

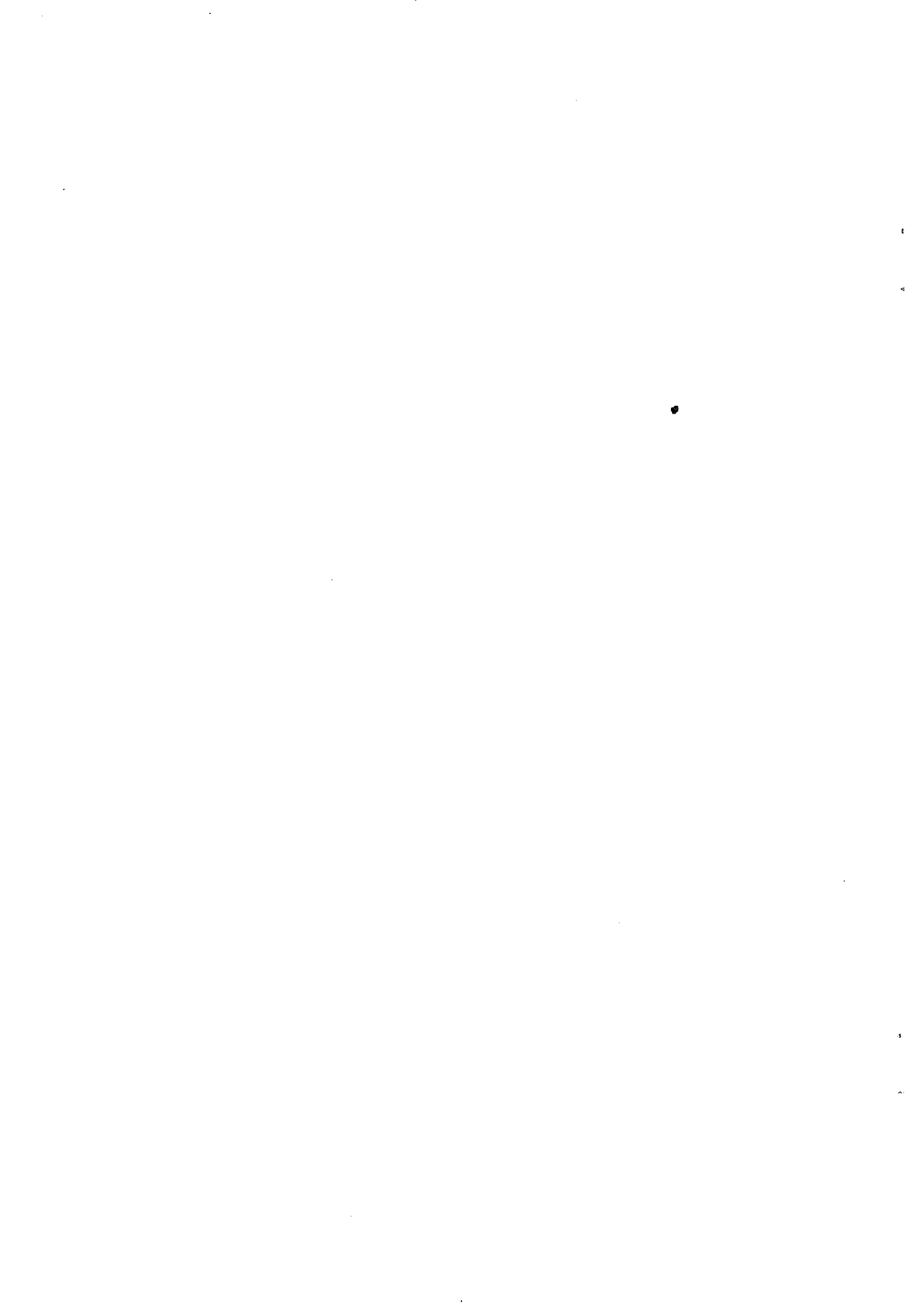


Organización
de las
Naciones
Unidas
para la
Agricultura
y la
Alimentación

WFS 96/TECH/5
Versión provisional
Noviembre de 1995

CONTEXTO SOCIOPOLITICO Y ECONOMICO GENERAL PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN LOS NIVELES NACIONAL, REGIONAL Y MUNDIAL

El presente texto forma parte de una serie de estudios técnicos preparados para la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Se distribuye por adelantado para facilitar su examen y la presentación de observaciones. La versión definitiva se distribuirá en fecha más próxima a la Cumbre.



RESUMEN OPERATIVO

- i. En lo tocante a seguridad alimentaria, ha habido grandes cambios en los dos decenios transcurridos desde la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974. Tal vez el acontecimiento más importante sea el advenimiento de la economía mundial. También contribuyeron a imprimir un nuevo rumbo a la historia el desmoronamiento de las instituciones de planificación central en Europa central y oriental y en la ex URSS y la transición consiguiente hacia una economía liberal; el esfuerzo para desarmar e impedir la proliferación de armas; el rápido crecimiento económico de China y otros países de Asia oriental; y la terminación de guerras civiles en países como Angola, Mozambique, Camboya, El Salvador y Nicaragua.
- ii. En los últimos años han surgido también más conflictos étnicos, a veces asociados a nacionalismos largo tiempo soterrados, como ha ocurrido en Chechenia, la antigua Yugoslavia, Rwanda y Somalia. De hecho, la mayoría de los conflictos actuales son interiores y no entre países, pero no por eso comprometen menos la seguridad alimentaria. Estas contiendas civiles han estimulado también fuertes debates sobre cuestiones específicas, tales como la forma en que los niños refugiados y desplazados han de ser albergados y alimentados adecuadamente. En un plano más general, cómo puede promoverse la seguridad alimentaria en varios niveles políticos y cuál sería la mejor manera de que las comunidades adopten una actitud participativa en la seguridad alimentaria.
- iii. Algunas de las ideas que se avanzaron en la conferencia de 1974 son todavía importantes, y cuestiones como el crecimiento de la población, la salud, la urbanización y la pobreza siguen aún pendientes de un tratamiento adecuado. Además, se hace ahora más hincapié en los problemas ambientales como la deforestación, la calidad del agua y del aire, el cambio climático y la sobreexplotación de la pesca, y en su relación con la seguridad alimentaria.
- iv. Una orientación hacia el mercado ha venido a sustituir a las estrategias de desarrollo que propugnaban la participación directa de los gobiernos en los asuntos comerciales y económicos, y las subvenciones con fines específicos han sustituido a las generalizadas.
- v. La transición de sistemas económicos planificados y dirigidos centralmente a sistemas impulsados por el mercado, unida a menudo al derrumbe del sistema político, ha traído sus propios problemas (aunque supuestamente transitorios) de depresión económica y desempleo. En consecuencia, la asistencia económica se ha desviado de los receptores tradicionales para ayudar a países de Europa central y oriental y de Asia central en el proceso de transición.
- vi. La realidad de la interdependencia mundial se impuso a la atención de los planificadores por obra de las crisis del petróleo de 1973 y 1979 y de las crisis de la deuda del decenio de los ochenta. Los remedios más recomendados fueron la estabilización macroeconómica, la introducción de reformas estructurales (liberalización y privatización) y una mayor atención al comercio internacional. Se recurrió a una serie de medidas, tales como la reforma de los tipos de cambio, la privatización de las empresas estatales, la reducción de personal en el sector público y de los gastos públicos en general, la contención de la inflación y la reducción de las subvenciones.
- vii. Los precios de los productos agropecuarios tienden a subir con estos cambios estructurales, pero este hecho beneficia a los productores comerciales y a los campesinos que tienen fácil acceso a la tierra, no a los asalariados rurales y urbanos que suelen ser compradores netos de productos del campo.

viii. En el proceso de ajuste, las estrategias de industrialización que en los decenios de 1960 y 1970 miraban hacia el interior fueron sustituidas por otras que miran más hacia afuera. Al mismo tiempo, se construía una nueva estructura para el comercio. Se concluyó la Ronda Uruguay de negociaciones del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), dedicadas a reducir la protección según un plan predefinido, y se fundó la Organización Mundial de Comercio (OMC). Surgieron también organizaciones comerciales regionales. Es demasiado pronto para evaluar plenamente la importancia del contexto comercial más liberal para la seguridad alimentaria, pero es probable que con el tiempo sea considerable.

