	ns	0,0	ns	ns	<5	5,2	<5	<5
Belice	0,0	0,0	0,0	0,0	9,7	5,9	5,9	6,5
Bolivia	2,6	2,8	2,7	2,1	38,0	32,8	26,9	19,5
Brasil	22,5	29,0	ns	ns	14,8	10,7	<5	<5
Chile	1,2	ns	ns	ns	9,0	<5	<5	<5
Colombia	7,3	5,4	7,1	5,5	21,6	13,4	15,3	11,4
Costa Rica	0,2	0,2	0,2	0,3	5,2	5,1	5,3	5,9
Cuba	0,6	ns	ns	ns	5,7	<5	<5	<5
Ecuador	2,0	2,4	2,1	1,8	19,4	18,6	14,2	11,2
El Salvador	0,9	0,6	0,7	0,9	16,2	10,6	12,0	13,5
Guatemala	1,4	2,3	2,1	2,2	14,9	20,2	14,7	14,3
Guyana	0,2	0,1	0,1	0,1	22,8	9,7	11,9	10,0
Haití	4,4	4,8	5,0	5,3	61,1	55,2	50,5	51,8
Honduras	1,2	1,2	1,1	1,0	23,0	18,5	14,9	12,1
Jamaica	0,2	0,2	0,2	0,2	10,4	7,3	7,9	7,9
México	6,0	ns	ns	ns	6,9	<5	<5	<5
Nicaragua	2,3	1,6	1,2	1,0	54,4	31,3	20,3	16,8
Panamá	0,7	0,9	0,5	0,4	26,4	27,6	14,8	10,6
Paraguay	0,9	0,7	0,7	0,7	19,5	12,9	10,4	11,0
Perú	7,0	5,4	3,6	2,7	31,6	20,6	12,3	8,7
República Dominicana	2,5	2,5	1,8	1,5	34,4	28,5	18,2	14,7
San Vicente y las Granadinas	0,0	0,0	0,0	0,0	20,7	16,8	6,8	5,7
Surinam	0,1	0,1	0,0	0,0	15,5	13,9	8,7	8,4
Trinidad y Tobágo	0,2	0,2	0,1	0,1	12,6	11,9	10,2	9,0
Uruguay	0,3	ns	ns	ns	8,5	<5	<5	<5
Venezuela	2,8	3,8	ns	ns	14,1	15,4	<5	<5
AMÉRICA LATINA	60,3	52,7	33,9	29,5	14,4	10,7	6,1	5,1
CARIBE	8,1	8,2	7,6	7,5	27,0	24,4	20,7	20,1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	68,5	61,0	41,5	37,0	15,3	11,5	7,0	6,1

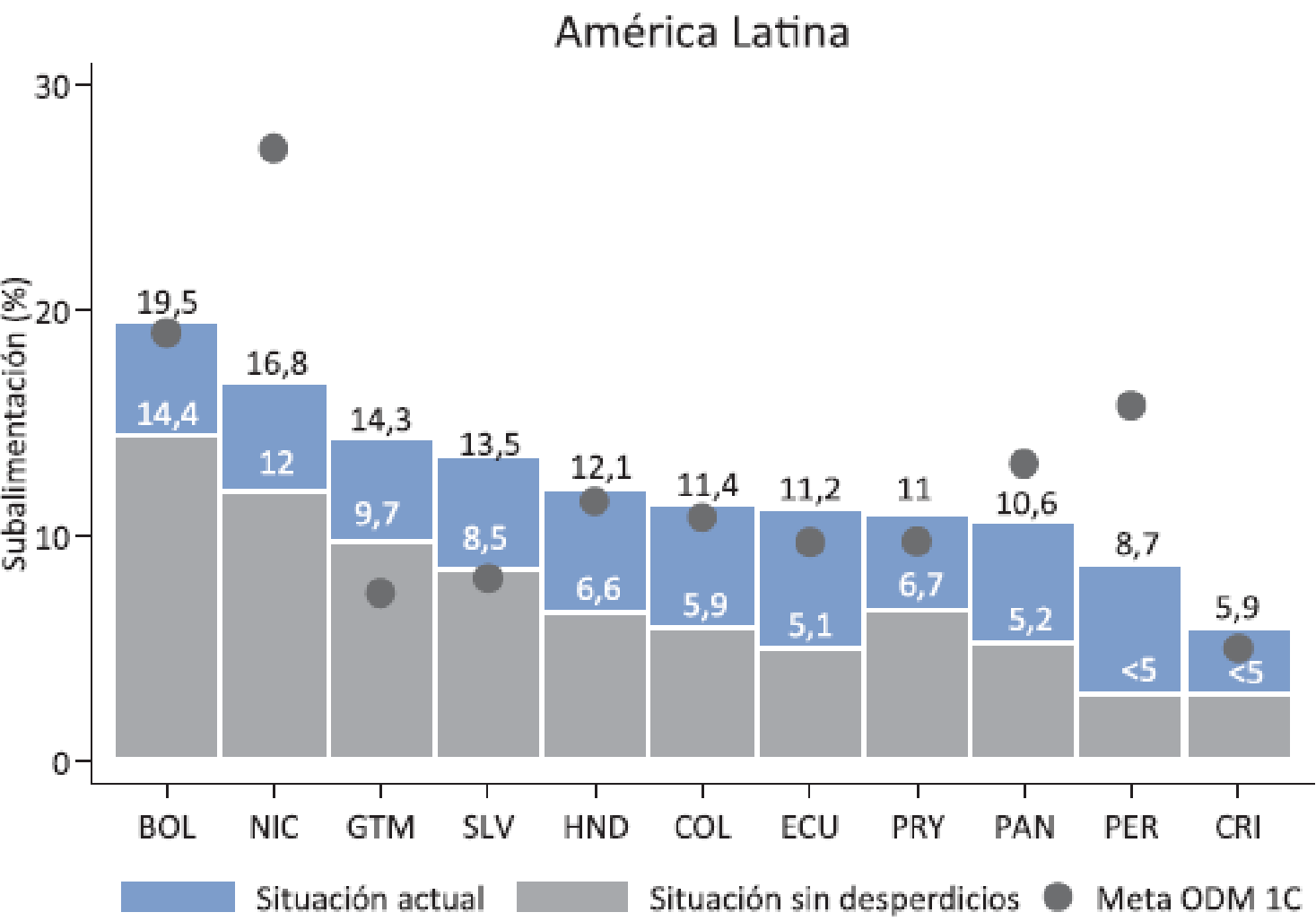
Fuente: FAO, FIDA y PMA 2014.

Nota: la sigla "ns" indica valores que no son estadísticamente significativos. En aquellos países en que la subalimentación afecta a menos del 5% de la población, se señala "<5".

FUENTE: (FAO, 2014, p. 19)

ANEXO 60

Figura 48: Estado actual de subalimentación (%) en países de América Latina y el Caribe y situación en la que se encontrarían si no existiesen desperdicios de alimentos, y relación con la meta del milenio, 2014.



FUENTE: (FAO, 2014, p. 91) (CEPAL, 2013, p. 200)