

Precios de doble filo

La crisis de precios de los alimentos: lecciones y 10 medidas para los países en desarrollo

El aumento de los precios de los alimentos debería beneficiar a millones de personas pobres que viven de la agricultura. Sin embargo, décadas de políticas equivocadas en materia de agricultura, comercio y mercado doméstico por parte de los gobiernos de los países en desarrollo – con frecuencia promovidas por instituciones financieras internacionales y apoyadas por los donantes – lo han impedido. En consecuencia, la crisis afecta tanto a productores como a consumidores, y amenaza con revertir los logros alcanzados en la reducción de la pobreza. Para apoyar a los productores y proteger a los consumidores, los gobiernos de los países en desarrollo, con ayuda de los donantes, deben invertir en agricultura y protección social.

Resumen ejecutivo

Mientras que la atención mundial está centrada en la crisis financiera global, una gran parte del planeta está sufriendo los efectos del fuerte incremento de los precios de los alimentos y del aumento del precio de la gasolina. Los precios de los alimentos básicos han experimentado alzas de un 30 a un 150 por ciento entre 2007 y 2008. Esta situación amenaza los avances en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs). En Camboya, donde la mitad de la población compra arroz para su alimentación, ha disminuido su consumo, y muchas familias en Burkina Faso se ven forzadas a vender el poco ganado que poseen para subsistir. Oxfam calcula que 290 millones de personas en los países más vulnerables a la crisis alimentaria corren el riesgo de caer bajo el umbral de la pobreza.

En agudo contraste con la difícil situación que atraviesan agricultores y comunidades, muchos otros dentro del negocio de la alimentación parecen estar haciendo caja con la crisis. Thailand's Charoen Pokphand Foods, uno de los principales grupos en Asia, prevé un aumento de sus ingresos de un 237 por ciento para este año.¹ Las ventas globales de Nestlé se incrementaron un 8,9 por ciento en la primera mitad de 2008.² Monsanto, la empresa de semillas más grande del mundo, reconoce haber aumentado sus ingresos en un 26 por ciento entre marzo y mayo de 2008.³ La cadena de supermercados del Reino Unido, Tesco, ha anunciado un aumento récord de un 26 por ciento de sus beneficios desde el pasado año.⁴

El desastroso impacto de esta crisis podía haberse evitado. Millones de familias en países pobres dependen de la agricultura para su subsistencia. La ayuda global a la agricultura ha disminuido desde un 18 por ciento del total de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en los años 80 a apenas el 4 por ciento de ayuda actual.⁵ Si los países ricos, los donantes y los gobiernos de los países en desarrollo hubieran invertido en la agricultura de pequeños productores a lo largo de las dos últimas décadas, los países y las comunidades pobres serían hoy mucho menos vulnerables a las oscilaciones bruscas de los precios. Los pocos países en desarrollo que han seguido caminos alternativos, inyectando dinero en ese tipo de agricultura y en protección social, han demostrado tener más capacidad de resistir el impacto de esta crisis.

La respuesta global a la crisis de precios de los alimentos no ha sido tampoco la adecuada. Además, contrasta con la reacción a la actual crisis financiera donde, en cuestión de días, la comunidad internacional ha movilizado cantidades ingentes de recursos financieros. A los países que están padeciendo esta crisis alimentaria se les prometió una ayuda de 12.300 millones de dólares en la Conferencia de la FAO que tuvo lugar en Roma en junio de 2008, muy por debajo de la cantidad necesaria estimada por Naciones Unidas⁶ (entre 25.000 y 40.000 millones de dólares), y cinco meses más tarde, apenas se ha desembolsado algo más de mil millones de dólares. La comunidad internacional no ha sido capaz de organizar por sí misma una respuesta adecuada: Se está bombardeando a los países en desarrollo con diferentes iniciativas y se les exige que tracen múltiples planes para los diferentes donantes. Naciones Unidas debe orquestrar una

respuesta internacional coordinada, canalizar urgentemente fondos para aquellos que los necesitan, y emprender reformas a largo plazo.

Los países pobres que han abandonado su sector agrícola, han eliminado la producción de cereales y se han hecho enormemente dependientes de la importación de alimentos, son extremadamente vulnerables ante las bruscas oscilaciones en los precios de los mismos. Esto se hace particularmente evidente en aquellos países que carecen de liquidez para hacer frente a los pagos de la importación de alimentos. Los países que no tienen unos sistemas efectivos de protección social ni reservas de alimentos básicos para amortiguar el impacto de las oscilaciones bruscas de los precios están aun más expuestos.

Desafortunadamente, éste es el caso de muchos países en desarrollo, y ello se debe en gran parte a determinadas decisiones políticas adoptadas por sus gobiernos, con frecuencia fomentadas y apoyadas por las instituciones internacionales y de los países donantes. Las políticas altamente proteccionistas y distorsionantes del comercio que han llevado a cabo durante décadas los países ricos también han contribuido a generar esta situación. Si realmente se pretende alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODMs), es necesario que tanto los países ricos como los donantes y los países pobres viren de rumbo.

Existe el grave peligro de que esta lección se pierda en medio de la confusión causada por la crisis y de que los gobiernos de los países en desarrollo respondan únicamente con medidas a corto plazo, particularmente teniendo en cuenta que la comunidad internacional no está respondiendo como debería. Se necesita desesperadamente un nuevo enfoque, porque la fragilidad de la mayoría de los países en desarrollo ante las oscilaciones bruscas de los precios aumenta críticamente además, debido al cambio climático y su combinación fatal de aumento de las temperaturas, desastres naturales y erráticas pautas de las precipitaciones.

¿Qué se puede hacer? Incluso antes de efecto de la subida de los precios, más de 850 millones de personas en todo el mundo padecían hambre. Aliviar el impacto de la actual crisis implica atacar los puntos débiles que están en la raíz del problema de un modo crónico. Esto requiere cambios estructurales en el modo en el que gobiernos, instituciones internacionales y donantes enfocan la pobreza y el desarrollo, tomar conciencia del papel crucial que los pequeños propietarios desempeñan en la reducción de la pobreza, y reconocer el papel clave que tiene la mujer en la agricultura.

Aunque el precio de los alimentos descienda algo en los próximos meses, permanecerá por encima de los niveles de la década pasada. Los países en desarrollo necesitan incrementar su producción de alimentos instaurando un paquete de medidas para la agricultura y el comercio que impulse la productividad de los pequeños propietarios agrícolas, escasamente equipados. En México, el programa PROCAMPO proporciona a los agricultores 950 pesos (unos 95 dólares) por hectárea para que cultiven maíz o frijoles, y beneficia a 2,5 millones de granjeros, lo que representa un 28 por ciento del presupuesto agrícola del país.⁷ El programa PRONAF brasileño ha puesto a disposición de los pequeños propietarios préstamos, asistencia técnica, programas de divulgación en las zonas rurales, seguros frente a pérdidas de cosechas, precios garantizados y un sistema de

compra directa a los pequeños agricultores, para apoyar programas de seguridad alimentaria.⁸ Esta política ha conducido a un significativo aumento en el gasto en agricultura, y consecuentemente Brasil se encuentra mejor preparado para afrontar la actual crisis alimentaria.

El gasto público en protección social, que implica la creación de programas de creación de empleo y de seguridad social, ha demostrado ser extremadamente efectivo para que la gente con pocos recursos pueda afrontar la crisis provocada por la brusca subida de los precios. Los países con mejores programas de protección social han demostrado resistir mejor la actual crisis.

El precio de los alimentos, ya sean altos o bajos, ha demostrado ser un arma de doble filo: sufren consumidores y productores por igual. El falso dilema que se plantea en términos de a qué grupo apoyar (que con frecuencia lleva a los gobiernos a inclinarse hacia el lado urbano) puede resolverse interviniendo en el mercado y adoptando medidas que permitan a ambos, consumidores y productores pobres, enfrentarse a períodos de fluctuación en los precios. La pobreza se incrementará en muchos países en desarrollo a menos que sus gobiernos aprovechen de forma activa la crisis para revisar sus políticas en materia de agricultura, comercio y protección social. Es necesario que la comunidad internacional apoye dichas reformas y que no las bloquee. Para sentar las bases de una efectiva capacidad de resistencia frente a shocks futuros, la prioridad absoluta ha de ser dirigir la inversión en agricultura hacia los pequeños productores agrícolas.

Oxfam no cree que exista una solución mágica que funcione por igual para todos. No obstante, las 10 medidas que se proponen a continuación, adaptadas para cada contexto, pueden cambiar sustancialmente la vida de millones de personas a quienes la crisis actual ha precipitado por debajo del umbral de la pobreza, y contribuir a dotarles de capacidad de recuperación frente a futuras oscilaciones de los precios.

Los gobiernos de los países pobres, con ayuda de los donantes, deben:

- Incrementar el gasto público en agricultura para aumentar la producción a corto plazo, y a largo plazo, respaldar a los pequeños agricultores;
- Orientar adecuadamente el gasto en el sector agrícola, para garantizar el suministro público necesario y llegar a los pequeños productores;
- Invertir en programas de protección social para que los ciudadanos puedan tener cubiertas sus necesidades básicas y al mismo tiempo, proteger sus fuentes de subsistencia frente a potenciales amenazas;
- Contribuir a la creación reservas estratégicas de alimentos, nacionales o regionales, para contrarrestar la escasez alimentaria y la volatilidad del mercado. Los programas de asistencia deben animar a las comunidades a crear sus propias reservas de alimentos;
- Adoptar medidas comerciales que protejan a los pequeños productores, a los sectores estratégicos de la agricultura y a las empresas emergentes;

- Evitar la adopción de ciertas medidas (como por ejemplo la prohibición de las exportaciones), que puedan exacerbar la crisis o minar las perspectivas de desarrollo a largo plazo;
- Apoyar la creación y el fortalecimiento de sindicatos de trabajadores, organizaciones de productores y grupos de mujeres en particular, para que puedan tomar parte activa en el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política agrícola y alimentaria, negociar de forma colectiva para bajar los precios de los insumos y conseguir mejoras salariales y en los precios de sus productos;
- Promover el acceso a bienes y servicios, particularmente de las mujeres. El acceso a la tierra, al agua, a las semillas, a los fertilizantes, a la tecnología, a los créditos, a la infraestructura y a la energía resulta con frecuencia insuficiente, inseguro o demasiado costoso;
- Ocuparse de la problemática de los trabajadores agrícolas, mediante el desarrollo y la aplicación de legislación laboral para ellos, y a través del establecimiento de programas que garanticen el empleo para aquellos que fuera de temporada estén forzosamente inactivos;
- Promover la capacidad de resistencia frente al cambio climático de las comunidades, para garantizar que los productores pobres se puedan beneficiar de la subida de los precios, adaptarse y conseguir mitigar el impacto del cambio climático.

Además, los países ricos, el Banco Mundial y otros donantes deberían:

- Coordinar sus acciones y la ayuda económica en materia de crisis de precios a través de un mecanismo de Naciones Unidas, bajo las directrices del Grupo de Trabajo de Alto Nivel;
- Incrementar la inversión en ayuda al desarrollo para agricultura en los países en desarrollo, particularmente dirigida a los pequeños productores;
- Dejar de presionar para forzar la rápida liberación de los mercados y de oponerse a las mecanismos de salvaguarda en las negociaciones y acuerdos comerciales con los países en desarrollo, ya sea a nivel multilateral, regional o bilateral;
- Modificar su política agraria y comercial, que permite el dumping, restringe el espacio político, y dificulta el crecimiento de los países en desarrollo, de manera que éstos puedan reforzar su propia agricultura y a cambio, garantizarse la seguridad alimentaria.

1 Introducción

'No hay nada en el puchero. No tenemos comida. Muchas veces ponemos el puchero sobre la lumbre para que los niños piensen que estamos haciendo la comida. Les da esperanza. Si les dijéramos que no hay comida, empezarían a llorar y no podríamos hacer nada. De esta manera, se van a dormir sin protestar.' – Aliou, una madre de una aldea rural de Mauritania

Pese a que la atención del mundo hacia la crisis por el precio de los alimentos parece languidecer, millones de personas siguen sin poder comprar la comida que necesitan. En Indonesia, el aceite de palma costaba en mayo de 2008 el doble que un año antes. En el Líbano, los precios de los alimentos importados han subido a más del doble,⁹ y en Senegal el precio del trigo casi se ha duplicado. Los más pobres caminan sin pararse en los puestos de los mercados y aguantan como pueden hasta que llegue la próxima cosecha.

En Camboya, la mitad de la población necesita comprar arroz y el consumo ha bajado; muchas familias en Burkina Faso se ven forzadas a vender el poco ganado que tienen para subsistir. Lejos de beneficiarse de las oportunidades que podrían brindar unos precios más elevados para fomentar la producción agraria, cada uno de los países en desarrollo ha sufrido el impacto del incremento en los precios no sólo de los alimentos, sino también de los transportes y los insumos agrarios como fertilizantes y pesticidas.

Gráfico 1: Subida en el precio de los alimentos básicos, enero 2007– abril 2008

País	Alimento básico	Subida de precio	País	Alimento básico	Subida de precio
Bangladesh	Arroz	66%	México	<i>Tortilla</i>	66%**
Burkina Faso	Arroz	30%	Mozambique	Maíz	43%
Burundi	Aceite de palma	95%	Nigeria	Sorgo, mijo	100%
Camboya	Arroz	100%	Pakistán	Harina de trigo	100%
Costa de Marfil	Arroz	>100%	Senegal	Trigo	100%
Egipto	Maíz, arroz	>70%	Somalia	Trigo	300%
Etiopía	Maíz	100%	Sudán	Trigo	90%
Filipinas	Arroz	50%	Sri Lanka	Arroz	100%
Guatemala	Maíz (amarillo)	34%	Tanzania	Maíz	54%
Haití	Alimento básico	50-100%	Tayikistán	Pan	100%
Indonesia	Aceite de palma	100%	TPO*	Harina de trigo	57-90%
Líbano	Alimento importado	145%	Uganda	Maíz	65%

* TPO: Territorios Palestinos Ocupados

** Subida entre noviembre y diciembre de 2007

Fuentes: Investigaciones de Oxfam en Bangladesh, Burkina Faso, Camboya, Guatemala, Indonesia, Líbano, México, Pakistán, Tanzania y Territorios Palestinos Ocupados; FAO (abril 2008) para el resto de países.

La crisis está causando un enorme sufrimiento en los países en desarrollo. Según datos del Banco Mundial, el número de personas malnutridas en el mundo aumentó en 44 millones en 2008; el aumento entre 2007 y 2008 suma por tanto 119 millones, y el número total de personas malnutridas alcanza casi los mil millones (967 millones).¹⁰ Oxfam estima que 290 millones de personas que viven en los países más vulnerables ante la crisis alimentaria corren el riesgo de quedar sumidas en la pobreza.¹¹ El resultado final seguramente será mucho más dramático, dado que la crisis se agudizó en los primeros meses de 2008. El Banco Asiático de Desarrollo publicó recientemente un informe sobre la crisis, advirtiendo a los países de la región que la misma podría revertir los logros en reducción de la pobreza de las últimas décadas.¹²

Mientras que los países ricos se afanan por afrontar las otras dos crisis globales agudas – el elevado precio del petróleo y la precaria situación del sector financiero – la atención que dedican a la crisis de los precios de los alimentos es mucho menor. En la cumbre de la FAO celebrada en Roma en junio de 2008 se anunció la aportación de unos 12.300 millones de dólares, a sumar a los 6.000 millones de dólares prometidos con anterioridad. Pero esta cifra se encuentra muy por debajo de los 25.000 a 45.000 millones de dólares que la ONU calcula se necesitan para incrementar la producción agraria y promover la protección social.¹³ Algo que contrasta enormemente con la respuesta de la comunidad internacional a la actual crisis financiera, para la cual se han movilizado ingentes recursos financieros en cuestión de días.