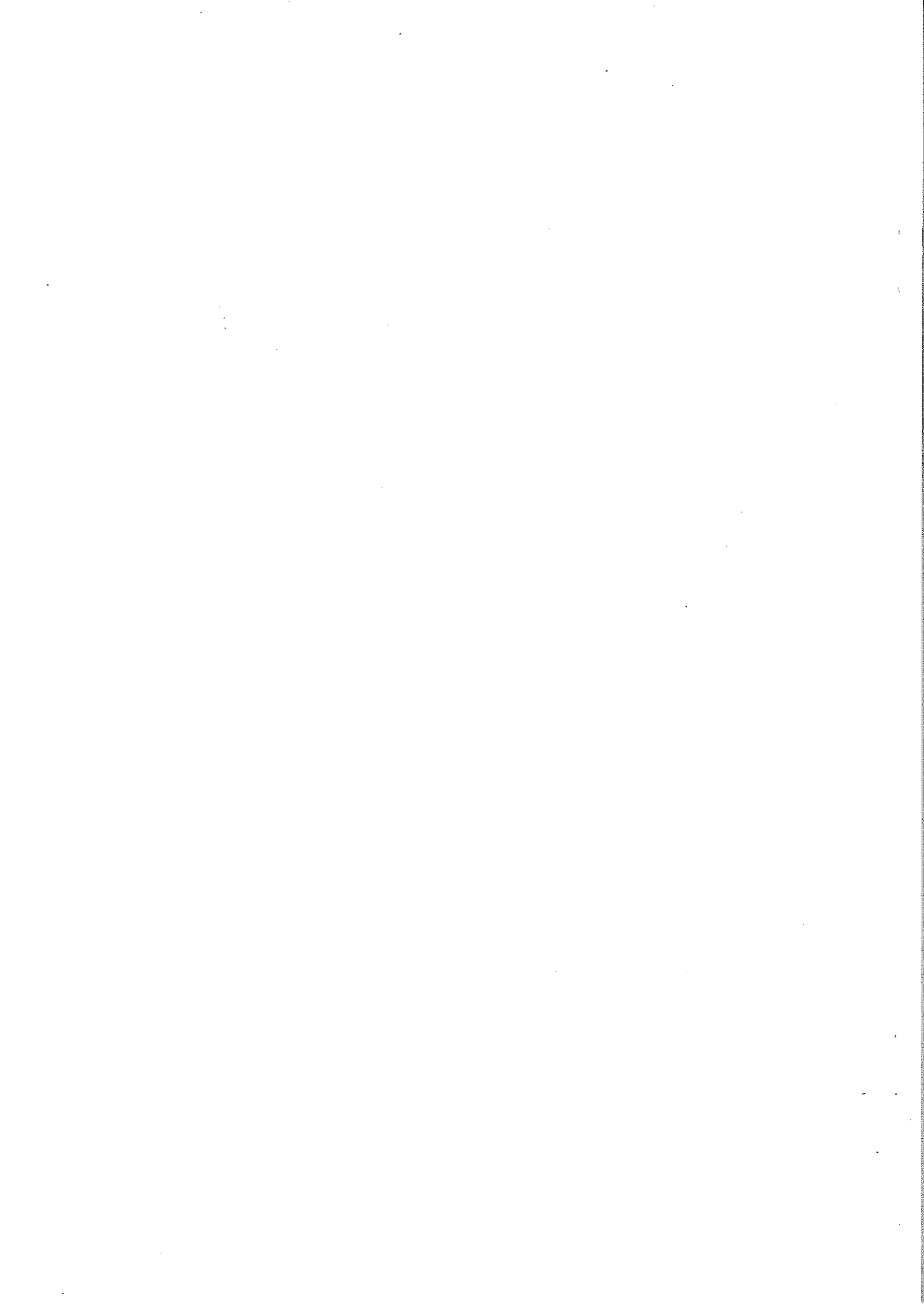
ix. Paralelamente a esta evolución, los mercados financieros se han integrado y mundializado progresivamente. Un importante problema en relación con los mercados de capital más integrados y la liberalización de la política comercial es que algunas veces limitan la capacidad de los países para dirigir sus propias políticas monetarias y fiscales.

x. Las condiciones óptimas para un contexto sociopolítico y económico más propicio para la eliminación de la inseguridad alimentaria y la subnutrición o, en otras palabras, para asegurar alimentos para todos, son:

- la adopción por los países de sistemas políticos de amplia participación en los cuales los gobiernos rindan cuentas y sean responsables ante los pueblos;
- el uso por los gobiernos de medios pacíficos para resolver tanto los conflictos internos como los planteados con otros gobiernos;
- la asignación por los gobiernos de recursos limitados para aquello que los mercados no hacen bien y es necesario para el funcionamiento práctico eficiente de la economía y la sociedad;
- la liberalización de los mercados internos e internacionales de manera que puedan emplearse recursos en todo el mundo para elevar al máximo el nivel y el ritmo sostenibles de crecimiento de la actividad económica; y
- la movilización de la atención nacional e internacional hacia las maneras de ayudar a los pobres a elevar su productividad, disminuyendo el desnivel entre ricos y pobres sin reducir indebidamente el incentivo de los ricos para ser productivos.

INDICE

| | Página |
|--|-----------|
| RESUMEN OPERATIVO | i |
| 1. INTRODUCCION Y PANORAMA GENERAL | 1 |
| 2. PERSPECTIVA HISTORICA DEL CONTEXTO POLITICO | 2 |
| 3. LAS RELACIONES MUNDIALES Y LOS PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL ULTIMO DECENIO DEL SIGLO | 4 |
| 4. CAMBIOS SOCIOPOLITICOS MUNDIALES Y SEGURIDAD ALIMENTARIA | 5 |
| 5. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN UN MUNDO CAMBIANTE: EL CONTEXTO ECONOMICO | 7 |
| 6. CAMBIO DEL PARADIGMA ECONOMICO | 9 |
| 7. TRATAMIENTO DE LA CRISIS: AJUSTES DE POLITICAS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA | 10 |
| 8. CRISIS Y AJUSTE EN LOS PAISES DESARROLLADOS Y CONSECUENCIAS PARA LOS PAISES EN DESARROLLO | 12 |
| 9. CAMBIOS EN LAS RELACIONES ECONOMICAS MUNDIALES: ASPECTOS FINANCIEROS Y COMERCIALES INTERNACIONALES | 13 |
| 10. LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL: PASOS SIGNIFICATIVOS | 14 |
| 11. PERSPECTIVAS DE INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL | 17 |
| 12. LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE | 18 |
| 13. PROBLEMAS DEL EMPLEO Y MERCADOS DE TRABAJO | 19 |
| 14. UN CONTEXTO ECONOMICO MUNDIAL CAMBIANTE: CONSECUENCIAS POLITICAS | 20 |
| 15. OJEADA ATRAS Y ADELANTE | 21 |
| BIBLIOGRAFIA | 25 |



1. INTRODUCCION Y PANORAMA GENERAL

1.1 El mundo está evolucionando de manera notable e imprevista hace tan solo un decenio; los cambios experimentados tienen consecuencias importantes para la seguridad alimentaria. Nuevos estados, nuevos problemas y nuevas instituciones están alterando las formas de las relaciones internacionales en los órdenes político, económico y ambiental, aun cuando las antiguas subsistan atenuadas de algún modo. Sin embargo, las nuevas tendencias son claras: la mayoría de los países buscan políticas económicas más orientadas hacia el mercado; desean una más amplia cooperación internacional y un desarrollo sostenible, junto con las estructuras políticas adecuadas para promoverlos y apoyarlos.

1.2 La búsqueda de nuevas políticas para dar forma a las instituciones contemporáneas tiene lugar paralelamente a un examen más amplio del papel básico de los gobiernos, que se reduce respecto al que tenía en el pasado. Ello se ha debido en parte a la necesidad de los propios gobiernos de aumentar la eficiencia de los recursos frente a unos déficit crecientes y en parte a las demandas de los ciudadanos contribuyentes, cuyos ingresos reales permanecen estancados y que culpan a los gobiernos de los insatisfactorios resultados económicos. Las relaciones internacionales cambiantes y una situación económica mundial profundamente alterada lanzan nuevos desafíos a la estabilidad nacional y mundial; mientras tanto, los problemas y los conflictos locales no se resuelven. Todas estas cuestiones condicionan la seguridad alimentaria.

1.3 Seguridad alimentaria significa esencialmente que todas las personas tengan en todo tiempo acceso a alimentos sanos y nutritivos para mantener una vida sana y activa. Esta definición contiene tres dimensiones de la seguridad alimentaria: disponibilidad, acceso y estabilidad; y varios niveles de colectividad: mundial, nacional, familiar e individual. Dado este marco multidimensional, es obvio que el logro de la seguridad alimentaria universal a nivel individual, que supone el logro en los niveles superiores, se ve dificultado o facilitado por una combinación de condiciones sociales, políticas y económicas. Y está claro que la influencia de esas condiciones sobre la seguridad alimentaria en un nivel de colectividad no se limita al estado de las condiciones en ese mismo nivel. Así por ejemplo, la capacidad para lograr la seguridad alimentaria en un país puede verse afectada por las condiciones (económicas, políticas, sociales, etc.) en otros países; a medida que la economía mundial avanza en la integración, es más difícil que un país se aísle de las decisiones y acciones de otros. Al mismo tiempo, esa misma integración abre la posibilidad de repartir por el mundo los efectos de las insuficiencias de producción de un país, reduciendo así considerablemente el impacto negativo sobre la seguridad alimentaria de cualquier país.

1.4 En la medida en que afectan al sector agropecuario, los cambios mundiales, nacionales y locales en las relaciones y estructuras políticas y económicas de las naciones repercuten en la seguridad alimentaria. Primeramente, la producción y la distribución de los alimentos son cuestiones fundamentales en las economías nacionales y dan lugar a debates constantes sobre la reestructuración de los sistemas económicos y políticos.

1.5 En segundo lugar, la transformación de la tecnología agrícola vincula cada vez más el mercado de insumos a otros sectores de la economía, mientras que el comercio internacional une a los productores nacionales con los consumidores del mundo.

1.6 En tercer lugar, ningún otro sector tiene efectos tan amplios sobre la sostenibilidad del medio ambiente y los recursos naturales: la agricultura y la ganadería afectan a los bosques, los suelos, el agua y la pesca en el mundo entero.

1.7 Por último, la guerra y la paz, la hostilidad y la distensión, la confrontación y la cooperación en las relaciones políticas condicionan el medio ambiente mundial e influyen sobre la seguridad alimentaria. Un importante beneficio del final de la Guerra Fría es el desarme, del cual deriva un "dividendo de paz" al reducir en cierta medida los países de renta elevada sus gastos militares. Este

dividendo parece estar mermando, aunque es razonable esperar algún desarrollo económico y avances en la seguridad alimentaria.

1.8 El contexto político mundial influye sobre el nivel y el destino de los flujos de recursos, incluidos el comercio internacional de alimentos y la asistencia a la agricultura y a la producción de alimentos.

1.9 A nivel nacional, la política interna configura las prioridades de los gobiernos. Las decisiones finales sobre los objetivos a veces contrapuestos de desarrollo, estabilización, seguridad nacional y equidad social reflejan el poder respectivo de las varias facciones políticas de un país y la forma en que se llega a un consenso nacional. La responsabilidad primaria del nivel de seguridad alimentaria en cualquier país radica en las opciones políticas de sus autoridades. "Un mal gobierno engendra inseguridad alimentaria", notó acertadamente el representante de Uganda en el Consejo de la FAO en noviembre de 1994.

1.10 En el presente estudio se examina la forma en que las relaciones internacionales, las estructuras económicas, los sistemas políticos y los problemas mundiales se relacionan con la seguridad alimentaria. Tras considerar la situación política mundial desde la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, se analiza el contexto económico contemporáneo y la influencia que las tendencias liberalizadoras del mercado en las economías en transición y el ajuste estructural en los países en desarrollo e industriales están teniendo sobre la producción y el consumo de alimentos a nivel nacional. También se hace referencia a las repercusiones para la seguridad alimentaria de la recién concluida Ronda Uruguay del GATT y de las tendencias mundiales hacia los bloques comerciales regionales, así como a problemas de recursos naturales y medio ambiente. Finalmente, se deducen las consecuencias en cuanto a las medidas propias para lograr la seguridad alimentaria y se apuntan previsiones de futuro.

2. PERSPECTIVA HISTORICA DEL CONTEXTO POLITICO

2.1 Los dos decenios transcurridos desde la Conferencia Mundial de la Alimentación han traído transformaciones enormes en el escenario político mundial. A mediados del decenio de 1970, el final de la Guerra de Viet Nam contribuyó a suavizar las tensiones políticas en todo el mundo, y más especialmente entre las superpotencias. Las dos Alemanias ingresaron en las Naciones Unidas y una avalancha de tratados en los años setenta rebajó considerablemente las tensiones Este-Oeste en Europa.

2.2 Aunque había una amplia divergencia entre países y regiones, los años sesenta y setenta fueron un período de crecimiento económico positivo general para muchos países en desarrollo. Entre 1965 y 1973, el crecimiento económico en el mundo en desarrollo fue del 3,9 por ciento anual. Lo que constituyó un récord histórico; esta cifra bajó al 2,9 por ciento en el período 1973-80 a causa en buena medida de las crisis del petróleo (en los años en que se agudizó el problema de la deuda hubo un rápido descenso hasta una tasa de crecimiento económico del 1,2 por ciento, entre 1980 y 1990).

2.3 En contraste con esta evolución positiva, no obstante, los progresos en el desarme fueron decepcionantes, y el desacuerdo creciente entre China y la ex URSS añadió una nueva dimensión al juego de influencias políticas mundiales.

2.4 Los años setenta presenciaron también la reafirmación del papel de los países en desarrollo en el escenario económico y político mundial. A raíz del embargo del petróleo en 1973 por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y de las políticas de precios consiguientes, muchas naciones en desarrollo, en especial las poseedoras de petróleo, renovaron sus esfuerzos por reducir su dependencia política y económica de los países industriales, por organizarse mejor y por ejercer más poder en la dirección de los asuntos mundiales. Los países ricos en petróleo intentaron

también utilizar su poder económico recién descubierto para fijar las condiciones y formular las reglas relativas al comercio, la transferencia de tecnología y la asistencia extranjera. Las ideas de un Tercer Mundo unido, acariciadas por Nehru y otros líderes legendarios, ganaron terreno, lo mismo que el concepto de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) más justo, el no alineamiento y la autosuficiencia económica.

2.5 De las reuniones de países en desarrollo en Argel en 1973 y en Sri Lanka en 1976 salieron varias iniciativas de acción común, que llevaron a la Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y a la Cooperación Económica entre Países en Desarrollo (CEPD). A mediados del decenio de 1970 despuntó también un nuevo planteamiento del desarrollo que se basó en estudios empíricos y mostró la posibilidad de que las economías experimentasen un crecimiento rápido y alcanzasen al mismo tiempo una distribución más equitativa de los ingresos. Se dio una alta prioridad durante un tiempo a las consideraciones de equidad, así como a la satisfacción de las "necesidades básicas" en las economías en desarrollo. Estas orientaciones preconizaban el logro de la seguridad alimentaria.

2.6 La idea de un mundo en desarrollo seguro de sí mismo y unido, capaz de resistir la intervención externa por cualquiera de los dos bloques políticos dominantes de entonces quedó frustrada por los acontecimientos que condujeron a una creciente diversidad entre los países en desarrollo y por los enfrentamientos ideológicos y políticos entre ellos. A menudo, aunque proclamando la solidaridad, los países tomaron iniciativas no coordinadas, a veces en sintonía con diversos patrones exteriores, a veces no; entre tanto, se hizo cada vez más evidente que no había atajos para la formación de una nación próspera y para el desarrollo autónomo, ni una receta para la constitución de un fuerte bloque de países en desarrollo.

2.7 A partir de 1980 retornaron las tensiones de la Guerra Fría. La invasión de Afganistán, los conflictos regionales en Oriente Medio y en América Central, las extensas guerras civiles en Angola y Mozambique, la prolongada guerra entre Iraq e Irán y los conflictos internos de Camboya son algunos ejemplos; las tensiones produjeron una renovada y extravagante carrera armamentista. Hasta el día de hoy, los países en desarrollo siguen aumentando sus gastos militares. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) calcula que las economías en desarrollo han elevado sus gastos de defensa en un 8 por ciento anual desde 1960 y que el Africa subsahariana, la región que menos podría permitírselo, ha aumentado la parte de su Producto Interno Bruto (PIB) dedicada a gastos militares desde alrededor del 0,7 por ciento en 1960 hasta en torno al 3 por ciento en la actualidad. La mayor parte de estos fondos no se utilizan para proteger al país contra ataques exteriores, sino para combatir las facciones de sus propios ciudadanos. Cada dólar gastado para actividades militares es un dólar menos para promover el desarrollo económico y la seguridad alimentaria. Los enfrentamientos ideológicos y los conflictos abiertos están en la base de muchas inseguridades alimentarias.

2.8 En Europa central y oriental y en la URSS de los años ochenta, los objetivos paralelos de la fuerza militar y el progreso socioeconómico resultaron cada vez más difíciles de alcanzar simultáneamente. Las tensiones resultantes sobre los sistemas de economía centralmente planificada precipitaron las grandes transformaciones que se iniciaron al final del decenio.

2.9 Entre tanto, en muchos de los países desarrollados, la recesión mundial de los primeros años ochenta fue seguida por un período inhabitualmente largo de crecimiento sostenido, estabilidad e integración que reforzó su posición en los asuntos mundiales.

2.10 Los acontecimientos de los últimos años ochenta y primeros noventa fueron de los más trascendentales del siglo. En corto tiempo, transformaciones políticas y económicas radicales se precipitaron por toda Europa oriental y las repúblicas de la ex URSS. Se abandonaron los principios de la gestión económica de planificación centralizada en favor de un enfoque más orientado hacia el mercado. Las complejidades políticas de la transición se agravaron por el carácter revolucionario y

sin precedentes del cambio institucional y la ausencia de un marco teórico político y económico que sirviera de apoyo. Para la mayor parte de estas economías antes planificadas centralmente, la fase inicial de la reforma se tradujo en rupturas profundas y polarizantes.

2.11 Algunos creen que ya se ha tocado fondo; hasta la fecha, la privatización ha ido acompañada de desempleo, reducción de la producción, falta de crédito y de subvenciones para el consumidor y el productor, inestabilidad política y desigualdades crecientes en la distribución de los ingresos y los recursos. Estos fenómenos son un peligro para la seguridad alimentaria en la región. Los problemas derivados de la transición, especialmente en la ex URSS, han requerido la movilización de recursos humanos y financieros y han ocupado un lugar predominante en las preocupaciones de la comunidad internacional. Además, han hecho que se desvíen fondos del África subsahariana, en la que los programas de desarrollo han hecho poca cosa y donde el crecimiento demográfico ha desbordado constantemente al crecimiento económico, con el mayor peligro para la seguridad alimentaria.

2.12 Las experiencias en Europa central y oriental y en Asia central contrastaron fuertemente con la de China, donde las reformas económicas se iniciaron en 1978. Aunque la tierra se mantuvo en poder del Estado, el Sistema de Responsabilidad Familiar (SRF) dividió las comunas en explotaciones agrarias individuales y, con un importante cambio ideológico, impulsó a buscar los mayores beneficios. El SRF (junto con algunas medidas complementarias tomadas al mismo tiempo) contribuyó a sacar de la pobreza a millones de familias en los años ochenta, cuando la gente comprobó que se le permitía consumir e invertir los productos de su trabajo en lugar de cederlos al Estado. Este cambio básico de la institución agraria resolvió de manera efectiva el problema del parasitismo social, y que aquel sistema era la razón principal de que los campesinos de las granjas comunales trabajasen por debajo de su capacidad. La producción agropecuaria se elevó rápidamente en consecuencia, ayudando en último término a impulsar el auge económico desde mediados del decenio de 1980 y en los años noventa.

2.13 Para la mayor parte de África y América Latina y el Caribe, los años ochenta fueron un decenio de crisis económica y financiera. En efecto, un largo período de recesión y ajuste siguió al reconocimiento por parte de México de que había contraído préstamos excesivos y realizado inversiones insuficientes en los años setenta; en 1982 no pudo seguir pagando su deuda. La crisis de la deuda se extendió rápidamente a otros países, revelando que gran parte de América Latina estaba en apuros financieros similares; la fragilidad política se unió a los problemas económicos. Muchos gobiernos perdieron la capacidad de resistir a la presión política y económica externa, y el margen de maniobra política interior llegó a estrecharse considerablemente. Los apremios financieros de cada día obligaron a muchos países a relegar los objetivos a largo plazo de desarrollo, equidad y mitigación de la pobreza que tan luminosas esperanzas habían suscitado en el decenio de 1970. Al mismo tiempo, el proceso de cooperación e integración regional moderó, se frenó o quedó por completo paralizado.

3. LAS RELACIONES MUNDIALES Y LOS PROBLEMAS DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL ÚLTIMO DECENIO DEL SIGLO

3.1 A partir de 1990, empezó a conformarse un nuevo modelo de relaciones internacionales. Aunque el final de la Guerra Fría redujo las tensiones políticas entre las superpotencias y condujo a algún recorte de los gastos militares en las economías desarrolladas y en las que abandonaron la planificación centralizada, los recursos así economizados no se aplicaron a los esfuerzos de crecimiento de los países en desarrollo. Se ha avanzado algo hacia formas democráticas de gobierno y hacia la liberalización económica. Según informaciones de las Naciones Unidas, en 1993 hubo elecciones en 45 países y caso tres cuartas partes de la población mundial viven ahora en países con regímenes democráticos y relativamente pluralistas. El final del apartheid y la introducción del gobierno de la mayoría en Sudáfrica es el acontecimiento descollante de este proceso.