La comunidad internacional no ha actuado para aportar una respuesta adecuada a la crisis de los alimentos. Los países en desarrollo se están viendo inundados por iniciativas distintas y han de preparar planes distintos para los diversos donantes. Pese a la creación de un Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre los precios de los alimentos, los países ricos y los organismos internacionales aún no han conseguido poner en marcha una respuesta internacional coordinada.

Los precios de los alimentos parecen haberse estabilizado algo últimamente, pero a unos niveles mucho más elevados que antes y que se espera seguirán altos.¹⁴ No es una crisis pasajera. Y, lo que es peor, es una crisis que podía haberse evitado, o al menos mitigado.

Los medios de vida de millones de familias de los países pobres dependen de la agricultura. Si los gobiernos de todos los países en

desarrollo hubieran invertido en la agricultura a pequeña escala en las dos últimas décadas, muchos países serían mucho menos vulnerables ante el choque actual de precios. Los pocos países que sí han seguido un camino distinto, apostando por los pequeños agricultores y la protección social, han demostrado ser más resistentes ante la crisis que los demás países en desarrollo.

El Capítulo 2 de este informe demuestra que la mayoría de las personas pobres de los países en desarrollo se están viendo perjudicadas como consecuencia de los elevados precios de los alimentos. El Capítulo 3 analiza las principales políticas adoptadas por los países en desarrollo en respuesta ante la crisis alimentaria. El Capítulo 4 esboza las políticas que marcan el grado de vulnerabilidad de los países, entre otras las políticas agrarias, comerciales, de mercado y de protección social. Por último, el Capítulo 5 aporta conclusiones y recomendaciones sobre posibles actuaciones para aliviar los impactos de la crisis de los precios de los alimentos sobre las personas más pobres del mundo.

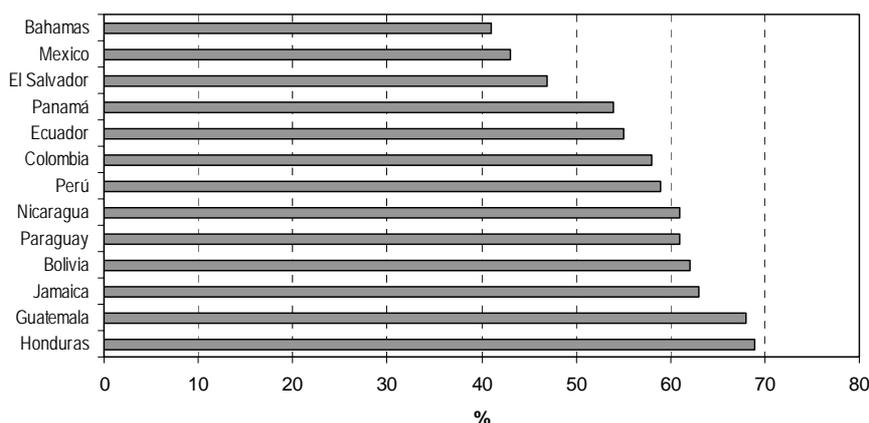
2 Pocos ganadores, muchos perdedores

'Guardamos maíz para comer y hacer tortillas, pero mucho más que maíz no hay.' – Mujeres de la comunidad de Conrado, Guatemala, abril de 2008

Los recientes incrementos en el precio de los alimentos no afectan a todos por igual: ni a los países ni a las personas. Sin duda, los grandes perdedores de la crisis alimentaria son los más pobres entre los pobres, que dedican la mayor parte de su renta a la compra de alimentos y por tanto difícilmente pueden comprar alimentos más caros. Entre las familias más pobres, las mujeres son las más afectadas: comen menos y comen las últimas, y se ven forzadas a preparar comida de peor calidad y a hacer cola para comprar alimentos más baratos, a pesar de ser las principales productoras en las granjas. Sólo un puñado de países en desarrollo tienen un sector agrario que se está beneficiando de estos precios más elevados; por lo general, los que mayores beneficios obtienen son los países ricos exportadores y las grandes empresas agroalimentarias.

En Honduras y Guatemala, por ejemplo, donde los hogares pobres dedican casi el 70 por ciento del total de gastos a la compra de alimentos (ver el Gráfico 2), incluso un pequeño aumento en los precios supone un enorme desequilibrio para la economía familiar y obliga a reducir el gasto en educación y salud. En Camboya, el 40 por ciento más pobre emplea en la compra de alimentos el 70 por ciento del gasto. En Bangladesh, el encarecimiento del arroz, que constituye el alimento básico de la población, ha empujado al quintil más pobre hasta el límite: prácticamente sólo pueden comer arroz. En muchos países, la subida de los precios obliga a las familias a consumir alimentos más baratos, que en muchos casos tienen menor calidad nutricional.

Gráfico 2: Gasto medio en alimentos en hogares pobres, como porcentaje del gasto total

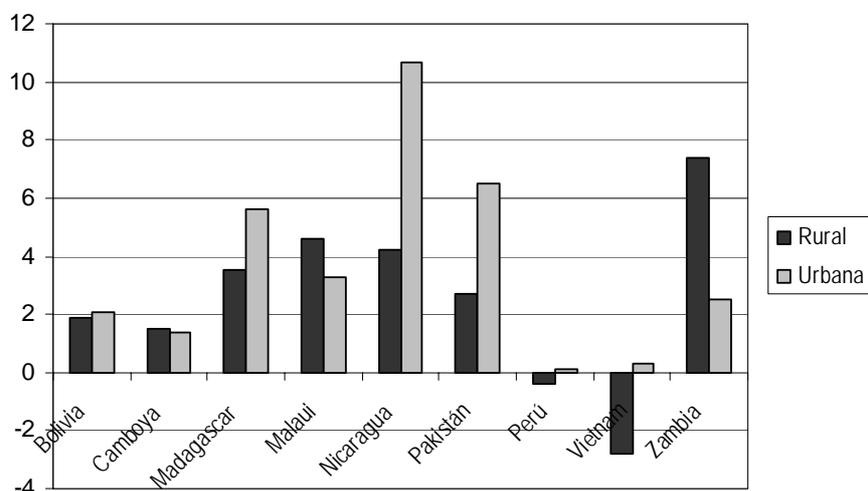


Fuente: Fidel Jaramillo, Banco Interamericano de Desarrollo (2008)

En general, el impacto de las subidas repentinas en el precio de los alimentos ha provocado un incremento de la pobreza tanto en zonas rurales como urbanas. Según estimaciones del Banco Mundial, la crisis alimentaria ha sumido al menos a 100 millones de personas más en la pobreza, lo que equivaldría a echar por la borda siete años de lucha contra la pobreza.¹⁵

No obstante, algunas personas sí se están beneficiando de estos precios más altos. Como demuestra el Gráfico 3, en algunos países, como Perú y Vietnam, se ha observado una caída generalizada en los niveles de pobreza, prueba de que unos precios más elevados sí pueden aportar ventajas a los países pobres.

Gráfico 3: Simulación del incremento medio en los niveles de pobreza (%) por la subida de precios entre 2005 y 2007¹⁶



Fuente: Ivanic y Martin (2008)

Contrariamente a las hipótesis iniciales según las cuales las personas pobres de las zonas rurales se estaban beneficiando mientras que las de las zonas urbanas sufrían, las investigaciones de Oxfam demuestran que sólo se benefician de la subida de precios los pequeños productores de unos cuantos países. En Camboya, los productores de arroz consiguieron unos beneficios netos en 2008 entre un 30 y un 40 por ciento por encima de los de 2007, y los productores de maíz y yuca obtuvieron también importantes beneficios. Para Uganda, la subida de los precios de los productos alimentarios en la vecina Kenia ha tenido como consecuencia unas exportaciones masivas de alimentos. En Indonesia, la subida de los precios ha impulsado las exportaciones de aceite de palma, que aumentaron en un 55 por ciento en 2007: el aceite de palma pasó así a convertirse en el producto que mayor renta genera para el país, por encima incluso del cobre, el carbón, el petróleo y el gas.

Cuadro 1. Las grandes empresas agroalimentarias sí ganan

Todas las grandes multinacionales de cereales están obteniendo beneficios sin precedentes. Bunge, intermediaria de productos alimentarios con sede en EEUU, aumentó sus beneficios en 583 millones de dólares en el segundo trimestre fiscal de 2008, un incremento del 400 por ciento en relación al mismo periodo del año anterior. La empresa Charoen Pokphand Foods de Tailandia, una de las mayores de Asia, proyecta un incremento en los ingresos de un 237 por ciento en el presente año. Las principales corporaciones de transformación alimentaria del mundo, algunas de las cuales comercian además con productos

básicos, también ganan: las ventas globales de Nestlé crecieron un 8,9 por ciento en la primera mitad de 2008.

Y no parece que las grandes corporaciones alimentarias estén obteniendo beneficios a expensas de las empresas detallistas. Los beneficios obtenidos por Tesco, una cadena de supermercados británica, son un 10 por ciento superiores a los obtenidos el año pasado. Otras grandes empresas detallistas, como la francesa Carrefour o la estadounidense Wal-Mart, declaran que las ventas de productos alimentarios son las que sustentan principalmente el aumento de beneficios.

También se benefician las empresas agroquímicas y de semillas. Monsanto, la mayor empresa de semillas del mundo, obtuvo unos ingresos de 3.600 millones de dólares en los tres meses hasta el 31 de mayo de 2008, una cifra récord que supone un incremento del 26 por ciento. Syngenta, el mayor fabricante de pesticidas y tercera empresa de semillas del mundo, incrementó sus beneficios en un 25 por ciento en el primer semestre de 2008.

Fuentes: GRAIN (2008) 'Making a killing from hunger', Reuters¹⁷ y *The Jakarta Post*¹⁸.

¿Por qué salen perdiendo los agricultores?

La lógica parece indicar que, en un mundo perfecto, unos precios más elevados de los productos básicos significarían mayores ingresos para los productores y los trabajadores agrícolas. Pero en muchos países en desarrollo está sucediendo todo lo contrario.

¿Compradores o vendedores netos de alimentos?

Las pautas de producción y consumo son un factor importante a la hora de determinar la gravedad de los impactos de la crisis alimentaria sobre las poblaciones rurales. Si los hogares rurales son vendedores netos de alimentos, o si sus ingresos suben por encima del incremento del gasto, se verán menos afectados por las subidas en los precios de los alimentos. Pero para la mayoría de las familias rurales sucede todo lo contrario. Un estudio reciente de la FAO indica que la mayoría de hogares rurales de Bangladesh, Pakistán, Vietnam y Malawi son consumidores netos.¹⁹ En la mayoría de los países africanos estudiados, tan sólo entre un 25 y un 30 por ciento de productores son vendedores netos,²⁰ y en Vietnam y Camboya ese porcentaje asciende únicamente a un 40 por ciento aproximadamente. En la mayoría de países de América Latina, el porcentaje es inferior.

Precio de los insumos

Además de la subida en el precio de los alimentos, las familias rurales y los productores agrarios han de hacer frente también a la subida en el precio de los insumos. A medida que suben los precios de la energía, suben también los precios de insumos imprescindibles para

la agricultura como son los fertilizantes nitrogenados, los insecticidas y los pesticidas. En Camboya, el precio de los fertilizantes se ha disparado en casi un 150 por ciento, impidiendo así a muchos agricultores incrementar la producción. En Oaxaca, en México, un productor tradicional de maíz que no emplea medios mecanizados habrá sufrido un incremento en los costes de un 54 por ciento en los dos últimos años, por la subida en el precio de la urea (fertilizante).²¹ En Guatemala los precios para los productores no han subido lo suficiente como para compensar el incremento en los costes de producción.

Los pequeños agricultores afrontan numerosos obstáculos

Con independencia de los precios, los obstáculos a que se enfrentan los pequeños agricultores son enormes. Tienen grandes dificultades para incrementar el rendimiento y la productividad y mitigar los riesgos inherentes a la agricultura. En los países ricos existen servicios que ayudan a afrontar tales riesgos, pero en los países en desarrollo los sistemas de apoyo suelen ser en extremo frágiles. Los obstáculos más comunes incluyen un acceso limitado a bienes y servicios financieros; unas pautas de lluvia cada vez menos cuantiosas, más erráticas y demasiado escasas en muchas zonas que además adolecen de sistemas de riego; pobre infraestructura rural; e inseguridad en el acceso a la tierra. A esto se suman otras deficiencias sociales y físicas derivadas de unos sistemas de educación y salud poco desarrollados.

Las mujeres afrontan aún mayores retos

La mayoría de los pequeños agricultores en el mundo en desarrollo, especialmente en África, son mujeres. Las mujeres son una pieza clave en la producción y el suministro de alimentos, encargándose de su cultivo, procesado, venta, compra y suministro a la familia. Sin embargo, pese a que la seguridad alimentaria del hogar depende de las mujeres, ellas mismas no gozan de seguridad, pues las barreras a que se enfrentan para acceder a los mismos bienes, servicios y sueldos que los hombres son, a menudo, insuperables. Por ello, las mujeres y las niñas pobres sufren un índice de vulnerabilidad mayor ante los impactos negativos de unos precios más altos.

Uno de los problemas más graves para las mujeres productoras es el acceso a la tierra. En el África subsahariana, las mujeres poseen la titularidad de tan sólo un uno por ciento del total de tierras disponibles,²² mientras que en Brasil la proporción es del 11 por ciento y en Perú del 13 por ciento. Es difícil conseguir datos exhaustivos para el sur de Asia, pero un estudio concluyó lo siguiente: 'Asia meridional entra dentro de la categoría de sistemas agrícolas masculinos y forma parte del cinturón de patriarcado

clásico, caracterizado por formas extremas de discriminación de género, entre otras, el derecho a la titularidad sobre la tierra.²³

En los casos en que las mujeres sí ostentan la titularidad de la tierra, suelen tener extensiones menores que sus homólogos hombres, con diferencias que alcanzan una media de un 20 a un 35 por ciento.²⁴ Las tierras a que tienen acceso las mujeres son a menudo marginales y por tanto menos productivas. En algunos casos, como por ejemplo en Ghana, los terrenos son cultivados unos años por los hombres antes de ser asignados a las mujeres, por lo que también resultan menos productivos.²⁵

Las mujeres sufren además discriminación en el acceso a créditos, herramientas, formación y otros servicios agrarios. En África, por ejemplo, tan sólo un 7 por ciento de los servicios de extensión y un 10 por ciento de los créditos disponibles para los pequeños agricultores van a parar a las mujeres.²⁶ Cuando las mujeres consiguen un crédito, la cantidad media concedida es de tan sólo un 42 por ciento de la concedida a los agricultores hombres, y con frecuencia se les exige un aval mucho mayor (del que las mujeres suelen carecer).