3.2 Los primeros años noventa han visto también la aparición o la agravación de otras tendencias e influencias. Se multiplican los pequeños Estados, que requieren nuevas formas de arreglos extranacionales y de asistencia para el desarrollo. Conflictos como los de Bosnia-Herzegovina y Chechenia son manifestaciones recientes y dramáticas de unos brotes de nacionalismo que han creado nuevos problemas y han exacerbado los antiguos en los ámbitos político, económico, religioso y étnico. La violencia y la guerra han continuado incontenidas en varias partes del mundo en desarrollo. De los 82 conflictos armados registrados entre 1989 y 1992, sólo tres fueron entre Estados; el resto consistieron en luchas civiles de uno u otro tipo en las que se perturbaron la producción, la distribución, el comercio y el consumo de alimentos.

3.3 Así como los conflictos violentos engendran a menudo una grave inseguridad alimentaria, las dificultades sociales a su vez están en la raíz de muchos conflictos armados nacionales. Las tragedias de las guerras civiles de Rwanda y Somalia, con su secuela dramática de sufrimiento humano, problemas de refugiados y hambrunas, son ejemplos de ello. En 1994, unos 14 países africanos estaban en estado de guerra y otros 18 experimentaban una violencia sistemática.¹ Con frecuencia se necesitan envíos alimentarios de emergencia a raíz de esos conflictos armados para mantener cierto nivel de seguridad alimentaria.

3.4 Estas convulsiones continuarán sacudiendo la estabilidad mundial y poniendo a prueba la capacidad de los donantes para prestar la ayuda necesaria. En algunos casos, las tensiones étnicas y políticas son profundas: si se analizan, se descubren las raíces de muchas de los problemas de desigualdad de ingresos y recursos, falta de acceso a la tierra y escasez de oportunidades de empleo. Los sucesos que se hicieron públicos en Chiapas (México) después de enero de 1994 son un ejemplo, lo mismo que la presión creciente reclamando justicia por parte de los pueblos indígenas de Bolivia y Ecuador.

4. CAMBIOS SOCIOPOLITICOS MUNDIALES Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

4.1 La seguridad alimentaria se ve afectada también por el crecimiento de la población, la pobreza, la deforestación, la degradación ambiental, la pesca incontrolada, los refugiados, la migración, el cambio climático, la concentración de la propiedad y/o la gestión de los recursos, y las enfermedades. Las naciones se van percatando de que la mayoría de estos problemas no pueden ser resueltos por un solo país o un grupo de países; trascienden de las fronteras nacionales, propagando la inestabilidad y el sufrimiento por toda la región y por el mundo entero. Con demasiada frecuencia no se ha logrado la necesaria acción concertada.

4.2 El crecimiento demográfico es probablemente la tendencia mundial que más influye sobre la seguridad alimentaria. Se precisó casi un millón de años para que la población humana de la tierra llegase a mil millones. Durante los próximos diez años, se sumarán otros mil millones de personas.

4.3 Las características estructurales de la población mundial están también cambiando de forma que condiciona la seguridad alimentaria. En la actualidad, 800 millones de personas padecen subnutrición crónica por falta de alimentos. Hace veinte años, el 80 por ciento de la población de los países en desarrollo vivía en zonas rurales. A comienzos del decenio de 1970, sólo una ciudad del Africa subsahariana tenía más de medio millón de habitantes; en 1990, el 10 por ciento de la población de la región vivía en ciudades de más de un millón de habitantes y, en los albores del nuevo milenio, casi el 40 por ciento de la población vivirá en zonas urbanas.

4.4 En un plazo de treinta años, los habitantes de las ciudades de los países en desarrollo se cuadruplicarán, pasando de mil a cuatro mil millones de personas. Esta impresionante urbanización del mundo requiere una transformación de las instituciones, los mercados, las infraestructuras y las

¹ D. Smith. 1994. *War, peace and third world development*. Occasional Paper 16, PNUD, Nueva York.

políticas alimentarias. Estos cambios estructurales hacen también que se modifique la disponibilidad de mano de obra rural y plantea grandes problemas a la seguridad alimentaria. Por ejemplo, en el África subsahariana la constante migración de los hombres hacia las ciudades y otras zonas en busca de salarios o empleos en el sector no estructurado hace recaer sobre las mujeres la responsabilidad principal del trabajo agrícola. Las mujeres producen tres cuartas partes de los alimentos de la región.² Para elevar la producción y el rendimiento del sector agropecuario y mejorar la seguridad alimentaria en los hogares es preciso que tanto los donantes como los gobiernos presten más atención a las mujeres campesinas, lo que supone reformas en las políticas para dar a la mujer un más fácil acceso a la tierra y al crédito, más capacidad para contratar jornaleros, y disponibilidad para adoptar medios tecnológicos y utilizar la asistencia técnica.

4.5 La progresiva escasez de recursos y la degradación ambiental perjudican también la seguridad alimentaria. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992 fue un importante reconocimiento de la importancia de estas cuestiones por parte de la comunidad internacional. En muchas partes del mundo en desarrollo, las poblaciones en crecimiento y las escaseces de tierras fértiles, de agua y de bosques están contribuyendo ya a privar a los agricultores de su medio de vida, creando así una clase de "refugiados ambientales".³

4.6 La seguridad alimentaria depende mucho de la disponibilidad de agua, y los recursos hídricos son con frecuencia una causa profunda de disputas, especialmente cuando son escasos. El creciente valor del agua, la preocupación por su calidad y los problemas de acceso a ella han hecho que la gestión del agua sea objeto de preocupación internacional. En África, Asia y América Latina, las cuencas fluviales y lacustres compartidas constituyen por lo menos el 60 por ciento de la superficie terrestre total.⁴ Los conflictos por el agua no harán sino intensificarse a medida que se multiplique el número de usuarios.

4.7 Los acuerdos internacionales negociados para resolver los problemas ambientales y las cuestiones comerciales inciden en último término sobre decisiones relativas a la producción a nivel de los productores y a decisiones relativas al consumo a nivel de los hogares. Por ejemplo, la inmensa mayoría del comercio mundial de pescado procede de los países en desarrollo y va a los desarrollados. La Conferencia de las Naciones Unidas de 1995 sobre las poblaciones de peces cuyos territorios se encuentran dentro y fuera de las zonas económicas exclusivas y las poblaciones de peces altamente migratorias representa un esfuerzo claro de los países por conciliar los intereses mundiales relativos a la pesca en alta mar.

4.8 El acuerdo de la Ronda Uruguay que condujo al establecimiento de la OMC y de varios acuerdos comerciales regionales (ACR) como MERCOSUR - el mercado común latinoamericano que agrupa a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay - y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) elevarán previsiblemente las posibilidades de la seguridad alimentaria. Por una parte, algunos convenios internacionales sobre biodiversidad, silvicultura y cambio climático, pese a ser importantes, pueden tener repercusiones negativas sobre la oferta mundial de alimentos, por lo menos de inmediato. Por ejemplo, el convenio sobre cambio climático abre la posibilidad de establecer impuestos sobre el carbono que llevarían a mayores costos de la energía, nuevas combinaciones de insumos y cambios tecnológicos. Todo ello elevaría los costos de producción de los alimentos, con precios más altos para los consumidores y las consiguientes pérdidas en la seguridad alimentaria. Además, como la mayor parte de la deforestación en los últimos diez años se debió a la transformación de bosques en tierras de cultivo, los acuerdos internacionales que limitan las transformaciones de los bosques influirán sobre las futuras posibilidades de producción de alimentos.

² Véase K. Saito. 1994.

³ Véase T.F. Homer-Dixon, J.H. Boutwell y G.W. Rathjens. 1993.

⁴ Véase S. Barrett. 1994

4.9 Por lo general, sin embargo, las preocupaciones ambientales y la seguridad alimentaria van juntas. Por ejemplo, si los productores no tienen acceso a la tierra y a otros insumos a precios razonables, destruirán los bosques circundantes para dedicarlos a cultivos.

4.10 En los acontecimientos contemporáneos entran también en juego conceptos de equidad y justicia inter-generacional. Por primera vez en la historia humana, la colectividad mundial se esfuerza colectivamente por comprender cómo las acciones de hoy pueden condicionar los ecosistemas del planeta durante cien años en el nuevo milenio. La incorporación de esta amplia gama de valores en la producción alimentaria sostenible es sugestiva y necesaria, pero difícil en la práctica. La cuestión que a menudo se plantea es esta: ¿Cómo pueden usarse hoy los recursos para promover fuertemente la seguridad alimentaria pero de manera que no disminuya su capacidad productiva para las generaciones futuras al mismo nivel?

5. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN UN MUNDO CAMBIANTE: EL CONTEXTO ECONOMICO

5.1 En el período transcurrido desde la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974 cabe distinguir tres fases en cuanto al funcionamiento de la economía de los países en desarrollo: intenso crecimiento en los años medios del decenio de 1970; crisis en los últimos años setenta y casi todos los ochenta, con la excepción de Asia; y recuperación parcial en los noventa.

5.2 Un primer período de "intenso crecimiento" durante los años setenta había empezado al final de la Segunda Guerra Mundial y se atribuyó básicamente al efecto "locomotora" del crecimiento de los países desarrollados sobre los países en desarrollo a través de las vinculaciones del comercio internacional. Este largo período se vio marcado también por la relativa estabilidad de precios de los productos básicos, la creciente sustitución de importaciones, mientras que aumentaba la asistencia oficial a los países en desarrollo.

5.3 La economía mundial experimentó un cambio radical con las crisis del petróleo de 1973 y 1979, la primera de las cuales coincidió con el fracaso de los monzones en Asia meridional, las malas cosechas de cereales en los Estados Unidos, Europa y la ex URSS, y un fuerte aumento de las importaciones alimentarias de esta última. Los países desarrollados intentaron superar los efectos de las alteraciones de precios del petróleo y los productos básicos elevando sus suministros de dinero. La liquidez mundial aumentó aún más cuando los principales bancos comerciales reciclaron los "petrodólares" depositados por los países de la OPEP. En consecuencia, los tipos reales de interés bajaron considerablemente.