Las mujeres que se dedican a cultivos comerciales suelen hacerlo en calidad de trabajadoras asalariadas (recibiendo un sueldo menor que el de los hombres) o como mano de obra no remunerada de la agricultura familiar, con escaso control sobre bienes o servicios, la toma de decisiones o los ingresos. En el sur de Asia, el grueso de las productoras rurales trabajan como 'contribución a la economía familiar' (y por tanto sin sueldo); en esta categoría se encuentran entre la mitad y las tres cuartas partes de las trabajadoras rurales de la región.²⁷

Cuadro 2: La lucha por la subsistencia - mujeres en Burkina Faso, Tanzania y Malawi

Fanta Lingani, una mujer de 50 años de Ouagadougou, en Burkina Faso, tiene a su cargo una familia de 25 miembros. Gana menos de 10 dólares mensuales barriendo, pero aún así debe cargar con la responsabilidad de alimentar a la familia. Para que su sueldo llegue más lejos, ha dejado de utilizar verduras y cacahuetes para sazonar la comida, utilizando en su lugar las hojas del árbol baobab mezcladas con una especie de pasta que resulta al cocer agua colada a través de cenizas. Dada la escasez de alimentos, Fanta comparte el último tazón de comida con otras nueve personas; pero toma sólo dos bocados de su ración y deja que sus cinco nietos más pequeños acaben el resto.

En Manchali, una aldea de Tanzania, las mujeres son las que cargan con el lastre de los altos precios de los alimentos, pues son las responsables de obtener el escaso alimento o dinero disponible. Puesto que no hay dinero suficiente para comprar comida, tienen que buscar alternativas de generación de ingresos, como son la recolección de leña, el filtrado de sal y la fabricación de pucheros. Estas actividades llevan mucho tiempo, que

no pueden dedicar a cuidar adecuadamente de sus hijos; el índice de malnutrición ha aumentado en los últimos meses. Las familias están modificando su dieta y reduciendo el número de comidas diarias: racionan el consumo de alimentos, recogen productos silvestres y buscan empleos remunerados.

En su desesperación por evitar la hambruna de sus hijos, las mujeres pobres en las zonas rurales de Malawi han recurrido a las *kalongonda*, unas alubias silvestres, para preparar la única comida del día. Estas alubias son venenosas si no se preparan adecuadamente. Para poderse comer, se deben cocer todo el día, cambiando el agua de cocción al menos siete veces, lo que supone un enorme gasto en cuanto a agua y leña, bienes también escasos. Además, las mujeres deben vigilar las *kalongonda* con sumo cuidado para que los niños no intenten comerlas antes de que estén listas – limitando así las actividades que pueden realizar y su productividad.

Fuente: *Washington Post*²⁸ para la historia de Burkina; investigaciones de Oxfam para las historias de Tanzania y Malawi.

La inseguridad de los trabajadores agrarios asalariados

Los trabajadores agrícolas asalariados constituyen un 40 por ciento de la mano de obra agrícola en los países en desarrollo y su número va en aumento. El abandono sufrido por el sector agrícola afecta también a estos trabajadores, que constituyen uno de los grupos más pobres y con mayor índice de inseguridad. En muchos países, más del 60 por ciento de los trabajadores agrícolas asalariados viven en la pobreza.²⁹ Son trabajadores que por lo general encuentran empleo durante unos seis meses al año y disponen de escasos recursos para subsistir entre temporadas. La organización laboral en las zonas rurales suele ser débil y, dada la naturaleza estacional y migratoria del trabajo, los sindicatos tienen dificultad en llegar hasta estos trabajadores agrícolas.³⁰

3 Respuestas al aumento en el precio de los alimentos: ¿por el buen camino?

Hasta la fecha, algunas de las reacciones de los países desarrollados a la crisis del precio de los alimentos, más que ofrecer soluciones, han generado controversia. Las prohibiciones a las exportaciones de arroz han hecho estallar airados debates que han enmascarado el hecho de que muchos han hecho muy poco.

Respuestas de los países en desarrollo: un expediente variado...

Casi todos los países en desarrollo han empleado medidas intervencionistas en el comercio o en el mercado en un intento de mitigar la crisis de los alimentos. Los impactos de estas medidas han sido variados, porque en algunas el error ha sido no dirigir las hacia la raíz del problema.

...con algunas medidas controvertidas...

Prohibiciones de exportaciones: La respuesta más controvertida ha sido la prohibición de las exportaciones de arroz en los países asiáticos. India fue el primer país en actuar, en octubre de 2007, al establecer un precio interno reducido para el arroz, con el fin de limitar la inflación de los precios. A pesar de esta medida, en febrero de 2008 los precios eran incontrolables y el Gobierno indio impuso una prohibición sobre la exportación del arroz no basmati, lo que hizo estallar el pánico en el mercado internacional del arroz y se originó una cascada de prohibiciones a la exportación a lo largo de toda la región y más allá. Argentina, Pakistán, Tanzania, Egipto y Vietnam han seguido el ejemplo con restricciones a diferentes exportaciones. Estas medidas han tenido efectos limitados sobre la inflación doméstica y han contribuido a agotar los suministros en los mercados globales, con un incremento aún mayor de los precios internacionales.

Control forzoso de los mercados: En Bangladesh, entre las medidas introducidas bajo el estado de emergencia declarado el 11 de enero de 2007, el Gobierno decretó que las fuerzas armadas (en particular el Batallón de Acción Rápida) deberían patrullar los mercados e intervenir para evitar irregularidades por parte de los comerciantes, lo que llevó a aumentar la inseguridad y a la parálisis en la cadena de suministro, reduciendo aún más el abastecimiento de alimentos.

Reducción o eliminación de aranceles a la importación: La mayoría de los países en desarrollo han reducido, o incluso eliminado, los aranceles a las importaciones de grano para reducir el coste de los alimentos. Esta medida no ha suscitado críticas desde los países ricos, sino más bien una tácita satisfacción ante la expectativa de que esas tarifas aduaneras más bajas se mantengan de manera permanente. Una reducción permanente de los aranceles presentaría una amenaza seria para las industrias incipientes y una amenaza crítica para el sector agrícola si los precios volvieran alguna vez a sus niveles anteriores, lo que provocaría el aumento de las importaciones y el desequilibrio en los mercados agrícolas: precisamente el tipo de factores que contribuyeron a la gravedad del actual aumento de los precios.

Subsidios para los alimentos: Antes de la crisis actual, Egipto tenía por ley un sistema de subsidios para el pan, que costaba alrededor de 2.740 millones de dólares al año. Como respuesta a la crisis, el Gobierno aumentó el gasto en este programa hasta cerca de 6.000 millones de dólares para ampliar el tipo de productos que cubría e incluir arroz, azúcar, aceite y té.³¹ Egipto también extendió su sistema de tarjeta de racionamiento -por primera vez desde 1988- a 17 millones de personas más y duplicó la cantidad de arroz que los titulares de la tarjeta podían recibir. De una población total de 75 millones, 55 millones tienen ahora tarjeta de racionamiento.³² Sin embargo, es probable que se constata difícil mantener un nivel de gasto público tan alto.

Controles sobre el precio de los alimentos: Desde agosto de 2007, el Gobierno del Líbano ha mantenido el precio medio de una bolsa de pan de *pitta* mediante el subsidio de 13.000 toneladas de trigo de importación al mes. El trigo se distribuye a los procesadores, quienes suministran harina a las panaderías a un precio prefijado. Los agricultores pobres salen perdiendo con esta práctica, ya que no pueden vender su propio trigo a los precios de mercado.

Reducción de impuestos sobre los alimentos básicos: Los Gobiernos de Indonesia, Camerún y Marruecos han intentado reducir el coste de los alimentos básicos para las personas pobres a través de la reducción de los impuestos sobre la alimentación. Esta medida, para ser efectiva, necesita apuntar con cuidado a los alimentos básicos y requiere también considerar con detenimiento los posibles impactos negativos en los ingresos fiscales.

... y algunas positivas

En contraste con las medidas mencionadas, también ha habido respuestas más alentadoras por parte de algunos países. Han sido aquellas medidas orientadas al apoyo a la producción agrícola, a la

promoción de la seguridad alimentaria, las dirigidas a pequeños agricultores, que las que han ampliado el papel de los programas de protección social para reducir la exposición de las personas a los riesgos y para mejorar su capacidad de protección frente a amenazas tales como la pérdida de ingresos.

Incremento en el gasto nacional agrícola: En Bangladesh, el presupuesto público para 2008-2009 aumentó el gasto en la agricultura en un 4 por ciento, en comparación con el año anterior, y el Gobierno restableció los subsidios a la producción agrícola que habían sido anteriormente eliminados.

Uso de reservas estratégicas de grano para reducir los precios: El Gobierno de Camboya ha invertido 10 millones de dólares en aumentar las reservas de arroz. Esta medida ha permitido la venta del arroz subsidiado a través de Green Trade, una empresa pública, y ha ayudado a mantener los precios domésticos bajos.

México, como respuesta a las demandas de la campaña nacional “Sin Maíz No Hay País”, anunció en mayo de 2008 la creación de una reserva estratégica de grano para garantizar el acceso a los alimentos por parte de las familias más vulnerables.

Medidas múltiples: En Brasil, el Gobierno pretende fomentar el incremento de la producción de alimentos a través de una mejora de los créditos a la agricultura y mediante la reducción de impuestos sobre determinados productos alimenticios. También quiere reducir los impuestos sobre el combustible, crear reservas públicas de alimentos, corregir los precios mínimos que se pagan a los productores y aumentar la cobertura de los seguros para el sector agrícola, con especial atención a los pequeños agricultores.

Distribución de alimentos: El Gobierno de Bangladesh ha creado un cierto número de programas de distribución pública de alimentos para garantizar el acceso a los sectores más vulnerables de la población. El Gobierno distribuyó casi 1.500 toneladas de alimentos en 2007 y más de 1.300 toneladas durante la primera mitad de 2008, consistentes en su mayor parte en arroz.

Aumento de los salarios: El Gobierno de Camboya ha incrementado los salarios de los funcionarios en un 20 por ciento en un intento de contrarrestar de modo parcial la pérdida del poder adquisitivo causada por el aumento de precio de los alimentos. Los trabajadores del sector textil y los profesores han recibido aumentos de sueldos inferiores, del 6 y el 10 por ciento respectivamente.

Generación de empleo: Bangladesh ha aumentado la inversión en su programa “Generar 100 Días de Empleo”, que ofrece oportunidades de empleo a los trabajadores de la agricultura en los periodos entre

las cosechas. Unos 2 millones de personas podrían beneficiarse de esta iniciativa en zonas del norte del país, propensas al hambre de manera crónica. México ha aumentado el componente de alimentos de su programa Oportunidades con 120 pesos (12 dólares) extra por persona (ver cuadro 7).³³

Sin embargo, estas medidas positivas inmediatas tienen que ser complementadas con respuestas a la crisis de medio y largo plazo. Sin programas de protección social en funcionamiento y sin una seria inversión en producción agrícola, los países no serán lo suficientemente fuertes para soportar desajustes futuros. Los gobiernos, tanto los de los países pobres como los de los países ricos, así como otros donantes, tienen que dirigir ahora sus esfuerzos hacia la reducción de las vulnerabilidades ante los desajustes acumulados a causa de las políticas inadecuadas en comercio, agricultura y desarrollo.

La respuesta global: completamente insuficiente

Los países ricos han gastado demasiado tiempo criticando las respuestas de los países en desarrollo en vez de buscar soluciones constructivas. La Conferencia de Roma de la FAO celebrada en junio de 2008 generó promesas de donaciones por más de 12.000 millones de dólares, pero en cinco meses se han desembolsado poco más de 1.000 millones de dólares.³⁴

Dichas respuestas de los países ricos son por completo insuficientes, dada la magnitud de la crisis. Oxfam valora positivamente algunas de las medidas políticas que han tomado algunos países en desarrollo para paliar la crisis en el corto plazo, pero en último caso países ricos y pobres tienen que actuar de modo conjunto para abordar los problemas estructurales y a largo plazo que han causado esta espiral en los precios de los alimentos y que los han situado fuera del alcance de las personas pobres.

En abril de 2008, las agencias de Naciones Unidas y las Instituciones Financieras Internacionales se unieron en un Grupo de Trabajo de Alto Nivel (HLTF por sus siglas en inglés) sobre los precios de los alimentos, creado por el Secretario General de Naciones Unidas Ban Ki-moon. En julio de 2008, el HLTF elaboró un Marco de Acción Global (CFA por sus siglas en inglés), que proporciona una importante guía de acción para enfrentar la actual crisis de alimentos. El CFA ha definido un menú de actuaciones cuyo objetivo es satisfacer tanto las necesidades inmediatas de la población vulnerable

como construir una capacidad de recuperación a largo plazo y garantizar la seguridad alimentaria de forma global.

Sin embargo, hasta ahora, el HLTF no ha logrado asegurar que las acciones recomendadas sean financiadas y puestas en práctica de un modo coordinado. Los países en desarrollo están siendo bombardeados con diferentes iniciativas y se les ha pedido que produzcan múltiples planes para diferentes donantes, en contra de los compromisos asumidos recientemente en la Agenda de Accra para la Acción por una mayor eficacia de la ayuda al desarrollo, más efectiva y coordinada a nivel nacional.

Algunos Gobiernos europeos han pedido una Alianza Mundial para la Agricultura y la Alimentación que, liderada por Naciones Unidas, podría permitir una respuesta unificada y coordinada que llevara los fondos de manera urgente a aquellos que lo necesitan, que guiara tanto la revisión de las políticas sobre los alimentos y la agricultura, así como la puesta en práctica de las reformas a más largo plazo. Se requieren también mecanismos de coordinación a nivel nacional que, para asegurar el diseño de respuestas apropiadas, tienen que incluir como socios fundamentales a la sociedad civil y a las organizaciones de agricultores.

4 Políticas que afectan a la vulnerabilidad

‘Los precios disparados de los alimentos y su impacto suscita serias preguntas como la conveniencia del modelo de desarrollo actual que se persigue en la mayoría de los países menos desarrollados y apunta a la necesidad de un cambio en el modelo de la política de desarrollo.’ – ”.

Informe 2008 sobre los Países Menos Desarrollados, Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

Ningún país es inmune a la crisis, tampoco las economías emergentes o los países ricos. Pero la crisis no afecta a todos los países por igual: algunos son altamente vulnerables e incapaces de salir adelante, mientras que otros son más resistentes a los desajustes en los precios de los alimentos. Obviamente, el desarrollo económico posibilita alternativas, pero las políticas gubernamentales –en especial acerca de inversiones agrícolas, comercio, desarrollo de mercados domésticos y protección social– también tienen influencia sobre el grado de vulnerabilidad y los impactos asociados que se experimentan en diferentes regiones, países y comunidades.

Aquellos países que han invertido en pequeños productores agrícolas y en políticas de protección social han demostrado ser más resistentes a la crisis. En cambio, les ha ido mucho peor a los países que han abierto demasiado sus mercados o de forma demasiado rápida a las importaciones de alimentos y no han invertido suficiente en sus sectores agrícolas.

Los subsidios a los insumos para la producción agraria en Malawi, los programas de gasto rural en Brasil y el consejo paraestatal de comercialización en Indonesia ofrecen ejemplos de políticas que, desde su origen, han sido concebidas entorno a la protección social y agrícola, y que han amortiguado la severidad de la crisis de alimentos en estos países

Cuadro 3: La crisis de la *tortilla* en México: avisos de una crisis mundial

El 30 de enero de 2007, sólo 62 días después de la toma de posesión, el Gobierno mexicano de Felipe Calderón, vio cómo decenas de miles de personas marchaban en la principal plaza de Ciudad de México, el Zócalo, exigiendo cambios radicales en las políticas agrícolas y de alimentos. Amas de casa, organizaciones de campesinos, sindicatos y partidos de izquierdas instaban al Gobierno a que tomara medidas urgentes.