5.4 Muchos países en desarrollo importadores de petróleo maniobraron para reducir los efectos potencialmente negativos de los sobressaltos petroleros y mantener sus niveles generales públicos y privados de consumo e inversión contrayendo fuertes empréstitos en condiciones favorables. Ello les permitió crecer a un ritmo relativamente elevado pese al contexto internacional adverso.

5.5 Sin embargo, algunos gastos realizados con los fondos de los empréstitos no eran financieramente rentables; otros como los de infraestructura no eran propios para producir una afluencia de ingresos a corto plazo. De hecho, una notable parte de ellos se realizaron con tan poco juicio que su rendimiento fue pequeño, y los ingresos que generaron no pudieron cubrir el servicio de la deuda. Mientras tanto los préstamos continuaron a un ritmo rápido, y tanto los países en desarrollo como los desarrollados eludían (o aplazaban) el ajuste a la primera crisis del petróleo.

5.6 Tras la segunda crisis del petróleo en 1979 los países de la OCDE, capitaneados por los Estados Unidos, cambiaron radicalmente su planteamiento macroeconómico, optando por políticas monetarias estrictas (con una política fiscal mucho más permisiva) para controlar la inflación. Subieron los tipos de interés y se revalorizó el dólar estadounidense. En consecuencia, muchos países en desarrollo se encontraron atrapados entre una grave e inesperada contracción de los flujos de capital y un aumento también importante de los pagos externos que debían realizar con un dólar

revalorizado. Como la reciente ampliación de la deuda externa se había hecho básicamente con prestamistas privados a corto plazo y con un tipo flotante (a diferencia de períodos anteriores en que los prestamistas eran sobre todo oficiales, en condiciones favorables y a largo plazo), la subida de los tipos de interés precipitó la crisis de la deuda. En 1982, muchos países en desarrollo estaban pagando en servicio de la deuda más de lo que recibían en flujos de capital.

5.7 Además, unas políticas inadecuadas en gran número de países en desarrollo, incluidas políticas fiscales y monetarias insostenibles y estrictas rigideces económicas derivadas de viejas estrategias de desarrollo interno, impidieron que sus economías se ajustaran a las conmociones externas de los últimos años setenta y primeros ochenta.

5.8 Las políticas de desarrollo interno, basadas en gran parte en la industrialización para sustituir importaciones (ISI), estrategia de desarrollo entonces dominante, estaban en baja antes de la crisis. Una característica destacada de la ISI era el desdén relativo, y en algunos casos la discriminación, de la agricultura tanto en lo tocante a incentivos de precios frente a otros sectores como respecto a la asignación de inversiones públicas. Las políticas macroeconómicas (tipos de cambio sobrevalorados) y las políticas comerciales (protección fronteriza de la industria) eran discriminatorias contra los productores agrícolas por cuanto planteaban lejos del sector agrícola la relación interna de intercambio. Las políticas sectoriales encaminadas a subvencionar a los productores agrícolas eran en general incapaces de compensar los efectos negativos de políticas macroeconómicas y comerciales desfavorables.⁵

5.9 La crisis económica tuvo efectos negativos para las víctimas de la inseguridad alimentaria. La recesión económica asociada a la crisis privó de oportunidades de empleo a los más desvalidos. Mientras tanto, un sector público ya excesivo no pudo alcanzar sus objetivos de desarrollo y de seguridad social frente a la disminución del ahorro nacional y las constantes salidas de dinero para pagar el servicio de la deuda.

5.10 Para muchos países, especialmente en el África subsahariana y en América Latina, la pobreza creció en los años ochenta, invirtiéndose la tendencia de los 20 años anteriores. Aunque la mayoría de los indicadores del nivel social (tasas de alfabetización, erradicación o al menos reducción de enfermedades, longevidad, matrícula en la enseñanza secundaria, mortalidad infantil y tasas de crecimiento de la población) siguieron mejorando para el conjunto de los países en desarrollo, para algunos se deterioraron, especialmente en el África subsahariana.

5.11 La pobreza, por otra parte, siguió azotando más gravemente a las zonas rurales de los países en desarrollo, siendo los campesinos sin tierra o con tierras mínimas el grupo más numeroso de los afligidos por la pobreza: unos 30 millones de personas en los países en desarrollo carecen de tierras y otros 138 millones poseen superficies mínimas, creciendo los de esta categoría en todo el mundo en desarrollo, especialmente en Asia meridional. La privación y la escasez de tierras son determinantes básicos de la inseguridad alimentaria en las zonas rurales. Los recursos para dar cabida a los pobres merman cuando las tierras cultivables crecen a un ritmo inferior al de crecimiento de las poblaciones rurales.

5.12 Algunos planificadores latinoamericanos pensaron en los años sesenta y setenta que si los gobiernos respondían a las demandas de reforma agraria de los campesinos podría promoverse la seguridad alimentaria en diversos países. En Asia oriental, los últimos años cuarenta y los cincuenta trajeron amplias reformas agrarias en Japón, la República de Corea y Taiwán, lo que contribuyó a estimular la producción (los arrendatarios pasaron a ser propietarios, con lo que pusieron más interés en la producción) y a promover la equidad. Se afirmó que en América Latina el efecto sería

⁵ Pueden verse análisis y pruebas de lo expuesto en: A. Krueger, M. Schiff y A. Valdés (Eds.), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press (para el Banco Mundial), 1991. Otro resumen de las pruebas se encuentra en: M. Schiff y A. Valdés, 1992. "The Plundering of Agriculture in Developing Countries". Banco Mundial, Washington, DC.

análogo. Anteriormente había habido en América Latina reformas en México, Bolivia y Guatemala, pero el ejemplo de Cuba y ciertas políticas de ayuda exterior de los Estados Unidos que condicionaban la ayuda a la reforma agraria y fiscal volvieron a poner de actualidad la cuestión, que siguió siendo objeto de atención en los siguientes decenios. A partir de 1990, los planteamientos de una reforma *dirigista* fueron desplazados por la idea de que el mercado de la tierra podría proporcionar a los campesinos la propiedad necesaria, y se hicieron algunos esfuerzos (iniciados por México en 1992) para "comercializar" el sector de la reforma agraria. Actualmente los organismos internacionales, preocupados al ver que de hecho son muy pocas las tierras que pasan a poder de los campesinos, se percatan de que pueden ser necesarias algunas subvenciones directas para la compra de tierras.

La reforma agraria en América Latina

En general, las reformas agrarias de la última parte del siglo XX en América Latina han sido esfuerzos limitados que pocas veces desafiaron a las minorías de terratenientes. A menudo se emprendieron cuando las quejas de los campesinos hambrientos de tierra eran más clamorosas, y con gran alarde de publicidad y fanfarria. Pero una vez distribuida la tierra no solían suministrarse otros insumos en condiciones accesibles para los nuevos propietarios y los créditos a los productores se retraían. Aunque algunos estudios mostraron que la producción en las tierras entregadas a los campesinos estaba a un nivel igual o superior al anterior a la reforma, la mayor parte de los progresos de la producción tendían a realizarse en las reservas menores de terratenientes que emprendieron la intensificación de sus programas de cultivo con miras a mantener sus ingresos. También se realizaron en el sector comercial en el que generalmente no se expropió a los agricultores si eran buenos productores.

Así pues, las instituciones de la época no facilitaron a los nuevos propietarios de tierras un comienzo muy propicio de sus carreras de agricultores. Además, la tierra se repartía generalmente entre los trabajadores residentes en las granjas, los de nivel social más elevado en la agricultura latinoamericana, mientras que los campesinos sin acceso alguno a la tierra raramente obtenían propiedades, con lo cual se reducía el efecto de la reforma agraria en cuanto a la distribución de los ingresos. Por añadidura, estos nuevos propietarios estaban menos dispuestos que los anteriores terratenientes a contratar a campesinos como jornaleros.

5.13 Añádase que los gobiernos a menudo malograron los efectos de la reforma agraria sobre los ingresos haciendo que la relación interna de intercambio actuara contra la agricultura o incurriendo en despilfarros para la reforma sin los necesarios ahorros oficiales para sostener las compras de tierras y los apoyos administrativos y técnicos de la reforma agraria. Este populismo económico tendió a instigar la inflación, que redujo los ingresos de los pobres rurales y urbanos. En general, las reformas agrarias recientes en los países en desarrollo han aumentado la seguridad alimentaria, pero la mayoría de los aumentos no han venido del sector de agricultores que recibieron las tierras.⁶

6. CAMBIO DEL PARADIGMA ECONOMICO

6.1 El paradigma de desarrollo económico que se impuso en el pensamiento de los países en desarrollo desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta los últimos años ochenta recalca las insuficiencias de los mercados en la asignación de los recursos y el papel de un gobierno activo en la planificación y el control de la mayoría de los aspectos de la vida económica. Varias fuerzas relacionadas entre sí contribuyeron al abandono de este paradigma.⁷ Ante todo, en los países industriales, el fracaso de las políticas "activistas" de gestión de la demanda para contrarrestar los

⁶ Véase Thiesenhusen, W.C. 1995.

⁷ Véase un análisis más detallado en "Perspectives on Agricultural Development and Adjustment in Developing Countries." Manuscrito inédito, Dirección de Análisis de Políticas, FAO 1993. Véase también el cap. 7 de: N. Alexandratos (Ed) "Agricultura Mundial: Hacia el año 2010, Estudio de la FAO." J. Wiley and Sons, Chichester, Reino Unido, y FAO, Roma, 1995.

efectos negativos de la crisis del petróleo sobre el crecimiento y el empleo planteó graves interrogantes sobre la efectividad de los gobiernos para generar un crecimiento sostenible. En segundo lugar, los resultados decepcionantes alcanzados por la mayoría de los países en desarrollo durante los últimos años setenta y primeros ochenta revelaron la vulnerabilidad de sus economías a golpes externos y la debilidad de las políticas concebidas para administrarlas.

6.2 La apremiante necesidad de superar la crisis económica y financiera obligó a reevaluar la capacidad comparada de los gobiernos y de los mercados para asignar los recursos con eficiencia y para crear las condiciones de un desarrollo sostenible; se decidió abrumadoramente que unos mercados más libres promueven una mayor eficiencia y ofrecen mejores perspectivas de crecimiento. Al mismo tiempo, las presiones fiscales asociadas a la crisis y las instituciones internacionales de préstamo obligaron a muchos gobiernos a reducir o reorientar el papel del sector público en la actividad económica. Hoy día, el paradigma de desarrollo ampliamente aceptado insiste en el equilibrio macroeconómico y en la asignación de recursos determinada por el mercado.