La razón de las protestas fue el precio de la *tortilla* (pan de maíz), que había subido de 0,60 dólares a 1 dólar el kilo en sólo dos meses en el Distrito Federal, y hasta 1,50 dólares en el resto del país. Este incremento

afectó sobre todo a las personas más pobres: la *tortilla* representa alrededor del 60 por ciento de la ingesta diaria de calorías; 1 kilo de *tortilla* a un precio de 1 dólar representa el 20 por ciento del salario mínimo diario.

Previamente, el Gobierno había alcanzado un acuerdo con las empresas de mayor producción para mantener los precios a un máximo de 0,85 dólares el kilo, pero no obtuvo ningún efecto. Tampoco lo tuvo la estrategia de duplicar las importaciones de maíz libres de aranceles procedentes de los Estados Unidos hasta casi 450.000 toneladas. En febrero de 2007, el precio de la *tortilla* había descendido sólo un 1,4 por ciento y, a mediados de mayo, los precios en muchos Estados estaban aún entre 1 dólar y 1,10 dólares el kilo, lo que colocó a los productos básicos de la dieta mexicana fuera del alcance de las personas pobres.

Oficialmente se culpó de los altos precios a la producción de biocombustibles y a la especulación por parte de los productores de "tortilla". Pero no hubo preguntas respecto a por qué México -el país donde el maíz se cultivó por primera vez- había llegado a depender tan fuertemente del maíz importado.

En la década de 1980 México se tambaleaba bajo una enorme deuda externa y en 1988 los pagos de los intereses llegaban al 57 por ciento del gasto federal. Siguiendo las recomendaciones del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, el país acometió la reducción del gasto público y dismanteló un sistema bajo el cual el Estado subsidiaba los productos agrícolas, ofrecía créditos y asistencia técnica, regulaba las importaciones, establecía precios garantizados para los productores y subsidiaba el precio de la *tortilla*. También se eliminaron los consejos estatales de comercialización y la Comisión Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO, un cuerpo que retenía entre el 15 y el 20 por ciento de la producción para su distribución en zonas remotas). Un puñado de comerciantes de la industria agrícola y de intermediarios de las empresas usurparon el control del mercado y, en la actualidad, Cargill, Maseca, ADM, Minsa, Arancia Corn Products y Agroinsa, entre otros, controlan el 70 por ciento de las importaciones y exportaciones de maíz de México.

Un golpe más a la agricultura doméstica llegó con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (NAFTA por sus siglas en inglés) en 1994, en virtud del cual México liberalizaba su sector del maíz. El maíz subsidiado de los Estados Unidos comenzó a inundar el mercado y el precio del maíz en México cayó en más de un 70 por ciento en términos reales, expulsando a miles de productores de maíz y reduciendo el rendimiento total. Después de 4.000 años, México se convirtió en un importador neto de maíz.

Fuentes: Hugo García Rañó y Alder Keleman (2007)

Las políticas agrícolas

La importancia de invertir en la agricultura

Durante décadas, la mayoría de los países en desarrollo no han invertido lo suficiente en su sector agrícola, como tampoco lo han hecho el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y los

países donantes. La ayuda global a la agricultura ha declinado desde el 18 por ciento de la ayuda oficial al desarrollo (AOD) en la década de 1980, hasta tan solo el 4 por ciento la AOD hoy día.³⁵ Asimismo, la inversión en agricultura por parte de los gobiernos nacionales ha caído de forma precipitada. Es preferible invertir en productividad agrícola, con subsidios cuidadosamente dirigidos, que incrementar el presupuesto general asignado a la agricultura global.

En los años 80 y 90, las instituciones financieras internacionales y los donantes adoptaron un modelo en que el mercado era el impulsor del desarrollo económico. El principio central de este modelo asumió que el desarrollo y la reducción de la pobreza podrían alcanzarse sin dependencia de la agricultura, a pesar del hecho de que ningún país desarrollado hubiera alcanzado nunca tal crecimiento sin una revolución agrícola. Siguiendo este modelo –con frecuencia una precondition para la asistencia de los donantes– la mayoría de los países desarrollados ignoraron el valor de los pequeños productores y de la agricultura en general en sus estrategias de crecimiento y de desarrollo económico. Que la agricultura sea el motor del crecimiento tiene efectos positivos e inmediatos en los ingresos y en la alimentación de los pequeños productores, y también tiene impacto en los precios de los alimentos y multiplica los efectos en otras áreas de la economía.³⁶ Por ejemplo, el crecimiento de la India en el último trimestre de 2005 (datos de mayo de 2006) estaba por encima del 9 por ciento. Gran parte de este crecimiento se atribuye a la agricultura de los pequeños productores, en particular relacionada con el aumento de valor en los métodos de procesamiento.³⁷

El gasto público en agricultura efectuado por los países en desarrollo recientemente es un indicativo de esta tendencia (ver Cuadro 4). En las tres mayores economías emergentes, China, India y Brasil, la inversión en agricultura es sorprendentemente alta comparada con otros países pobres, donde el sector agrícola representa una gran parte del PIB. Sin embargo, cada uno de estos países ha seguido un camino diferente. China ha reducido su inversión en agricultura de forma gradual, pero el sector aún representa más del 8 por ciento del gasto público total en 2004 (296 dólares por agricultor). En India, los niveles cayeron de modo espectacular en los años 90, pero se mantiene por encima del 5 por ciento (159 dólares por agricultor). Brasil, por el contrario, ha incrementado el gasto desde 1990, alcanzando un 4,25 por ciento del total en 2004 (3.449 dólares por agricultor).

México ha seguido un camino bastante errático, al reducir de forma espectacular el gasto cada año hasta 2004, cuando lo incrementó en un 3,8 por ciento, aunque aún va por detrás de otras economías emergentes. Argentina ha rebajado drásticamente el gasto en más de

un 80 por ciento en los últimos veinte años, y ahora apenas alcanza el 1 por ciento.

Por el contrario, en la medida en que este modelo de desarrollo impulsado por el mercado fracasa más y más en dar lo prometido, algunos países empiezan a volver a invertir en agricultura. Mali, Uganda, Paraguay y Burkina Faso han incrementado recientemente su gasto en agricultura hasta más del 10 por ciento del presupuesto nacional.

Figura 4: Gasto en agricultura por agricultor en los países en desarrollo (dólares por agricultor en 2004)

>1,000	500–1,000	200–500	100–200	<100
Brasil	República Dominicana	Honduras	Guatemala	Ghana
Túnez	Argentina	Tailandia	Mauritania	Indonesia
México	Ecuador	Venezuela	Bolivia	Kenya
Costa Rica	Egipto	China	India	Uganda
Chile	Marruecos	Nigeria	Colombia	Zambia
Uruguay	Paraguay	Sri Lanka	Burkina Faso	Sierra Leone
		Costa de Marfil	Camerún	Nepal
		Filipinas	El Salvador	Mozambique
			Malí	Etiopía
			Senegal	Bangladesh
			Benin	Malawi
				Níger
				República Centro Africana
				Rwanda

Fuente: Investigación de Oxfam, utilizando datos de la UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), el Banco Mundial y la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación)

Los programas de inversión en la agricultura pueden darse en muchas formas diferentes. Por ejemplo, México ha puesto en marcha un programa de subsidios que hace transferencias directas a los agricultores, PROCAMPO, facilitando 950 pesos (unos 95 dólares) por hectárea de cultivos como maíz y frijoles. Sin este programa en marcha, un aumento de importaciones de maíz estadounidenses hubiera generado una crisis incluso más grave en el sector rural.

Brasil ha puesto en práctica un modelo diferente, que dirige los fondos hacia pequeños agricultores o familias que dependen de la agricultura. El programa básico, PRONAF, se estableció en 1995 con el objetivo de facilitar préstamos a pequeños productores. Posteriormente ha ido creciendo para incluir servicios técnicos y

programas de alcance rural, seguros contra la pérdida de cosechas, precios garantizados y un sistema de compra directa a los pequeños productores para apoyar los programas de seguridad alimentaria. Esta política ha llevado a un incremento significativo en el gasto en la agricultura, que deja a Brasil mejor preparado para abordar la actual crisis de alimentos. (Ver Anexo I para una información más completa acerca de otros programas en el sector agrícola de México y Brasil).

En 2005, Malawi tuvo la peor cosecha de una década, debido a una combinación de mal tiempo, reducción de los programas de apoyo a la producción agrícola en 2002, y un uso deficiente de la reserva estratégica de grano. El Gobierno respondió con un programa nacional para subsidiar el acceso de los pequeños productores a semillas mejoradas y a fertilizantes. En los dos últimos años, los pequeños productores de Malawi han registrado un aumento de un 50 por ciento en las cosechas en comparación con la media de los cuatro años anteriores. Desde 2005, la inversión en pequeños agricultores ha hecho que Malawi haya pasado de ser un país importador neto a ser un exportador neto: en 2007 exportó 300.000 toneladas de maíz a Zimbabwe.

La retirada del Estado

Después de décadas de intervención del Estado en la regulación de los mercados y en la prestación de servicios rurales, muchos países han eliminado estas ayudas en favor de políticas de libre mercado, con la expectativa de que el sector privado se introduciría para rellenar los huecos dejados por el Estado. Por desgracia, en muchos casos esto no ha ocurrido y se ha abandonado a la volatilidad del mercado a muchas poblaciones vulnerables.

Cuadro 4: BULOG: una pieza clave en el sistema agrícola de Indonesia

En 1970 y 1980, Indonesia incrementó activamente la producción agrícola, al tiempo que se dirigía hacia a autosuficiencia en arroz, un objetivo que alcanzó en 1984. La producción de arroz creció cerca del 50 por ciento entre 1968 y 1989, desde menos de 12 hasta más de 29 millones de toneladas.³⁸ En la década de los años 80, la media de las cosechas de arroz se incrementó desde 2,8 a 4,2 toneladas por hectárea.³⁹ Algo clave en el éxito de Indonesia fue su política, que combinaba medidas de protección y de regulación del mercado del arroz, al tiempo que inició la investigación acerca de semillas de arroz de alto rendimiento y su diseminación; también ofreció insumos de producción agrícolas (semillas y fertilizantes) a los agricultores e invirtió en infraestructura y en irrigación. Un agente clave en este proceso fue BULOG, una agencia paraestatal responsable de la comercialización y distribución de la producción de arroz desde 1967.

BULOG utilizaba precios mínimos para apoyar a los productores y precios máximos para proteger a los consumidores. A través de una densa red de

trabajo de oficinas y almacenes, BULOG compraba alimentos a los agricultores, luego los almacenaba, vendía y distribuía la materia prima según las necesidades y los suministros del mercado. Esta agencia, por lo tanto, era capaz de asegurar la disponibilidad estable de arroz a precios asequibles para los consumidores de toda Indonesia.

Sin embargo, durante muchos años, se animó al país a reducir la intervención del Estado en la producción agrícola y en los mercados, y a abrirse a las importaciones de alimentos a través de la reducción de sus aranceles. Siguiendo este consejo, Indonesia liberalizó su comercio de alimentos en 1998, y redujo el mandato de BULOG a cubrir sus operaciones de arroz y a eliminar tanto los subsidios a los fertilizantes como las restricciones del mercado. Esta política tuvo como resultado unos costes de producción más altos para los productores locales e ingresos más bajos, debido a la competencia de las importaciones baratas.⁴⁰ El medio de vida se deterioró más aún con la crisis financiera asiática de 1997-98. El resultado fue que en 1998 Indonesia se convirtió en el mayor importador de arroz del mundo y en receptor, por primera vez, de ayuda internacional de alimentos.

Los agricultores presentaron una resistencia vigorosa a la política de liberalización y culparon de los bajos precios, en particular durante las cosechas, a las abundantes importaciones de arroz. En 2002, el Gobierno decidió invertir esta política frenando las importaciones y fomentando la producción doméstica a través de aranceles más altos. Impuso una prohibición a las importaciones de arroz, contra las recomendaciones de las instituciones internacionales, y en 2004 disfrutó de su primer año de autosuficiencia en arroz desde hacía 20 años. Con más de 54 millones de toneladas de producción,⁴¹ Indonesia pudo exportar arroz y también utilizar los alimentos almacenados por BULOG para proporcionar asistencia con alimentos de emergencia a las víctimas del tsunami del océano Índico a principios de 2005. En los dos últimos años, esta casi autonomía en suministros de comida ha protegido mucho al país ahora que los precios de los mercados globales se han disparado.

Fuente: Investigación de Oxfam

Junto con el declive de las inversiones del gobierno en la agricultura, muchos países también comienzan un proceso de desmantelamiento del sector de las instituciones públicas. En Guatemala, por ejemplo, desde el final de la década de los años 80 hasta el final de los 90, el número de funcionarios en el sector agrícola se redujo de más de 20.000 a aproximadamente 700, lo que representa una pérdida de más del 90 por ciento de los empleados del Gobierno. Se desmantelaron cuerpos del Estado como el Instituto Nacional para la Comercialización Agrícola (al cargo de la comercialización y de las garantías de los precios), la Dirección General para Servicios Agrícolas (el proveedor esencial de asistencia técnica), la Dirección General de Cultivos y el Banco de Desarrollo. El último cuerpo superviviente, el Instituto para la Ciencia y la Tecnología, quedó gravemente debilitado.

En Mozambique, un país donde el 80 por ciento de la población depende de la agricultura para su sustento,⁴² el Gobierno sólo tiene 450 funcionarios de extensión. Es claro que un agente de extensión para cada 30.000 personas es completamente insuficiente para apoyar al total de la población rural de Mozambique. Un sector público débil y falta de recursos humanos no puede llevar a cabo ni siquiera las pocas inversiones que había planeado, lo que genera presión para reducir los presupuestos, creando así un círculo vicioso.

Cosechas estancadas

La disminución continua de los presupuestos y la política errática explican en parte porqué entre 1990 y 2006 muchos países -los más destacados: Guatemala, Senegal y Haití- fueron incapaces de incrementar ni la productividad ni las cosechas. Por el contrario, países como Bangladesh y Brasil han mejorado la producción tanto de maíz como de arroz y países con más altos niveles de desarrollo han conseguido cosechas cercanas a las de los países ricos. Brasil prácticamente ha doblado sus cosechas en ambos cultivos, comenzando por niveles más bajos que los de Guatemala en 1990, lo cual no se traduce necesariamente en un impacto positivo sobre los pequeños productores, pero demuestra que las políticas agrarias pueden fortalecer la capacidad de recuperación frente a desajustes en los precios.

Las mejoras en las cosechas, sin embargo, ocultan grandes discrepancias entre productores a pequeña y a gran escala. Los instrumentos necesarios para que los agricultores inviertan y mejoren la productividad, tales como el acceso a créditos, insumos para la producción como semillas y fertilizantes, información e infraestructura, por lo común están disponibles solo para los grandes productores grandes, generalmente más ricos, que tienen avales, formación y, a menudo, influencia política. Entre 1990 y 2005, por ejemplo, las cosechas de maíz que obtuvieron los productores de pequeña escala en México aumentaron en un 2,2 por ciento anual, con un incremento total del 38 por ciento en ese periodo. A lo largo de ese mismo periodo, los productores a gran escala disfrutaron de incrementos anuales del 2,9 por ciento en sus cosechas y una mejora general del 53 por ciento.