7. TRATAMIENTO DE LA CRISIS: AJUSTES DE POLITICAS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA

7.1 La presión de las principales instituciones financieras de préstamo, entre ellas el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), obligaron a muchos países recalcitrantes a adoptar políticas de liberalización económica. Las organizaciones prestatarias condicionaron sus préstamos a los países deudores a la adopción de políticas de austeridad macroeconómica y devaluación de la moneda. Se impusieron además una serie de medidas estructurales para eliminar los obstáculos económicos del lado de la oferta, tales como la supresión de controles de precios de insumos y productos y reducciones drásticas o eliminaciones de subvenciones para varios sectores, entre ellos el agropecuario. Muchos países en desarrollo siguen aplicando los programas de estabilización y ajuste estructural iniciados en los años ochenta.

7.2 Estas políticas tienen otras varias repercusiones sobre la seguridad alimentaria nacional: (a) se promueve la eficiencia económica y la prudencia fiscal, lo que implica una preferencia por intervenciones concretas no distorsionantes, en oposición a unas políticas económicas amplias distorsionantes de los precios; (b) se reduce la intervención del sector público en la producción, el almacenaje y la distribución de alimentos (p.e. empresas paraestatales y otros canales de distribución estatales) y se acrece el papel de los mercados y de las ONG en la ejecución de medidas de seguridad alimentaria; y (c) el papel sustitutivo del Estado (principalmente para estimular las inversiones públicas) se concentra en acciones con la mayor potencialidad para promover el crecimiento general.

7.3 Los efectos de estas reformas sobre los pobres y los que carecen de seguridad alimentaria serán probablemente distintos a corto y a largo plazo. Que cada persona resulte beneficiada o perjudicada dependerá de sus ingresos, sus recursos y su nivel de preparación. A corto plazo, los efectos estabilizadores dominan. Las reducciones en las redes de seguridad social (incluidos los recortes en las nóminas de funcionarios y en los programas sociales que benefician a los pobres) y las subidas de precios de artículos importados (entre ellos productos básicos como alimentos, medicinas y combustible) a causa de la devaluación tienen por lo menos efectos nocivos a corto plazo sobre los segmentos más débiles de la población. Estos cambios también pueden transferir recursos del sector agropecuario nacional y dejar a los agricultores pobres sin crédito para la producción. Es evidente que en muchos países los agricultores son consumidores netos de alimentos comprados, y tanto ellos como los consumidores urbanos se ven afectados por las subidas de precios de artículos necesarios.

7.4 Factores importantes para determinar quién y en qué medida pierde con la estabilización son el que tanto los pobres como los más acomodados posean o al menos tengan acceso claro a recursos productivos, que puedan aprovechar las oportunidades en los mercados laborales estructurados o no estructurados, y que tengan acceso a subvenciones oficiales u otros programas. Por ejemplo, los

residentes en zonas urbanas con bajos ingresos que dependen directa o indirectamente del empleo en el sector público pueden perder su seguridad alimentaria por obra de reducciones en los programas de obras públicas de la administración o de recortes en subvenciones alimentarias y en otros bienes y servicios (p.ej. combustible, electricidad, servicios sanitarios).

7.5 Para los pobres rurales la situación es a menudo todavía más compleja que para los urbanos. Aunque se espera que los efectos de conjunto de los programas de reforma en el sector agrícola sean positivos, principalmente al pagarse precios más altos a los productores agrícolas, la distribución de ganancias y pérdidas entre los campesinos depende de que sean compradores o vendedores netos de alimentos, de que produzcan cultivos de exportación o de subsistencia, y de que tengan acceso a la tierra, a la fuerza de trabajo, al crédito, a los insumos y a los mercados.⁸

7.6 A plazo medio y largo, los efectos de las reformas estructurales se determinan por la medida en que contribuyen a que se reanude el crecimiento.

7.7 Las repercusiones de las condiciones externas, los factores y las presiones institucionales y políticos, y el grado de crisis económica y de perturbaciones producidas antes de la reforma por unas políticas monetarias y fiscales inadecuadas varían de un país a otro. Hay asimismo diferencias en la decisión de cambio y en la voluntad política de realizar reformas a menudo impopulares que se oponen a intereses muy arraigados. A veces las presiones nacionalistas impiden que los gobiernos parezcan ceder a las presiones de una organización internacional.

7.8 Los países están en distintas fases en sus procesos de ajuste y reforma. Varios han "superado" la fase de estabilización y están aplicando reformas estructurales. Algunos países han adoptado políticas macroeconómicas creíbles y han conseguido atraer préstamos extranjeros e inversiones privadas. Algunos han logrado generar un crecimiento general, pero segmentos importantes de la población no participan todavía en sus beneficios.

7.9 Los programas de ajuste estructural han variado con el tiempo en cuanto a su contenido de reformas de políticas. La experiencia muestra lo que funciona y cuánto tiempo se requiere para el cambio. Actualmente se presta más atención a las repercusiones sociales de las reformas, a la ayuda para crear las condiciones necesarias para el crecimiento (lo que incluye infraestructura de financiación, educación, extensión y formación, y creación de instituciones mercantiles como redes de comunicaciones). La orientación básica de los programas sigue mirando a un contexto macroeconómico estable, más confianza en la actividad del mercado y regímenes comerciales más abiertos.

7.10 El efecto del ajuste estructural sobre la seguridad alimentaria, tanto a nivel nacional como familiar, depende de la fase de las reformas y de las repercusiones sobre diversos grupos sociales. En las fases iniciales de ejecución es probable que las repercusiones sobre la seguridad alimentaria sean negativas, ya que la corrección de las distorsiones económicas tenderá a elevar los precios y a reducir los ingresos reales. Cuando la reforma se afiance y se recupere el crecimiento sobre una base más sostenible, la situación de la seguridad alimentaria mejorará en general, aunque algunos de los grupos más vulnerables pueden quedar rezagados.

⁸ Véanse: H. Binswanger, 1989; y M.E. Bond, 1983.

8. CRISIS Y AJUSTE EN LOS PAISES DESARROLLADOS Y CONSECUENCIAS PARA LOS PAISES EN DESARROLLO

- 8.1 La adopción de los principios del mercado y la aspiración a equilibrios macroeconómicos sostenibles no se limitan a los países en desarrollo. También las políticas de los países desarrollados se han orientado progresivamente hacia la reducción de desequilibrios fiscales, la "privatización" de empresas públicas y la exposición de sus mercados a la competencia extranjera.
- 8.2 Como en los países en desarrollo, las reformas apuntan a mejorar la eficiencia de los recursos y a reducir el riesgo de una crisis financiera. Las reformas se emprenden a menudo bajo la presión de un electorado cada vez más enterado que está descontento con los fuertes impuestos y la distribución de la carga fiscal, así como con el rendimiento del sector público que se considera en el mejor de los casos como excesivamente burocrático y, en el peor, como irremediablemente irresponsable e ineficiente. En los países desarrollados preocupa cada vez más la asignación intertemporal del capital financiero y natural, y la equidad intergeneracional. Como subir los impuestos es políticamente arriesgado y disuade las inversiones, los gobiernos están más dispuestos a intentar reducir los déficits presupuestarios recortando los gastos públicos mediante la "privatización" de las empresas públicas, la venta de otros activos estatales y la reducción de los programas de asistencia pública (y a veces de educación, salud e infraestructura). En algunos países industriales se han operado profundas reformas estructurales en los últimos años, mientras que en otros se han proyectado reformas y/o reducciones aunque no se han introducido todavía.
- 8.3 El final de la Guerra Fría, la creciente integración del sistema económico mundial y la reducción de los desequilibrios macroeconómicos y de los gastos públicos en los países industriales seguirán teniendo repercusiones económicas y sociales importantes en cuestiones de seguridad alimentaria. Las reducciones tanto de la protección comercial como de las subvenciones han hecho que declinen varias industrias antes consideradas como "estratégicas". Además de la agricultura, también los sectores de energía, defensa, aviación y recursos naturales han experimentado las consecuencias de las nuevas realidades políticas y económicas. Algunos han pasado a ser el centro de conflictos comerciales entre los propios países industriales.
- 8.4 Como ocurre con los programas de reformas en los países en desarrollo, las naciones industriales se encuentran en diferentes fases de estabilización y ajuste estructural. Algunos países no han logrado todavía el consenso político necesario para realizar los ajustes necesarios. Otros están empezando a ver los dividendos para el crecimiento de anteriores esfuerzos de reestructuración, a menudo ganados con algún coste social, especialmente el desempleo. Lo que no se sabe todavía es si la pérdida de puestos de trabajo es un fenómeno momentáneo o si se convertirá en un problema crónico.⁹
- 8.5 Los cambios de políticas en los países industriales pueden acarrear efectos negativos para los países en desarrollo a corto plazo (por ejemplo, las restricciones de gastos en los países desarrollados afectarán probablemente al nivel de ayuda al exterior). A la larga, no obstante, los países en desarrollo saldrán ganando del previsible auge económico en los países de renta elevada, principalmente al aumentar el comercio y al promover el desarrollo consiguiente un nivel más alto de seguridad alimentaria.
- 8.6 El movimiento más radical hacia la reforma económica orientada hacia el mercado ha sido el emprendido en los últimos años en las antiguas economías de planificación centralizada de Europa

⁹ La necesidad de reestructuración de los países desarrollados no siempre ha sido consecuencia de cambios de políticas. Los rápidos cambios tecnológicos y la consiguiente obsolescencia de algunas industrias han estado muchas veces en el origen de la decadencia de ciertas industrias. Estos cambios pueden dar lugar también al desempleo estructural, al aumentar la especialización del trabajo en las industrias.

central y oriental y en la ex URSS. En las fases iniciales de la reforma surgieron situaciones locales de inseguridad alimentaria, al combinarse el descenso de los ingresos reales con la retirada de la mayoría de las subvenciones y los controles de precios de los alimentos y con la pérdida de las redes de seguridad social que eran parte integrante de la industria socializada. Los problemas de esos países se agravaron con el descenso del comercio regional que siguió a la extinción y el desmantelamiento del Consejo de Asistencia Económica Mutua.

8.7 Las perspectivas económicas a medio y largo plazo en estos países son inciertas, y serán también desiguales. Algunos países de Europa oriental y central están más adelantados que otros en el alcance de sus reformas. Estos países han puesto los cimientos de la recuperación económica y han reemprendido el crecimiento económico. En general, las perspectivas parecen más inciertas para los países de la ex URSS, a cuyas complejidades de transición económica se han añadido problemas políticos y la persistencia de formas colectivas de organización económica.

8.8 Otra dificultad importante para el proceso de transición, especialmente en la agricultura, es la insuficiencia de la infraestructura jurídica e institucional necesaria para apoyar el funcionamiento de mercados competitivos. Los mercados no pueden funcionar en el vacío. Requieren información, reglas que regulen la conducta de los participantes, y el establecimiento y aplicación de categorías y normas. La mayoría de las economías en transición han dedicado grandes esfuerzos a la privatización y la distribución o restitución de tierras. En algunos casos, el proceso escogido ha desembocado en estructuras de propiedad de la tierra incompatibles con una producción agrícola eficiente. En diversos casos, los mercados de bienes raíces no han evolucionado por deficiencias institucionales o jurídicas (no expedición de títulos, parcelas no delimitadas ni inscritas en registro). Los mercados de productos básicos han sido con frecuencia lentos para traspasar los límites locales, porque la falta de categorías y normas uniformes y obligatorias hace imposible comprar o vender sin que ambas partes y la mercancía estén presentes en el mismo lugar. La información mercantil es todavía limitada, porque los organismos de la administración tienen que terminar la transformación que va de la realización por ellos mismos de las funciones del mercado al ofrecimiento de los servicios necesarios para que quienes realicen esas funciones sean firmas privadas.

8.9 En los países en transición, las perspectivas de recuperación de la producción alimentaria nacional a medio y largo plazo dependen de la medida en que las reformas sean completas y efectivas y del tiempo que se invierta en la transformación general de la economía. Los cambios resultantes en la demanda y la oferta nacionales condicionarán tanto la producción agropecuaria como la participación en los mercados mundiales de alimentos.

9. CAMBIOS EN LAS RELACIONES ECONOMICAS MUNDIALES: ASPECTOS FINANCIEROS Y COMERCIALES INTERNACIONALES

9.1 La tendencia hacia la mundialización, la liberalización y la integración se ha extendido a los mercados financieros mundiales, que desempeñan un importante papel en la seguridad alimentaria, así como a los mercados de bienes y servicios. Con la apertura de los mercados, ha habido una expansión sin precedentes en el número y el volumen de las transacciones financieras transfronterizas. A nivel nacional, estos flujos son una importante indicación de la valoración que del funcionamiento de la macroeconomía y la estabilidad política hacen los mercados y los inversionistas nacionales e internacionales.

9.2 Los movimientos transfronterizos de capital a corto plazo (inversiones de cartera) responden a las diferencias previstas de las tasas de rendimiento de los instrumentos de la deuda y los valores en los diversos países y al riesgo que conllevan tales instrumentos. Así pues, a nivel nacional, los movimientos de capital dependen de los tipos reales de interés, los tipos de cambio actuales y previstos, y la confianza de los inversionistas en la capacidad del gobierno para mantener un contexto macroeconómico estable. La experiencia reciente revela la incapacidad de los gobiernos actuando por separado (o incluso de consuno) para atajar movimientos de los tipos de cambio;

incluso intervenciones masivas en los mercados financieros sirven para poco. La credibilidad de los gobiernos y de sus políticas (siendo la estabilidad política un elemento importante) es pues un factor clave para la estabilidad del mercado financiero. Poco pueden hacer los gobiernos para detener la salida de capitales a corto plazo si se tambalea la confianza de los inversionistas.

9.3 Por otra parte, el volumen de las inversiones directas, privadas, extranjeras y nacionales refleja la confianza en el funcionamiento general que se espera a largo plazo de las economías y de las políticas oficiales. Las inversiones exteriores directas son mucho menos volátiles que las inversiones de cartera a corto plazo, que pueden literalmente retirarse de la noche a la mañana produciendo una crisis financiera.

9.4 Cuando grandes volúmenes de capital a corto plazo cruzan las fronteras, mientras la economía está sometida a un programa de liberalización, puede resultar comprometida la libertad de los gobiernos para utilizar los instrumentos monetarios y fiscales para alcanzar objetivos nacionales. Pero esta falta de independencia no es necesariamente un fenómeno negativo. Los mercados tienden a recompensar las políticas económicas liberales y prudentes y la estabilidad política y económica. Los países que alcanzan la estabilidad se benefician a menudo de mayores corrientes financieras que les ayudan a aliviar las dificultades de la balanza de pagos.

9.5 La movilidad del capital (incluida la posibilidad de fuga de capitales) exige prudencia en las políticas fiscales, monetarias y de tipos de cambio. Los gobiernos disponen de un "margen" muy estrecho para cometer errores de política macroeconómica, especialmente cuando el capital que entra en esos países se invierte principalmente en instrumentos líquidos y a corto plazo que pueden modificar rápidamente la dirección. Por otra parte, las economías pueden ganar mucho con esas entradas de capital si se siguen políticas coherentes en materia de intereses y tipos de cambio y si los inversionistas creen que la situación financiera de un país es previsible y estable.

9.6 El sistema actual de tipos de cambio flotantes, combinado con movimientos libres de capital, ha dado lugar a períodos de gran inestabilidad cambiaria (además del "ruido" inmediato en el movimiento de los tipos de cambio nominales), especialmente en el período 1980-87. Prosiguen aún los debates sobre un sistema "central" de control de cambios. Para que tal sistema funcione, se precisa una autoridad central facultada para imponer una coordinación macroeconómica. Es improbable, no obstante, que los Estados nacionales estén dispuestos a coartar su independencia política aceptando una autoridad central.¹⁰

10. LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO INTERNACIONAL: PASOS SIGNIFICATIVOS

10.1 La tendencia hacia la liberalización del mercado se ha manifestado en el comercio internacional¹¹ por medio de varios acuerdos bilaterales y multilaterales que culminaron en la conclusión de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales. Dos de las disposiciones incluidas en la Ronda Uruguay del GATT tienen un efecto directo sobre la seguridad alimentaria: el Acuerdo sobre la Agricultura (AOA) y la Decisión sobre las medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios.

¹⁰ Véase "The IMF at 50: Entering a New Era?" IMF Survey, 8 de agosto de 1994.

¹¹ Véase también el documento complementario de la serie WFS titulado *Food and International Trade* (WFS 96/TECH/...).

10.2 El AOA establece las normas de las políticas que afectan directa o indirectamente a la producción y el consumo de alimentos y al comercio internacional de productos agrícolas.¹² Tales normas entran en tres grandes categorías:

- a) normas que influyen en el acceso al mercado de proveedores extranjeros, entre ellas conversión de las barreras no arancelarias (como contingentes, gravámenes variables, precios mínimos de importación, medidas de comercio estatal, etc.) en sus equivalentes arancelarios y reducción de éstos, y la creación de condiciones para el acceso mínimo de las importaciones cuando no hay actualmente importaciones apreciables;
- b) normas referentes a las políticas de apoyo interno a la agricultura, según las cuales los países convienen en reducir el nivel general de apoyo a la agricultura modificando las políticas distorsionadoras de la producción y del comercio. (Se excluyen de esta serie de normas muchas medidas que no se consideran distorsionadoras, por ejemplo los servicios generales a la agricultura, las reservas de seguridad alimentaria, la ayuda alimentaria interna y los pagos "desconectados" a los productores);
- c) normas que determinan los límites (en términos monetarios y por cantidad) de las subvenciones a las exportaciones (normas sobre la competencia de las exportaciones).

10.3 En virtud del AOA, los países en desarrollo reciben un "trato especial y diferenciado", lo que implica reducciones menores en lo tocante a acceso al mercado y medidas nacionales de apoyo, así como períodos de aplicación más largos. (A los países muy pobres se les aplican menos medidas restrictivas.) Cuando los países aplican políticas de liberalización comercial en virtud de programas de ajuste estructural, las disposiciones de tales programas suelen ser más severas que las del acuerdo del GATT y su aplicación tiene precedencia sobre éstas.¹³

10.4 Aunque el AOA es un paso hacia un mercado más libre de los productos agropecuarios, es sólo un acuerdo de liberalización parcial; la protección continúa. Las reducciones de los apoyos agrícolas son pequeñas y se reparten a lo largo de varios años, pero el AOA inicia un proceso hacia un comercio agrícola más transparente y algo menos protegido.

10.5 Uno de los efectos del AOA sobre los países en desarrollo serán los cambios en los precios de los productos de la zona templada en relación con los productos tropicales. Se prevé un fortalecimiento de los precios mundiales de los productos de la zona templada en comparación con aumentos menores o incluso descensos en los precios de los productos tropicales. Los precios más elevados de los alimentos de la zona templada y las reducciones en las subvenciones a la exportación harán que los importadores netos de alimentos (la mayoría de los países en desarrollo) tengan que pagar más caras las importaciones, lo que se notará más en los países de bajos ingresos acostumbrados a importar alimentos a precios subvencionados. Mientras tanto, es probable que los ingresos procedentes de las exportaciones tropicales permanezcan estacionarios o descendan, lo que comprometerá la seguridad alimentaria.

10.6 La Decisión sobre las medidas relativas a los posibles efectos negativos del programa de reforma en los países menos adelantados y en los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios se propone paliar los posibles problemas derivados de la subida de precios de importación de los alimentos. Para ello se revisará el nivel de la ayuda alimentaria y se aumentará ésta a título gratuito; se proporcionará asistencia a corto plazo financiando importaciones comerciales normales por medio de instituciones financieras internacionales; y se concederá un trato

¹² Puede verse un análisis más detallado en el Capítulo 8 de "Agricultura mundial: Hacia el año 2010" *op.cit.* Véase un estudio de los posibles efectos sobre las regiones en desarrollo y sobre los principales productos básicos en "Impact of the Uruguay Round on Agriculture." Informe al Comité de Problemas de Productos Básicos, 16º período de sesiones, Roma, 3-7 de abril de 1995.