Las políticas comerciales

Las políticas comerciales son medios esenciales para promover el desarrollo, protegerse frente a desajustes externos y garantizar la seguridad alimentaria. El sistema comercial global debería establecer reglas que proporcionen a los países en desarrollo oportunidades

para beneficiarse del comercio agrícola, mientras, al mismo tiempo, les permitan proteger a sus poblaciones vulnerables.

El fracaso de las reglas comerciales mundiales

En la práctica, sin embargo, las reglas comerciales mundiales han fracasado al no hacer posible que la mayoría de los países en desarrollo fortalecieran sus sectores agrícolas o los transformaran en motores de desarrollo que pudieran ayudar a reducir la vulnerabilidad de las personas más pobres. Al contrario, los acuerdos comerciales han favorecido que los países ricos, por una parte, inunden con materias primas altamente subsidiadas los mercados de los países en desarrollo, forzados a liberalizarse sin disponer de suficientes mecanismos de salvaguarda para defender a sus sectores vulnerables, y, por otra parte, que esos países ricos mantengan importantes barreras en sus mercados para los productos agrícolas, en los que los países pobres son los más competitivos. Bajo estas circunstancias, cuanto más rápido y extenso ha sido el proceso de liberalización, más devastadoras han sido las consecuencias para los países pobres.

Donde este hecho es más evidente es en los acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales negociados entre países desarrollados y países en desarrollo. Por ejemplo, para cinco de los países en desarrollo (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y República Dominicana) la entrada en efecto en 2006 del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA) forzó una liberalización espectacular del comercio con los Estados Unidos, su principal socio comercial. Las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos a estos países, donde la agricultura supone una cuarta parte del PIB y un tercio de todo el empleo, alcanzaron sus niveles máximos ese año, con un 19 por ciento más que en 2005. Al mismo tiempo, todos estos países habían experimentado una desaceleración global en el crecimiento de sus sectores agrarios. En Guatemala, las importaciones estadounidenses de trigo, arroz y maíz amarillo se han disparado en los últimos años y actualmente todos los cultivos de granos básicos dependen en mayor o menor grado del mercado de los Estados Unidos.⁴³ Sólo el 2 por ciento del trigo que se consume en Guatemala se ha cultivado en el país, y la producción de arroz ha caído de modo espectacular.

La liberalización unilateral del comercio

La liberalización del comercio emprendida de forma unilateral en algunos casos ha tenido efectos adversos, tanto para los agricultores como para las personas pobres en general. Por ejemplo, en un tiempo en el que los precios eran bajos, muchos países pobres, como Honduras y Haití, bajo una liberalización forzosa empezaron a

importar grandes cantidades de grano y de alimentos básicos. A finales de la década de los 90, tras el devastador huracán Mitch, Honduras suprimió sus aranceles al arroz para alimentar a su población y los precios que se pagaban a los productores cayeron de forma espectacular y permanecieron bajos, lo que provocó el colapso del sector de arroz con serias consecuencias sociales en términos de subsistencia de los agricultores y pérdida de empleos.

La producción de arroz de Honduras a lo largo de la década se redujo en un 86 por ciento y la cantidad de divisas gastadas en importaciones de arroz se multiplicó por 20, mientras que el precio para los consumidores aumentó en un 140 por ciento en términos nominales. Los bajos precios internacionales de las materias primas que han prevalecido hasta el momento no han reducido la producción de grano en los países ricos, debido a sus afianzados sistemas de apoyo doméstico. De hecho, los Estados Unidos llegaron a niveles máximos de producción de arroz en un momento en el que los precios internacionales alcanzaban mínimos históricos.⁴⁴

La dependencia de las importaciones

Los países en desarrollo, que carecen de los subsidios de los países ricos pero cuyos mercados están más y más integrados en la economía global, se han visto cada vez más afectados por la inestabilidad internacional de los precios. Las reglas existentes para el comercio no han ayudado y, en algunos casos, han hecho a los países más vulnerables. Años en los que los países ricos han vendido a precios inferiores a los costes de producción, de rápida liberalización y acceso restringido al mercado para algunas de las exportaciones más competitivas de los países pobres, han alimentado un círculo vicioso de capacidad de producción débil e inseguridad alimentaria, aumento de las importaciones y dependencia de éstas.

En tiempos de precios altos, muchos países en desarrollo tienen que confiar en mayor medida aún en las importaciones para cubrir la demanda nacional de alimentos. La FAO estima que los costes de las importaciones en países pobres importadores de alimentos han aumentado en un 56 por ciento entre 2007/2008, comparado con el año anterior, que vio un 36 por ciento de aumento.⁴⁵ Y cuando la reserva de divisas es escasa, el aumento en la factura de las importaciones puede poner a los países en serios apuros. Esto es una preocupación importante, dado que las reservas oficiales están cayendo rápidamente en muchos países en desarrollo.⁴⁶

La necesidad de reformar el comercio

La reforma de las reglas de comercio multilateral en la agricultura sigue siendo tanto una promesa no cumplida como una necesidad

urgente. Tal y como la FAO dijo recientemente, ante un escenario anticipado de mercados de alimentos más limitados, “una pregunta legítima es si las reglas de la OMC para la agricultura, diseñadas para una época de alimentos baratos, son suficientes para abordar el problema de los precios altos, o si se necesita una reforma sustancial de las reglas que gobiernan el comercio global agrícola”.⁴⁷ Aún así, en vez de seguir el camino a través de dicha reforma, los países ricos están presionando mucho a los países en desarrollo para que liberalicen aún más sus mercados a través los Acuerdos de Libre Comercio regionales y bilaterales, que incluyen disposiciones más exigentes que las que había en la mesa de negociaciones de la OMC.⁴⁸

Las políticas de los mercados nacionales

‘Las barreras para acceder a los mercados no están primordialmente relacionadas con las políticas... el principal problema parecen ser los mercados infradesarrollados.’ – Organizaciones de agricultores en Malawi, Southern Cross e investigación de Kadale Consultants financiada por Oxfam GB (2008)

Después de años de intervención del Estado en los mercados, las políticas liberalizadoras han forzado su retirada, con gobiernos que aceptan aquello de que la mano invisible del mercado asegurará una producción y una distribución de alimentos y servicios adecuada. A pesar de las reformas, sin embargo, los mercados de los alimentos se han mantenido en un alto nivel de imperfección. Más que distribuir activos y servicios de manera justa, los mercados se han concentrado cada vez más, con unas pocas pero grandes empresas e intermediarios, que se han convertido en el punto de contacto con los mercados para los pequeños productores, reduciendo su poder para exigir precios más altos.

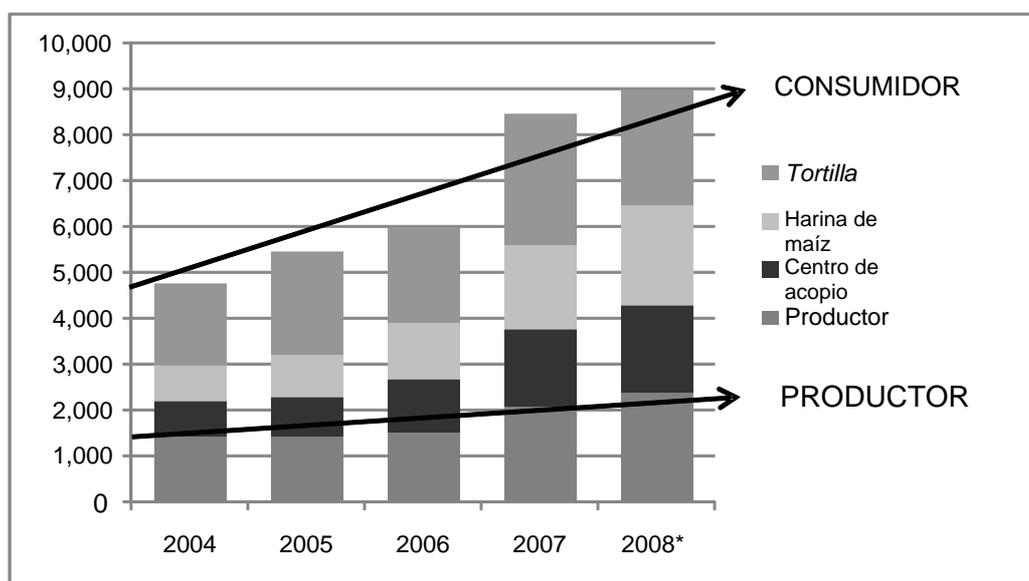
Concentración en la cadena de valor

Las políticas de liberalización han promovido además un modelo de producción agrícola que permite que un pequeño número de grandes empresas controle la cadena de producción, desde el suministro de productos, como semillas y fertilizantes, pasando por la cadena de distribución, y el punto de compra del productor o el intermediario, hasta el punto de venta al consumidor. El pequeño número de actores en cada fase de la cadena significa una concentración del poder de mercado y es lo que se ve en los países pobres donde la regulación de los mercados internos es débil. Cuanto mayor sea el poder de mercado en cada fase de la cadena, mayor será la diferencia entre el precio original recibido por el productor y el precio pagado por el consumidor final: normalmente a costa de los productores a pequeña escala, quienes tienen menos capacidad para negociar. En un ejemplo

extremo, en Somalilandia (la región autónoma del noreste de Somalia) el Gobierno ha concedido el contrato de exportaciones de ganado a un solo individuo: es el único comerciante que está autorizado a exportar, así que puede determinar el valor del ganado.

Además, el poder de mercado puede distorsionar la manera en la que se transmiten los precios, así los precios altos internacionales se transmiten al consumidor mientras que los bajos precios internacionales se pasan al productor. En México, el precio de la “tortilla” se ha duplicado desde 2004, mientras que la parte de la cadena del maíz que va a los productores ha caído desde el 0,29 al 0,24 por ciento (ver Figura 5).

Figura 5: Precios a lo largo de la cadena del maíz en México (pesos por tonelada)



* 2008, cifras estimadas de los acuerdos entre el Gobierno Federal y los actores en la cadena de la “tortilla” de maíz, que establece un precio aproximado de 3.950 pesos por tonelada.

Fuente: Banco de México y Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO)

La mayoría de los agricultores de subsistencia venden algunos de sus productos agrícolas en los mercados locales, mientras que otros son trabajadores asalariados del campo. Si los mercados funcionaran a la perfección y los países supieran cómo transformar los precios altos de los alimentos en una oportunidad a través de inversiones inteligentes, estas familias deberían beneficiarse de ello. Sin embargo, después de décadas de intervención del Estado, la mayoría de los países han decidido que el Estado debería retirarse y dejar a los mercados

arreglárselas por ellos mismos, dejando la puerta abierta al desarrollo del sector privado.

A pesar de las reformas, los mercados de alimentos han permanecido característicamente desestructurados, debido en parte a la falta de organización entre los productores, a los precarios sistemas de infraestructura y comunicaciones, y a la falta de información del mercado. En muchos casos este hecho ha dado lugar a condiciones abusivas impuestas sobre los productores, quienes sólo pueden llegar al mercado a través de los intermediarios o agentes comerciales. La necesidad urgente de ingresos para pagar lo esencial, junto con la carga de los créditos, a menudo fuerzan a los agricultores a vender rápidamente tras la cosecha, cuando los precios son más bajos. En Burkina Faso y Tanzania, por ejemplo, los productores citan esta circunstancia como la razón principal de los precios bajos que reciben.

Las grandes empresas agrícolas transnacionales han crecido hasta el punto de que ejercen un control importante sobre los mercados internacionales. Estas corporaciones tienen el poder de decidir qué es lo que se va a vender y a qué precio, y los mercados son incapaces de contrarrestar su influencia. Las corporaciones transnacionales, en la carrera por ofrecer productos baratos mientras maximizan beneficios para sus accionistas, ejercen presión hacia abajo en los precios, que se arrastra a lo largo de la cadena hasta los productores. Los beneficios se recogen en varias fases de la cadena, y la mayor parte de ellos están controlados por las mismas corporaciones.

Cuadro 5: El maíz y el arroz de Guatemala: dos mercados, dos caras de la crisis

En Guatemala el mercado del maíz está altamente concentrado, con entre seis y ocho intermediarios, que almacenan maíz cada año a la espera de que suban los precios. El Grupo MASECA, una única empresa que actúa como dos entidades separadas (DEMAGUSA: Derivados de Maíz de Guatemala, y MINSA: Maíz Industrializado) fue responsable del 90 por ciento de las importaciones de maíz blanco del país en 2007 y casi del 95 por ciento en 2006. MASECA controla alrededor del 11 por ciento de todo el maíz blanco disponible en el mercado guatemalteco.

DEMAGUSA ha ido reemplazando de modo paulatino las importaciones del maíz blanco por la producción local, y como resultado, las importaciones cayeron de más de 80.000 toneladas en 2006 a poco más de 58.000 toneladas en 2007, con sólo 8.000 toneladas en mayo de 2008. Para la producción de harina de maíz, DEMAGUSA compra en el mercado local: aproximadamente el 40 por ciento lo compra a los productores comerciales (finqueros de la costa sur con más de cuatro caballerías - alrededor de 180 hectáreas- de tierra) y el resto a los intermediarios.

Estos proveedores fijan un precio con DEMAGUSA y entonces negocian los costes a la baja con los productores, haciendo presión sobre los

grupos de productores o sobre los agricultores individuales para que vendan rápidamente a precios bajos. DEMAGUSA ha aceptado acuerdos directos con productores sólo en el contexto de un proyecto del Programa Mundial de Alimentos. Otras negociaciones de acuerdos directos han fracasado, ya que DEMAGUSA ofrecía precios por quintal (alrededor de 46 kg) que estaban por debajo incluso de los precios de los mercados locales sin ofrecer ningún servicio a cambio.

La producción del arroz también ha sufrido mucho bajo la liberalización de los mercados, aunque ha habido aspectos positivos. El DR-CAFTA incluyó un requisito de rendimiento para las empresas procesadoras, donde por cada punto porcentual de la cuota utilizada, las empresas se obligaban a comprar la misma proporción de la producción doméstica a un precio garantizado para el productor (actualmente 118 quetzales por quintal). Este requisito se incluye en los acuerdos a que se han incorporado los miembros de ARROZGUA, una organización de productores de arroz y de fabricantes de harina, para regular el mercado doméstico del arroz.

Este requisito supone que no hay fluctuaciones en los precios del arroz: cada año se establecen precios garantizados, proporcionando una referencia de precio al cual se añaden los márgenes de la mercadotecnia. El reglamento de ARROZGUA cubre todos los niveles del mercado. Los aumentos en los precios mundiales han tenido un impacto positivo sobre los productores de Guatemala, que ahora ganan casi el doble de lo que ganaban antes.

Fuente: Investigación de Oxfam

La dependencia de los intermediarios

Es común en los países pobres que un pequeño número de intermediarios (comerciantes o compradores) tenga el poder de establecer los precios en los mercados locales, cuando compran los alimentos directamente de los agricultores. La falta de competencia aumenta los beneficios obtenidos por los intermediarios y reduce los precios recibidos por los productores,⁴⁹ en particular cuando hay exceso de una cosecha, cuando la producción está a una distancia lejana del mercado y, en concreto, cosechas, como las de cereales, que tienen poco potencial para aumentar su valor. Los pequeños productores a menudo carecen de capacidad para introducir sus productos en el mercado de forma efectiva debido, en parte, a la necesidad de vender rápidamente para pagar las deudas en las que incurrieron al inicio de la temporada de siembra, lo que les excluye de ganar un poder de negociación con los intermediarios.⁵⁰ Incluso antes de la actual crisis de los precios, estos desequilibrios en las relaciones de poder contribuyeron a las disparidades de precios en más de un 200 por ciento entre los precios recibidos por los productores en la época de cosecha y en otras épocas.⁵¹

Cuadro 6: Tanzania: el poder de los intermediarios

Los comerciantes en Tanzania son plenamente conscientes de los precios en diferentes mercados al por mayor: utilizan móviles para comunicarse con comerciantes y con agricultores para explorar los precios en sitios diferentes. Hay diferencias significativas en el precio de las cosechas según el mercado regional; el gran número de pequeños comerciantes y compradores en zonas que son fácilmente accesibles permite un buen nivel de competencia, pero la situación es diferente en zonas de difícil acceso, debido a la falta de transporte y carreteras transitables durante todo el año.

Los agricultores se ven forzados a aceptar los precios que les vienen dados. Tan sólo unos pocos tienen la capacidad de transportar sus propios productos a los mercados, fuera de su localidad, o experiencia comercial para negociar. Luale es un pueblo situado en una zona montañosa con una carretera en un estado muy deficiente (y que a menudo está cerrada) que lo conecta con el mercado más cercano de Nyandira. Los agricultores acarrean sus cosechas en la cabeza hasta el mercado y una vez allí los venden a cualquier precio que consigan, para no tener que acarrear con ellos otra vez.

Fuente: Investigación de Oxfam

En Madagascar, sólo el 29 por ciento de los agricultores tienen acceso a más de un comprador, y esta cifra cae en un 6 por ciento en zonas más alejadas.⁵² Bajo tales circunstancias, no es probable que una subida en los precios del mercado internacional, sea la que sea, se filtre hasta los productores; pero sí que disparará los márgenes de beneficios de los intermediarios. En Burkina Faso los intermediarios no distinguen entre estándares de calidad cuando compran a los agricultores y les pagan muy poco incluso por productos de alta calidad; sin embargo, cuando venden en el mercado, cargan altos precios por productos de calidad y se embolsan los beneficios.

Políticas de protección social

El gasto público en “protección social”, entre otros, los proyectos de creación de empleo y los programas de seguridad social, pueden ser en extremo rentables para que las personas pobres sean más resistentes ante los desajustes de precios. A los países con mejores programas de protección social les ha ido mejor durante la crisis actual.

La protección social es crucial para reducir la vulnerabilidad. Las comunidades pobres con frecuencia tienen sus propias redes sociales y sistemas de seguridad, que a menudo han sido estructurados para atender las dificultades intrínsecas a vivir en la pobreza, y las intervenciones externas deben esforzarse por ser complementarias con ellas y no perjudiciales.

Y mientras los programas de protección social se descartan por ser demasiado caros para la mayoría de los países pobres, la evidencia demuestra que en realidad se lo pueden permitir. En los casos de Argentina, Brasil, Bangladesh y Bolivia, importantes proyectos de protección social cuestan menos del 0,25 por ciento del PIB; el programa en Bangladesh cuesta menos del 0,3 por ciento del PIB.⁵³ Los países pobres deberían intentar asignar, al menos, cierto nivel del gasto a protección social; tales programas son esenciales para ayudar a los países pobres a mitigar los impactos de los desajustes económicos o climáticos. (Ver Anexo II para una descripción más detallada de los programas de protección social de Indonesia y Brasil).

Figura 6: Gasto en protección social (% PIB) en 2004

>6%	6–4%	4–1.5%	<1.5%	Unknown
Japón	Bangladesh	Paraguay	República Dominicana	Haití
Uruguay	Costa Rica	Ecuador	Trinidad and Tobago	
Brasil	Marruecos	Filipinas	Camboya	
Argentina	Venezuela	México	Guatemala	
Cuba	Vietnam	Indonesia	Jamaica	
Colombia	India	Pakistán	Honduras	
Chile			El Salvador	

Fuente: Banco Asiático de Desarrollo (que incluye salud y educación) y CEPAL para América Latina (que excluye salud y educación)

El Banco Asiático de Desarrollo ha publicado recientemente un estudio en el que se comparan las políticas de toda Asia y concluye que la capacidad para proporcionar protección social no depende del nivel de desarrollo económico del país: esto es, no depende de la riqueza, sino de la voluntad política, e incluso los países más pobres pueden permitirse establecer estos programas. Los países del antiguo Bloque Soviético, como Uzbekistán y Kirguiztan, tienen sistemas de protección social mucho más robustos que sus vecinos. India, China y Vietnam también tienen sistemas sociales razonables. Los últimos en la lista son Pakistán y Camboya, puntuando muy por debajo de países con niveles de ingresos per cápita similares, como India. De media, los países asiáticos gastan casi un 5% del PNB en protección social, alcanzando al 35 por ciento de la población.⁵⁴

Cuadro 7. El bienestar social en México: evitar un crisis potencialmente mayor

En México, las familias con los ingresos más bajos reciben de media 18.500 pesos al año, principalmente a través de los programas de bienestar social (Oportunidades) y subsidios para los productores (PROCAMPO): los programas de bienestar social proporcionan más de 4.800 pesos por año y familia, y PROCAMPO facilita 963 pesos anuales por hectárea registrada. En total, una familia puede recibir hasta el 41 por

ciento de sus ingresos del Estado, una cifra que en algunos casos puede alcanzar el 65 por ciento.

Las políticas alimentarias incluyen tres programas de bienestar social: Oportunidades, Liconsa y la Estrategia Integral para Asistencia Social Alimentaria (EIASA). El programa Oportunidades proporciona bienestar en los ámbitos de la educación, cuidado de la salud y de la alimentación; el elemento comida consiste en un pago mensual que se hace a las amas de casa por valor de 600 pesos. Las mujeres tienen que reunir ciertas condiciones para recibir este pago, tales como acudir a las citas médicas, asegurarse de que sus hijos van al colegio y tomar parte en las actividades que organiza el centro de salud local.

El programa Liconsa suministra leche (entre 4 y 24 litros a la semana) para las familias de ingresos bajos con hijos de entre 6 meses y 15 años y adultos mayores de 45. EIASA proporciona ayuda en comida a través de cuatro programas separados que cubren: los desayunos en el colegio; los niños menores de 5 años en riesgo; grupos vulnerables (los mayores, los discapacitados y las madres nodrizas); y las familias que viven en la pobreza extrema.

Juntos, estos programas proporcionan asistencia a aproximadamente 5 millones de familias, o a un estimado de 25 millones de personas. La cantidad asignada a protección social en el presupuesto público es de 36.000 millones de pesos, por ejemplo, el 0,3 por ciento del PNB y el 2,1 por ciento del total del gasto público.

Fuente: SAGARPA (2008)

Millones de familias afectadas por la crisis de los precios de los alimentos tienen derecho a recibir ayuda ahora. Sin embargo, actualmente muchos gobiernos son incapaces de proporcionar lo que se necesita. Décadas de reformas del mercado llevadas a cabo en un intento de reducir el gasto público han llevado a desmantelar o bajar de prioridad los programas de protección social. Como resultado, más de la mitad de los trabajadores del mundo y los que dependen de ellos están excluidos de cualquier tipo de protección social. Los Estados tienen que asegurar que los programas de protección social se ponen en práctica para proteger a las personas pobres contra los desajustes externos y eliminar la necesidad de tomar decisiones irreversibles que pueden contribuir a aumentar la pobreza y desestabilizar las oportunidades de alcanzar una mayor capacidad productiva.

5 Conclusión y recomendaciones

‘La humanidad se encuentra en una encrucijada crítica en su historia. El poder de la globalización y de la innovación para elevar nuestros niveles de vida no tiene precedentes, así como los retos sociales y de desarrollo en todo el mundo... Nuestra progresiva interdependencia exige una respuesta integrada y coordinada ante estos retos globales. Éste es el desafío histórico de nuestra generación.’ – Declaración conjunta de los presidentes de Brasil, China, India, México y Sudáfrica en la cumbre de líderes del G5, 8 de julio de 2008

Una serie de decisiones políticas erróneas o excesivamente arriesgadas han provocado que los países pobres sean extremadamente vulnerables a las fluctuaciones en los precios y, como resultado, se vean afectados de forma muy negativa tanto por la subida como por la bajada de los precios. Para reducir el impacto de la crisis de precios de los alimentos y crear mecanismos para afrontar futuras turbulencias, hay que emprender reformas y modificar el enfoque erróneo frente a la agricultura, el comercio, el mercado y las políticas de protección social, y reforzar al pequeño propietario agrícola, a los trabajadores y a la gente con pocos recursos en los países en desarrollo.

El apoyo de los gobiernos puede servir de impulso y prevenir la vulnerabilidad ante los cambios bruscos. Las economías emergentes tales como China y Brasil, que han invertido con más fuerza en la agricultura y en protección social que otros muchos países de rentas escasas, han demostrado ser capaces de hacer frente al impacto de la crisis de precios de los alimentos. Muchos países pobres están atravesando momentos muy duros debido a décadas de abandono de la inversión en agricultura y a la adopción de medidas contraproducentes en la regulación del comercio y del mercado.

Aunque los precios de los alimentos puedan descender algo en los próximos meses, permanecerán a pesar de todo muy por encima de los niveles de la pasada década. Para enfrentarse a los desafíos de mayores subidas en un futuro previsible, la producción de alimentos en los países en desarrollo puede y debe aumentarse poniendo en marcha una serie de medidas en la política agrícola y comercial destinadas a proporcionar equipamiento a los que lo necesitan, es decir, a los agricultores a pequeña escala, para incrementar su nivel de productividad. Invertir en el sector agrícola y centrarse en los pequeños agricultores es de enorme importancia para conseguir un desarrollo a largo plazo y sostenible, para todos aquellos países con rentas más bajas.

Recomendaciones

Una vez que el temporal haya amainado, la crisis de precios de los alimentos podría ser aprovechada como una oportunidad excepcional para reducir de forma masiva la pobreza en las zonas rurales, pero sólo si los países ricos toman también las medidas adecuadas para atacar las causas estructurales subyacentes de la vulnerabilidad. Oxfam considera que los gobiernos de los países pobres deben adoptar medidas específicas que disminuyan su fragilidad ante futuras crisis de precios y asegurarse de que los productores a pequeña escala y los trabajadores agrícolas se beneficien del alza en los precios, con la ayuda de los países ricos y de los donantes. No existe una solución única, pero las siguientes medidas pueden servir como pauta de acción en general.

Los países pobres con la ayuda de los donantes deben:

- **Incrementar el gasto público en agricultura para aumentar la producción a corto plazo, y a largo plazo, respaldar a los pequeños agricultores;**
- **Orientar adecuadamente el gasto en el sector agrícola,** para garantizar el suministro público necesario y llegar a los pequeños productores;
- **Invertir en programas de protección social** para que los ciudadanos puedan tener cubiertas sus necesidades básicas, proteger sus formas de vida frente a potenciales amenazas, mejorar su nivel de vida y garantizar el cumplimiento de sus derechos;
- **Contribuir a la creación de reservas estratégicas de alimentos nacionales o regionales, para contrarrestar la escasez alimentaria y la volatilidad del mercado.** Los programas de asistencia deben animar a las comunidades a crear sus propias reservas de alimentos;
- **Adoptar medidas comerciales** que protejan a los pequeños productores, a los sectores estratégicos de la agricultura y a las empresas emergentes;
- **Evitar la adopción de medidas comerciales que puedan exacerbar la crisis o minar las perspectivas de desarrollo a largo plazo.** La prohibición a las exportaciones deben evitarse en la medida de lo posible, ya que pueden dañar a países y grupos de población que son importadores netos de alimentos, o consumidores;

- **Apoyar la creación y el fortalecimiento de sindicatos de trabajadores, organizaciones de productores y grupos de mujeres en particular**, para que puedan tomar parte activa en el diseño, la ejecución y el seguimiento de la política agrícola y alimentaria, negociar de forma colectiva para bajar los precios de los insumos y conseguir mejoras salariales y en los precios de sus productos;
- **Promover el acceso a bienes y servicios, particularmente de las mujeres.** El acceso a la tierra, al agua, a las semillas, a los fertilizantes, a la tecnología, a los créditos, a la infraestructura y a la energía resulta con frecuencia insuficiente, inseguro o demasiado costoso;
- **Ocuparse de la problemática de los trabajadores agrícolas**, mediante el desarrollo y la aplicación de legislación laboral para ellos, y a través del establecimiento de programas que garanticen empleo fuera de temporada;
- **Promover la capacidad de resistencia frente al cambio climático de las comunidades**, para garantizar que los productores pobres se puedan beneficiar de la subida de los precios, adaptarse y conseguir mitigar el impacto del cambio climático

Además, los países desarrollados, el Banco Mundial y otros donantes deben:

- **Coordinar sus acciones y la ayuda económica en materia de precios alimentarios a través de un mecanismo dirigido por Naciones Unidas**, según las directrices del Grupo de Trabajo de Alto Nivel;
- **Incrementar la inversión en ayuda al desarrollo en la agricultura** en los países en desarrollo, particularmente a los pequeños propietarios. Los fondos han de ser nuevos, predecibles, donados e independientes de la ayuda para la salud y para la educación;
- **Dejar de presionar por la rápida liberación de los mercados y de oponerse a las mecanismos de salvaguarda de los países en desarrollo** en las negociaciones y acuerdos comerciales, ya sea a nivel multilateral, regional o bilateral;
- **Modificar su política agraria y comercial, que permite el dumping, restringe el espacio político, y dificulta el crecimiento de los países en desarrollo**, de manera que éstos puedan dedicarse al desarrollo de su propia agricultura y a cambio, garantizar su seguridad alimentaria, vital para la reducción de la pobreza;

- **Contribuir a una respuesta internacional coordinada, dirigida por Naciones Unidas**, que canalice urgentemente fondos para aquellos que los necesitan, y llevar a cabo las reformas necesarias a largo plazo.

Anexo I: Programas de apoyo agrario en Brasil y México

Brasil				
Programa	Tipo	Funcionamiento	Presupuesto	Cobertura
PRONAF	Programa de crédito: Programa de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar	Creado en 1995, concede crédito por propiedades y no por producto, en función de criterios como: actividad (crédito colectivo para fortalecer la organización), renta bruta del agricultor, sectores prioritarios (agroindustria, agroecología, turismo, biocombustibles), grupos prioritarios (mujeres, jóvenes).	Desde su creación hasta 2007 ha desembolsado R\$ 40.000 millones (casi 24.700 millones de dólares) en 12 millones de contratos, es decir, más de 2.000 millones de dólares anuales.	
ATER	Programa de Asistencia Técnica y Extensión Rural	20,000 técnicos de ATER se han capacitado para ofrecer asistencia técnica orientada a los cultivos más adecuados, para la elaboración de proyectos para PRONAF y en acciones de conservación de suelos y ecosistemas.	Ha ampliado recursos en los últimos años, pasando de R\$ 3 millones en 2001 a R\$ 168 millones en 2008.	Mediante convenios con organizaciones gubernamentales y ONG actúa en más de 4.000 municipios y atiende a más de un millón de familias
SEAF	Seguro de Agricultura Familiar	Se ofrece a productores que se benefician de PRONAF. Cubre el 100% del valor financiado, el 65% de los ingresos netos o un máximo de R\$ 2.500 (el menor de los tres). El seguro protege contra pérdidas por clima, plagas y enfermedades.		600.000 productores en 2006/07
PGPAF	Garantía de Precios de la Agricultura Familiar	Se ofrece a productores de PRONAF. Compensación entre un precio de garantía y el precio de mercado. Cubre maíz, frijoles, mandioca, arroz, soja, sorgo, leche, café, patata dulce, batata y tomates.		Cubre al 80% de los beneficiarios de PRONAF
PAA	Programa de Adquisición de Alimentos	Creado en 2003, tiene el doble objetivo de apoyar la producción de alimentos por los agricultores familiares y facilitar el acceso a alimentos de las familias en situación de inseguridad alimentaria. Garantiza una renta a las familias, con un límite de compra de R \$3.500 (2.161 dólares). Los alimentos adquiridos se destinan a programas públicos como las reservas nacionales, alimentación escolar, distribución de cesta básica a familias en extrema pobreza y alimentación en hospitales y cárceles.	Desde su creación hace cinco años, el PAA ha invertido R\$ 1.500 millones para comprar 1,25 millones de toneladas de alimentos.	86 millones de pequeños agricultores

Fuente: Investigación de Oxfam

México				
Programa	Tipo	Funcionamiento	Presupuesto	Cobertura
PROCAMPO	Ayuda directa	Asigna una cantidad monetaria (963 pesos nominales por hectárea por productor) a aquellos productores que cultivan maíz, frijol y otros cultivos objetivo para el programa.	16.000 millones de pesos (el 28% del gasto agropecuario)	2,5 millones de productores
ALIANZA	Subprograma de apoyo a la cadena productiva		13.000 millones de pesos (el 22% del gasto agropecuario), de los cuales 4.000 millones se destinan a la agricultura	
ASERCA	Apoyos para la comercialización	Permite financiar proyectos productivos o puntos en la cadena productiva que estimulen el desarrollo de la producción. Se han concedido ayudas a grandes empresas para financiar los incrementos en el coste de los combustibles, por ejemplo. Entre los beneficiarios se encuentran MASECA, BACHOCO, y AGROINSA, empresas que concentran el valor añadido en las industrias maíz-tortilla, productos de carne avícola y alimento para ganado, respectivamente.	3.800 millones de pesos (8% del gasto agropecuario)	
Otros		Seguros para garantizar el ingreso objetivo. También existen fondos para financiar pequeños proyectos productivos y el desarrollo de organizaciones rurales.		

Fuente: SAGARPA (2008)

Anexo II: Programas de protección social en Indonesia y Brasil

Indonesia				
	Tipo	Funcionamiento	Cobertura	
Programa Nacional de Empoderamiento Comunitario (PNPM)	Gobierno y prestación de servicios	Enfoque sobre gobierno local y prestación de servicios a nivel de subdistritos y aldeas para infraestructuras económicamente productivas como carreteras, puentes, regadío y fuentes de agua potable, o para proyectos de educación y salud.	Cerca de un 68% de las zonas urbanas y rurales de Indonesia	
Programa Keluarga Harapan	Programa de transferencias condicionales	El programa va dirigido a unas 500.000 familias de siete provincias que viven en la pobreza extrema, y aporta transferencias monetarias a cambio de que las familias cumplan ciertos objetivos de salud y educación.	Dirigido a unas 500.000 familias que viven en la pobreza extrema	
Bantuan Lansung Tunai	Transferencias monetarias directas	Este programa a tres meses va dirigido a cerca de 19 millones de familias, aportando dinero como respuesta a los choques producidos por el incremento en los precios de los combustibles	19 millones de familias	
	Subvenciones para alimentos	Proporciona arroz a precios reducidos para familias pobres (entre una cuarta y una tercera parte del precio de mercado). Proporciona aceite barato para cocinar, a un 70 por ciento del precio de mercado mediante operaciones de mercado.		
	Servicios de salud y educación	Servicios de salud gratuitos para personas pobres y, en algunas provincias/distritos/ciudades, servicios de salud gratuitos para todos. Servicios de educación básica gratuitos en algunas provincias/distritos/ciudades.		

Brasil				
	Tipo	Funcionamiento	Presupuesto 2007	Cobertura
Programa Bolsa Familia	Transferencia de renta	Desde el 2000, Brasil lleva a cabo programas de transferencia de renta como el Programa Bolsa Familia, que duplicó el número de beneficiarios entre 2004 y 2007. Casi todos los recursos se destinan a la adquisición local de alimentos, y muchos productos provienen de la agricultura familiar (arroz, frijoles, leche, carne y frutas).	R\$ 8.600 millones (5.300 millones de dólares): 117 dólares por persona y año	11 millones de familias (un total de 45 millones de personas) en 2007
Previsión Social Rural	Seguridad social	En 1988, gracias a la lucha y la movilización de agricultores familiares, asalariados rurales y organizaciones de la sociedad civil, la Constitución Federal finalmente universalizó el beneficio de previsión para la población rural, independientemente de su capacidad contributiva. Esa medida contribuyó a aumentar significativamente, en pocos años, el grado de cobertura del sistema e incrementar sustancialmente la participación de la renta de previsión en la renta familiar rural.	R\$ 37.500 millones (23.100 millones de dólares)	26 millones de personas del medio rural
Previsión social	Seguridad social para trabajadores urbanos	Un seguro social tradicional para trabajadores en el sector formal que realizan aportaciones al sistema.	R\$ 220.000 millones (135.500 millones de dólares)	20 millones de pensionistas

PNAE	Programa Nacional de Alimentación Escolar	El PNAE, que depende del Ministerio de Educación (MEC), es uno de los mayores programas del mundo de distribución gratuita de comidas en las escuelas.	R\$ 1.600 millones (980 millones de dólares)	36 millones de niños y niñas
------	---	--	--	------------------------------

Fuente: Investigación de Oxfam

Notas

- ¹ *Charoen Pokphand eyes hefty profit*, jueves, 09/18/2008, Mustaqim Adamrah: (<http://www.thejakartapost.com/news/2008/09/18/charoen-pokphand-eyes-hefty-profit.html>)
- ² *Nestle upbeat despite consumer gloom, raises outlook*, 7 de agosto de 2008, por Katie Reid (<http://www.reuters.com/article/GCA-Agflation/idUSL744903420080807>)
- ³ *Monsanto profit rises, but shares fall 6 pct*, por Carey Gillam, 25 de junio de 2008 (<http://www.reuters.com/article/hotStocksNews/idUSWNAS916320080625>)
- ⁴ *Tesco profit up 10 pct, says riding out tough market*, 30 de septiembre de 2008, por Mark Potter (<http://www.reuters.com/article/rbssRetailDepartmentStores/idUSLU9887520080930>)
- ⁵ Estadísticas de Desarrollo Internacional de la OCDE (2007), Sistema de Notificación por parte de los Países Acreedores
- ⁶ Naciones Unidas, Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Crisis Alimentaria Mundial (2008), Marco Amplio para la Acción (CFA en sus siglas en inglés), <http://www.un.org/ga/president/62/letters/cfa160708.pdf>
- ⁷ SAGARPA (Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), México, disponible en: www.sagarpa.gob.mx/
- ⁸ http://www.bcb.gov.br/pre/bc_atende/port/pronaf.asp
- ⁹ Pierre Zoghbi, director gerente de Mainspring, una empresa distribuidora de alimentos y bebidas, afirma que los precios de los alimentos importados, incluyendo los productos lácteos, han subido un 145 por ciento desde finales de 2007. Un periódico local, As-Safir, informa que entre abril y mayo de 2008 el precio del arroz egipcio aumentó un 12,5 por ciento, mientras que el precio del arroz americano subió un 43 por ciento. El precio de los garbanzos ha aumentado en más de un 80 por ciento entre junio y diciembre de 2007, mientras que el precio de las alubias ha subido un 55 por ciento en el mismo periodo. Las lentejas subieron una media de un 25 por ciento entre junio y diciembre de 2007, y otro 12,7 por ciento entre enero y abril. La carne, los productos lácteos y los derivados animales también han sufrido fuertes subidas.
- ¹⁰ Comunicado de prensa del Banco Mundial (2008) 'La crisis mundial de los alimentos y el combustible provocará 44 millones más de personas malnutridas', ver <http://go.worldbank.org/XQSUWNSENO>
- ¹¹ Oxfam Internacional (2008) 'Otra verdad incómoda'.
- ¹² Banco Asiático de Desarrollo (2008) 'ADB's Response to the Food Crisis'.
- ¹³ CFA UNHLTF, julio 2008.
- ¹⁴ OCDE-FAO (2008) 'Perspectivas de la Agricultura 2008-2017'

¹⁵ Banco Mundial 'Siete Años Perdidos – El impacto del aumento del precios de los alimentos en la lucha contra la pobreza', comunicado de prensa, disponible en www.worldbank.org.

¹⁶ Los autores han tenido en cuenta la evolución de los precios globales de los alimentos entre 2005 y 2007 (utilizando datos de la FAO), partiendo de la base de que la transmisión de los precios internacionales a los precios nacionales es casi completa, y sin incluir el impacto sobre los sueldos.

¹⁷ *Bunge profit quadruples, surprises Wall Street*, 24 de julio de 2008, por Lisa Shumaker (<http://www.reuters.com/article/rbssFoodProcessing/idUSN2449070720080724>); *Nestle upbeat despite consumer gloom, raises outlook*, 7 de agosto de 2008, por Katie Reid (<http://www.reuters.com/article/GCA-Agflation/idUSL744903420080807>); *Tesco profit up 10 pct, says riding out tough market*, 30 de septiembre de 2008, por Mark Potter (<http://www.reuters.com/article/rbssRetailDepartmentStores/idUSLU9887520080930>); *Monsanto profit rises, but shares fall 6 pct*, por Carey Gillam, 25 de junio de 2008 (<http://www.reuters.com/article/hotStocksNews/idUSWNAS916320080625>); *Growing food demand boosts Syngenta's profit, forecast*, 24 de julio de 2008, por Andrew Thompson (<http://www.reuters.com/article/rbssChemicalsAgricultural/idUSLL241049820080724>)

¹⁸ *Charoen Pokphand eyes hefty profit*, jueves, 09/18/2008, Mustaqim Adamrah: <http://www.thejakartapost.com/news/2008/09/18/charoen-pokphand-eyes-hefty-profit.html>;

¹⁹ FAO (2008) '*Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*', HLC/08/INF/1.

²⁰ A. Martuscelli (2008) 'Tendencias, Causas e Impactos de los Precios de los Alimentos en Países en Desarrollo', Informe de Investigación de Intermón Oxfam.

²¹ Datos del Sistema de Seguimiento de Costos de Producción Pecuaria y Agrícola por Sistema-Producto (SISPRO-SECOPPA), del Servicio de Información y Estadística Agroalimentaria y Pesquera (SIAP) de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) de México. Disponible en: <http://sqm.siap.gob.mx/viocs/acceso.php>

²² Hyder et al. (2005).

²³ Ramachandran (2006:4).

²⁴ Oxfam GB (2007).

²⁵ Rossi y Lambrou (2008).

²⁶ Hyder et al. (2007).

²⁷ Ramachandran (2006).

²⁸ Washington Post, 20 de julio de 2008, '*Africa's last and least*' por Kevin Sullivan, disponible en: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/19/AR2008071900962.html>

²⁹ OIT y FAO (2008) 'Alimentación, Agricultura y Trabajo Decente'

³⁰ FAO-OIT-UITA (2005) 'Trabajadores agrícolas y su contribución a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles, p.19, y OIT (2008) 'La promoción del empleo rural para reducir la pobreza', p.87

³¹ Programa Mundial de Alimentos. 'Rising Food Prices – Impact on the Poor' ("Aumento del Precio de los Alimentos: Impacto en los pobres"), información para medios, 10 de abril de 2008.

³² *Egypt extends ration cards due to high food prices* ("Egipto amplía la tarjeta de racionamiento debido a los altos precios de los alimentos"), C. Johnson, El Cairo, 8 de mayo de 2008. Disponible en Web: www.guardian.co.uk/business/feedarticle/7505359

³³ Por favor, mirar el Cuadro 7 para más explicaciones sobre este programa

³⁴ FAO, Sala de Prensa, pág. 6-7. 2008

³⁵ OCDE, Estadísticas sobre Desarrollo Internacional, Sistema de Notificación de Países Acreedores. 2007

³⁶ Revisión de los estudios sobre estos impactos, ver: Haggblade, Steven & Hazell, P. B. R. & Reardon, Thomas. Strategies for stimulating poverty-alleviating growth in the rural nonfarm economy in developing countries ("Estrategias para estimular el crecimiento del alivio de la pobreza en la economía rural no agraria en los países en desarrollo") 2002, EPTD (División de Medioambiente y Tecnología"), documento de discusión 92 de IFPRI (Instituto Internacional para la Investigación de Políticas Alimentarias). 2002

³⁷ Banco de la Reserva India, Apéndice, Tabla 5: Quarterly Growth Rates and Composition of Real Gross Domestic Product ("Ratios de Crecimiento Trimestral y Composición Real del Producto Interior Bruto"). Disponible en Web: <http://rbidocs.rbi.org.in/rdocs/AnnualReport/PDFs/72305.pdf>

³⁸ FAOstat (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación). Disponible en Web: <http://faostat.fao.org/site/567/DesktopDefault.aspx?PageID=567> (acceso: 10 de agosto de 2008).

³⁹

http://www.terradaily.com/reports/Boost_In_Rice_Production_To_Avoid_Food_Shortages_In_Indonesia_999.html (acceso: 10 de septiembre de 2008)

⁴⁰ ODI (Overseas Development Institute – Instituto de Desarrollo en el Extranjero) Documento de Trabajo 231

⁴¹ Oryza. Market Report ("Informe de Mercado"), Indonesia. 11 de noviembre de 2004

-
- ⁴² Population Project. Country Briefs: Mozambique ('Apuntes sobre Países: Mozambique'). 2001. Disponible en Web: www.iiasa.ac/at/Research/POP/pde/briefs/mz-agric.html
- ⁴³ La dependencia de las importaciones de Estados Unidos ha alcanzado el 100 por ciento en el maíz amarillo, el 96 por ciento en el arroz y el 74 por ciento en el maíz blanco
- ⁴⁴ Oxfam. A raw deal for rice under DR-CAFTA ("Un acuerdo crudo para el arroz bajo DR-CAFTA") (DR-CAFTA: Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana). 2004
- ⁴⁵ FAO. Crop Prospect and Food Situation. ("Perspectiva de las Cosechas y la Situación Alimentaria"). 2008
- ⁴⁶ Banco Mundial. G8 Hokkaido Toyako Summit. 2008
- ⁴⁷ FAO. The Breakdown of the Doha Round Negotiations – What Does It Mean for Dealing with Soaring Food Prices? ("El fracaso de la Ronda de Negociaciones de Doha: ¿Qué supone para abordar los precios disparados de los alimentos?"). 2008
- ⁴⁸ Por ejemplo, los Estados Unidos están presionando para lograr Acuerdos de Asociación Económica globales (EPA), con normas –que incluyen la liberalización de los servicios y las inversiones, protección más estricta de la propiedad intelectual y otras normas– que prohibirían a los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) utilizar de forma efectiva los instrumentos de las políticas comerciales para promover la producción agrícola nacional y proporcionar salvaguardas suficientes cuando sea necesario. En el caso que las importaciones subieran, las salvaguardas contenidas en los EPA son demasiado débiles para resultar eficaces. Además, las propuestas de EPA de la UE sí que incluyen compromisos vinculantes para proporcionar apoyo financiero adicional y previsible, lo que compromete seriamente la capacidad de los países de la ACP para negociar en los EPA los costes de adaptación y abordar sus limitaciones estructurales.
- ⁴⁹ Osborne muestra las pruebas de la competencia imperfecta entre los intermediarios en los mercados locales de grano en Etiopía. Los beneficios se concentran en los intermediarios, mientras que los precios pagados a los productores caen. 2005
- ⁵⁰ Investigación de Susana Gauster para Oxfam
- ⁵¹ CEPAL (2007).
- ⁵² C.B. Barret y P.A. Dorosh (1996) Farmers Welfare and Changing Food Prices: Nonparametric Evidence From Rice in Madagascar ("Agricultores. El Bienestar y el Cambio en los Precios de los Productos: Pruebas no Paramétricas del Arroz en Madagascar"), *American Journal of Agricultural Economics* 78(3): 656-669
- ⁵³ A. Barrientos y R. Holmes. Social Assistance in Developing Countries Database: Version 2.0 ("Base de Datos de Asistencia Social en los Países en Desarrollo: Versión 2.0") IDS, Universidad de Sussex. Marzo de 2006. Disponible en Web: www.chronicpoverty.org

⁵⁴ Asian Development Bank (2007) 'ADB's Response to the Food Crisis'.

Referencias

Salvo que se indique lo contrario, la información de país utilizada en este documento está tomada de estudios de caso encargados por Oxfam en 15 países entre abril y junio de 2008 sobre el impacto de la crisis por el precio de los alimentos. Los estudios de caso, algunos de los cuales se llevaron a cabo en colaboración con otras organizaciones, analizaron datos del ámbito internacional, nacional y de los hogares, y generaron información de primera mano a través de grupos de interés.

Banco Asiático de Desarrollo (2008) '*ADB's Response to the Food Crisis*', disponible en: www.adb.org/Documents/Books/Social-Protection/Volume2/Part5.pdf

Banco de Bangladesh (2008) '*Inflation and the Poor in Bangladesh*', Unidad de Investigación, Documento de Política No. 0801.

Banco Mundial (2008) '*Double Jeopardy: Responding to High Food and Fuel Prices*', Cumbre del G8 en Hokkaido-Toyako.

Banco Mundial (2008) '*Rising Food Prices: Policy Options and World Bank Response*', información para la discusión sobre la reciente evolución de los mercados en la reunión del Comité de Desarrollo. Preparado por PREM, ARD y DEC.

Barret, C.B. y Dorosh, P.A. (1996) '*Farmers' Welfare and Changing Food Prices: Nonparametric Evidence From Rice in Madagascar*', *American Journal of Agricultural Economics* 78(3): 656-669

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008). Datos estadísticos disponibles en: www.eclac.org/estadisticas.

CEPAL (2007) '*Panorama Social de América Latina*', p.151.

Dawe, D. (2008) '*Have Recent Increases in International Cereal Prices Been Transmitted to Domestic Economies? The experience in seven large Asian countries*', FAO ESA WP n° 08-03.

FAO (2008) '*Crop Prospect and Food Situation*', abril de 2008.

FAO (2008) '*Soaring Food Prices: Facts, Perspectives, Impacts and Actions Required*', HLC/08/INF/1

FAO (2008) '*The Breakdown of the Doha Round Negotiations – What Does It Mean for Dealing with Soaring Food Prices?*', [ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/aj221e/aj221e.pdf](http://ftp.fao.org/docrep/fao/011/aj221e/aj221e.pdf)

FAO Sala de Prensa (2008), disponible en: <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2008/1000858/index.html>

FAO-OIT-UITA (2005) '*Trabajadores agrícolas y su contribución a la agricultura y el desarrollo rural sostenibles*'

García Rañó, H. y Keleman, A. (2007) '*La crisis del maíz y la tortilla en México: ¿modelo o coyuntura?*'.

Gill, G., Farrington, J., Anderson, E., Luttrell, C., Conway, T., Saxena, N.C., y Slater, R. (2003) '*Food Security and the Millennium Development Goal on Hunger in Asia*', Documento de Trabajo 231 del ODI

- GRAIN (2008) '*Making a killing from hunger*', www.grain.org/articles/?id=39#
- Hyder A. et al. (2005) '*The pervasive triad of food security, gender inequity and women's health: exploratory research from sub-Saharan Africa*', *African Health Sciences*, vol. 5, no. 4.
- IDS (2004) '*Transformative social protection*', Institute of Development Studies.
- IFAD/FIDA (2008) '*Growing Demand on Agriculture and Rising Prices of Commodities: An opportunity for smallholders in low-income, agricultural-based countries?*', preparado para la Mesa Redonda de la 31ª sesión del Consejo de Gobierno del FIDA.
- IFPRI (2008) 'Los altos precios de los alimentos: El 'qué', 'quién' y 'cómo' de las acciones de política propuestas', Perspectivas de política del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias.
- IFPRI (2002) '*Strategies for stimulating poverty-alleviating growth in the rural nonfarm economy in developing countries*', Documento de trabajo 92 de la EPTD.
- Ivanic, M. y Martin, W. (2008) '*Implication of Higher Global Food Prices for Poverty in Low-Income Countries*', WP 4594, Investigación sobre Política del Banco Mundial.
- Jaramillo, F. (2008) 'Incremento de los Precios de los Alimentos: Experiencia de Perú y de los Países Andinos', Banco Interamericano de Desarrollo.
- Martuscelli, A. (2008) 'Causas, efectos y opciones en la crisis de los alimentos', investigación de Intermón Oxfam.
- Middle East Business Intelligence (2008) '*Food price rises increase supply burden*', MEED, 10 de abril de 2008.
- OCDE-FAO (2008) 'Perspectivas de la Agricultura 2008-2017'
- OCDE Estadísticas sobre el Desarrollo Internacional (2007), Sistema de Notificación de Países Acreedores
- ODI (2008) '*Rising Food Prices: A Global Crisis*', Documento de Trabajo 37 del Overseas Development Institute.
- OIT y FAO (2008) 'Alimentación, agricultura y trabajo digno', disponible en: http://www.fao-ilo.org/fao_ilo_rural/en/
- OIT (2008) 'La promoción del empleo rural para reducir la pobreza', Conferencia Internacional del Trabajo, 97ª reunión, Informe IV, punto 4º del orden del día.
- ONU Grupo de Trabajo de Alto Nivel para la Crisis Alimentaria Mundial (2008), Marco Amplio para la Acción (CFA), <http://www.un.org/ga/president/62/letters/cfa160708.pdf>
- Osborne, T. (2005) '*Imperfect competition in agricultural markets: evidence from Ethiopia*', *Journal of Development Economics* 76 (2005) 405-428
- Oxfam Internacional (2008) 'Otra verdad incómoda', disponible en: www.oxfam.org/en/policy/another-inconvenient-truth
- Oxfam Internacional (2008) '¿Socios o rivales?', pp.21-22.

- Oxfam Internacional (2007) 'Nuestro futuro por la borda', p.19.
- Oxfam GB (2007) '*Women in Agriculture – Trends and Statistics*'.
- Oxfam Internacional (2004) '*A raw deal for rice under DR-CAFTA*'
- PELUM (2007) '*Inadequate Funding to the Agricultural Sector in Sub Saharan Africa: Implications for Smallholder Farmers*'.
- Polanski, S. (2008) '*Rising Food Prices, Poverty, and the Doha Round*', Carnegie Endowment for International Peace, Documento de perspectivas de política.
- Programa Mundial de Alimentos (2008) '*Rising Food Prices – Impact on the Poor*', información para medios de comunicación, 10 de abril de 2008.
- Ramachandran, N. (2006) '*Women and Food Security in South Asia: Current Issues and Emerging Concerns*', Documento de Investigación 131UNI-WIDER.
- SAGARPA (Ministerio de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación), México, disponible en: www.sagarpa.gob.mx/
- South Centre (2008) '*Market Access For Trade In Goods In Economic Partnership Agreements*', febrero de 2008.
- Sullivan, K. (2008) '*Africa's last and least*', *Washington Post*, 20 de julio de 2008.
- Timmer, P. (1986) '*Private Decisions and Public Policy: The Price Dilemma in Food System of Developing Countries*', Documento sobre Desarrollo Internacional No. 7, Universidad del Estado de Michigan.
- UNCTAD (2008) '*Informe sobre los Países Menos Adelantados*', documento de trabajo No. 3.
- Yost, M. (2007) '*U.S. Biofuel Developments*', presentación de USDA en Chiapas, México.

© Oxfam Internacional, octubre de 2008

Este documento ha sido escrito por Teresa Cavero y Carlos Galián. Los autores agradecen la colaboración de Emily Alpert, Sumie Arima, Nathalie Beghin, Stephanie Burgos, Anna Coryndon, Duncan Green, Arantxa Guereña, Jenny Heap, Steve Jennings, Joyce Kortland, Madelon Meijer, Fred Mousseau, Tata Mustasya, Javier Pérez, Jules Siedenburg e Ines Smyth, así como los comentarios de otros muchos compañeros de Oxfam. Oxfam agradece también las aportaciones de Hugo García Rañó, Susana Gauster, Salifou Konate y Antonio Martuscelli. La información contenida en este documento se nutre de la investigación de campo realizada por Oxfam Internacional, en algunos casos con la colaboración de otras organizaciones, en Bangladesh, Brasil, Burkina Faso, Camboya, Egipto, Guatemala, Indonesia, Jordania, Líbano, México, Pakistán, Tanzania, Territorios Palestinos Ocupados y Yemen. Forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Su contenido puede ser usado para actividades de campaña, educación e investigación, siempre que la fuente sea adecuadamente citada. El titular del copyright requiere que todo uso de su obra le sea comunicado con objeto de evaluar su impacto. Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, o en traducciones o adaptaciones, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: publish@oxfam.org.uk.

Para más información, por favor envíe un correo electrónico a info@IntermonOxfam.org

La información de esta publicación es correcta en el momento de su impresión.

Oxfam Internacional es una confederación de 13 organizaciones que trabajan conjuntamente en más de 100 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: Oxfam America, Oxfam Australia, Oxfam Bélgica, Oxfam Canadá, Oxfam Francia - Agir ici, Oxfam Alemania, Oxfam GB, Oxfam Hong Kong, Intermón Oxfam (España), Oxfam Irlanda, Oxfam Nueva Zelanda, Oxfam Novib (Países Bajos), y Oxfam Québec. Para más información, por favor llamar o escribir a alguna de ellas, o entrar en www.oxfam.org.

<p>Oxfam America 226 Causeway Street, 5th Floor Boston, MA 02114-2206, USA +1 617 482 1211 (Toll-free 1 800 77 OXFAM) E-mail: info@oxfamamerica.org www.oxfamamerica.org</p>	<p>Oxfam Hong Kong 17/F., China United Centre, 28 Marble Road, North Point, Hong Kong Tel: +852 2520 2525 E-mail: info@oxfam.org.hk www.oxfam.org.hk</p>
<p>Oxfam Australia 132 Leicester Street, Carlton, Victoria 3053, Australia Tel: +61 3 9289 9444 E-mail: enquire@oxfam.org.au www.oxfam.org.au</p>	<p>Intermón Oxfam (Spain) Roger de Llúria 15, 08010, Barcelona, Spain Tel: +34 902 330 331 E-mail: info@intermonoxfam.org www.intermonoxfam.org</p>
<p>Oxfam-in-Belgium Rue des Quatre Vents 60, 1080 Brussels, Belgium Tel: +32 2 501 6700 E-mail: oxfamsol@oxfamsol.be www.oxfamsol.be</p>	<p>Oxfam Ireland Dublin Office, 9 Burgh Quay, Dublin 2, Ireland Tel: +353 1 635 0422 Belfast Office, 115 North St, Belfast BT1 1ND, UK Tel: +44 28 9023 0220 E-mail: communications@oxfamireland.org www.oxfamireland.org</p>
<p>Oxfam Canada 250 City Centre Ave, Suite 400, Ottawa, Ontario, K1R 6K7, Canada Tel: +1 613 237 5236 E-mail: info@oxfam.ca www.oxfam.ca</p>	<p>Oxfam New Zealand PO Box 68357, Auckland 1145, New Zealand Tel: +64 9 355 6500 (Toll-free 0800 400 666) E-mail: oxfam@oxfam.org.nz www.oxfam.org.nz</p>
<p>Oxfam France - Agir ici 104 rue Oberkampf, 75011 Paris, France Tel: + 33 1 56 98 24 40. E-mail: info@oxfamfrance.org www.oxfamfrance.org</p>	<p>Oxfam Novib (Netherlands) Mauritskade 9, Postbus 30919, 2500 GX, The Hague, The Netherlands Tel: +31 70 342 1621 E-mail: info@oxfamnovib.nl www.oxfamnovib.nl</p>
<p>Oxfam Germany Greifswalder Str. 33a, 10405 Berlin, Germany Tel: +49 30 428 50621 E-mail: info@oxfam.de www.oxfam.de</p>	<p>Oxfam Québec 2330 rue Notre Dame Ouest, bureau 200, Montreal, Quebec, H3J 2Y2, Canada Tel: +1 514 937 1614 E-mail: info@oxfam.qc.ca www.oxfam.qc.ca</p>
<p>Oxfam GB Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK Tel: +44 1865 473727 E-mail: enquiries@oxfam.org.uk www.oxfam.org.uk</p>	

Secretariado de Oxfam Internacional: Suite 20, 266 Banbury Road, Oxford, OX2 7DL, Reino Unido
Tel: +44 1865 339100. Correo electrónico: information@oxfaminternational.org Sitio web: www.oxfam.org

Equipo de Incidencia Política de Oxfam Internacional:

Correo electrónico: advocacy@oxfaminternational.org

Washington: 1100 15th St. NW, Suite 600, Washington DC 20005, Estados Unidos

Tel: + 1 202 496 1170

Brussels: Rue Philippe le Bon 15, 1000 Bruselas, Bélgica

Tel: + 32 2 502 19 41

Geneva: 15 Rue des Savoises, 1205 Ginebra, Suiza

Tel: + 41 22 321 2371

New York: 355 Lexington Avenue, 3rd Floor, Nueva York, NY 10017, Estados Unidos
Tel: + 1 212 687 2091

Organizaciones Oxfam Relacionadas. Las siguientes organizaciones están conectadas con Oxfam Internacional:

Oxfam Japan Maruko bldg. 2F, 1-20-6, Higashi-Ueno, Taito-ku, Tokyo 110-0015, Japón
Tel: +81 3 3834 1556. Correo electrónico: info@oxfam.jp Sitio web: www.oxfam.jp

Oxfam India - 2nd floor, Plot No.1, Community Centre (Sujan Mohinder Hospital), New Delhi, India
Teléfono: +91 (0) 11 4653 8000, fax: +91 (0) 11 4653 8099, correo electrónico: delhi@oxfamindia.org,
Sitio Web: www.oxfamindia.org

Oficina de Campaña de Oxfam Internacional y Ucodep Via Masaccio, 6/A 52100 Arezzo, Italia
Tel: +39 0575 907826, Fax: +39 0575 909819, Correo electrónico: ucodep-oi@oxfaminternational.org,
Página web: <http://www.ucodep.org>

Miembro observador de Oxfam. La siguiente organización es actualmente un miembro observador de Oxfam Internacional, y trabaja para una posible afiliación plena:

Fundación Rostros y Voces (México) Alabama 105, Colonia Nápoles, Delegación Benito Juárez, C.P. 03810 México, D.F.

Tel: +52 5687 3002 Fax: + 52 5687 3002 ext. 103 Correo electrónico: comunicacion@rostrosyvoces.org Sitio web: www.rostrosyvoces.org