¹³ Véase una comparación de las disposiciones específicas del AOA con las de los programas de ajuste estructural en: P. Konandreas. "Uruguay Round Agreement on Agriculture: Implications for Developing Country Policies." Comunicación presentada en las reuniones de la American Agriculture Economics Association, San Diego, Estados Unidos de América, agosto de 1994.

diferencial, en todo acuerdo sobre créditos a la exportación, en favor de los países de bajos ingresos deficitarios en alimentos. Aunque el contenido de la "Decisión" tiene una gran importancia potencial para los países en desarrollo que puedan verse afectados negativamente por el Acuerdo de la Ronda Uruguay, las modalidades de aplicación no están claras y precisan de mayor elaboración.

10.7 La mayor liberalización y el menor apoyo a los precios pueden dar lugar a una reducción de las reservas alimentarias mantenidas por los gobiernos, y cabe discutir si éstas serán sustituidas por reservas del sector privado. Sin embargo, en el AOA se ha excluido el apoyo a las reservas de seguridad alimentaria realizado de una manera prescrita. Mientras que los países industriales pueden permitirse la formación de grandes reservas públicas, esto es con frecuencia demasiado caro para los países en desarrollo. La reducción probable de las reservas oficiales en los países industriales influirá sobre la ayuda alimentaria, y también lo hará el hecho de que el enorme mercado chino está adquiriendo en términos comerciales muchas existencias que en años anteriores eran excedentarias. Aunque otros factores están reduciendo las cantidades de cereales disponibles para la ayuda alimentaria, no hay razón para creer *a priori* que la ayuda alimentaria de buena fe se verá negativamente influida por el acuerdo.

10.8 Las consecuencias globales del AOA sobre los países en desarrollo dependen de la posición comercial neta de éstos, de la ejecución de medidas compensatorias para contrarrestar la subida de los precios mundiales de los alimentos y de los efectos a largo plazo de un crecimiento general posiblemente mayor después de la liberalización comercial. Las estimaciones del crecimiento global de la renta atribuible a la Ronda Uruguay oscilan entre 109 000 y 510 000 millones de dólares EE.UU. según el GATT; las estimaciones del Banco Mundial y la OCDE son de 213 000 millones de dólares EE.UU.

10.9 Los países receptores de trato preferencial por sus exportaciones agrícolas pueden esperar una reducción de sus márgenes preferenciales en virtud de aranceles más bajos de nación más favorecida (NMF). (Suponiendo que no cambien los aranceles determinados por los planes preferenciales vigentes, SGP, Lomé, Iniciativa para la Cuenca del Caribe.) La FAO calcula que el valor potencial de las preferencias concedidas por la Unión Europea, los Estados Unidos y el Japón atribuibles al sector agrícola en 1992 fue de 1 900 millones de dólares EE.UU. Se prevé que este valor declinará en 800 millones de dólares como resultado de la reducción de los aranceles de NMF en virtud de la Ronda Uruguay.¹⁴

10.10 Otro efecto del AOA sobre la producción de alimentos en los países en desarrollo se relaciona con los riesgos de los productores frente a la menor variabilidad de los precios. Al ser más numerosos los países que abren sus mercados a las señales de los precios mundiales a través de la política arancelaria de la Ronda Uruguay, las sacudidas ocasionadas por insuficiencias inesperadas en la producción o por cosechas gigantes quedarían absorbidas por el mayor número de mercados nacionales, amortiguando así los efectos de tales sacudidas sobre los precios mundiales. Una reducción del riesgo gracias a la atenuación de movimientos de precios caprichosos e imprevisibles puede ser un incentivo para aumentar la producción de alimentos en los países en desarrollo en que los agricultores tienen pocos o ningún instrumento para protegerse contra el riesgo.¹⁵

¹⁴ Véanse más detalles sobre el descenso del valor de las preferencias por región y por producto en: FAO/Comité de Problemas de Productos Básicos, "Impact of the Uruguay Round ... (op. cit.)."

¹⁵ Que se reduzca o no la variabilidad de los precios debida a las sacudidas de la oferta es una cuestión debatible. Las simulaciones basadas en el Modelo Alimentario Mundial de la FAO no han puesto de manifiesto una menor variabilidad de los precios como resultado de la Ronda Uruguay. Lo que se concluyó fue que "en ausencia de reservas suficientes, una insuficiencia de la producción llevará a una rápida subida de precios..." y que "...El permanente problema de la inestabilidad de los precios internacionales de los alimentos tendrá que ser objeto de cuidadosa atención en el futuro, y habrá que valorar el papel de las reservas privadas frente a las públicas." Puede verse más información sobre los resultados de la simulación en "The Uruguay Round Agreement on Agriculture: Implications for Food Security in the Asia and Pacific Region." Estudio preparado por la Dirección de Productos Básicos y Comercio de la FAO y presentado en la Reunión Consultiva de Expertos sobre los beneficios y los problemas para el comercio agrícola de los países de Asia y el Pacífico después de la Ronda Uruguay, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, Bangkok, febrero de 1995, pp. 22-24.

11. PERSPECTIVAS DE INTEGRACION ECONOMICA REGIONAL¹⁶

11.1 Una nueva característica importante del sistema mundial de comercio es la expansión de los acuerdos comerciales regionales (ACR). Ejemplos de ello son la concertación del Mercado Único Europeo en enero de 1993, el protocolo entre la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) para formar el Espacio Económico Europeo (EEE) y la extensión en enero de 1994 del TLC a México el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá. Otros países latinoamericanos están negociando la libertad de comercio con los miembros del TLC o reforzando y ampliando tratados comerciales entre ellos mismos. Los Estados Unidos proponen una "Iniciativa Empresa de las Américas" que liberalizaría el comercio y las corrientes de inversiones en Norteamérica, Centroamérica y Sudamérica.

11.2 En parte, la reanimación de los bloques comerciales refleja un ajuste al final de la Guerra Fría y la menor importancia de la rivalidad entre superpotencias y de las consideraciones de seguridad en el comercio. El resurgimiento de los ACR es una manifestación de la rivalidad en la inversión de fondos y refleja también la constante mundialización de la industria, las manufacturas y los servicios. Durante algún tiempo los ACR fueron una respuesta de los países deseosos de libertad comercial que consideraban que las conversaciones del GATT progresaban con excesiva lentitud. Hasta ahora, los acuerdos más logrados han tenido lugar entre países desarrollados, pero hay avances prometedores en los ACR entre países desarrollados y países en desarrollo.

11.3 Una cuestión importante que plantea la proliferación de los ACR es su papel para subrayar o deshacer de algún modo la disciplina impuesta a las políticas de cada país por el Acuerdo de la Ronda Uruguay. Aunque en principio los ACR (especialmente las asociaciones de libre comercio) podrían establecer y mantener disposiciones de comercio abierto con otros países o bloques (regionalismo abierto), existe el peligro de que se escriban reglas para servir a los intereses más estrechos de los países signatarios de esas disposiciones a expensas de los que queden fuera de ellas. En tales casos, la liberalización dentro del bloque desvía el comercio en lugar de fomentarlo. Tales prácticas no se permiten según las normas del GATT, que disponen que los ACR no deben crear ni elevar barreras contra otros miembros del GATT. Por consiguiente, la cuestión se reduce a la capacidad de la recién constituida OMC para hacer observar tales normas.

11.4 Para los países en desarrollo, la participación en los ACR puede ser un beneficio dudoso. Los países en desarrollo pequeños y económicamente débiles que formen bloques comerciales con países desarrollados no tendrán probablemente mucho peso para establecer las reglas. Por otra parte, la experiencia de los ACR en que participan únicamente países en desarrollo no ha sido muy alentadora, dadas su estructura económica generalmente débil y su falta de poder competitivo.

11.5 Hay amplias diferencias entre los ACR por su manera de tratar la agricultura. En Europa, 15 países tienen una política agrícola común y un mercado regional libre y absorben una gran parte del comercio agrícola mundial. Por su parte, el TLC promete una unión aduanera en 10 años. En la actualidad la agricultura se trata sólo parcialmente en muchos ACR¹⁷, ya que las concesiones comerciales a menudo entran en conflicto con objetivos de política interna. Pese a este problema, no parece probable la desviación del comercio en gran escala. Hay espacio para aumentar el comercio intrarregional en MERCOSUR y en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) eliminando barreras comerciales internas, mientras que en otros continentes es limitada la sustitución fuera de los suministros interregionales.

¹⁶ Véase Josling, T. "Implications of Regional Trade Arrangements for Agricultural Trade." FAO, Dirección de Análisis de Políticas, Roma, 1994 (de próxima aparición en la Colección Desarrollo Económico y Social). También: N. Alexandratos (ed.). 1995 op.cit.

¹⁷ El Tratado de Estrechamiento de Relaciones Económicas entre Australia y Nueva Zelandia constituye una excepción por cuanto incluye plenamente la agricultura.

11.6 En general, los efectos directos de la organización de ACR sobre la seguridad alimentaria, por sus repercusiones sobre la agricultura, dependerán de la medida en que los acuerdos dominen el comercio agrícola mundial y de su "comportamiento" frente a otras regiones o países. Si continúa la tendencia a la proliferación de ACR, se originarán presiones para definir marcos de políticas más aceptables (internas y comerciales) para tratar la agricultura dentro de los ACR. Esta evolución repercutirá en el comportamiento de cada uno de los miembros del bloque frente a los no miembros (en el caso de una zona de libre comercio) o del bloque en conjunto (en el caso de uniones aduaneras). Si los ACR se liberalizan en consecuencia, el resultado global será beneficioso a nivel mundial.

11.7 El efecto de los ACR sobre la seguridad alimentaria dependerá, al menos en parte, de que sirvan para promover (liberalizar) el comercio y contribuyan así al uso eficiente de los recursos mundiales y al aumento de los ingresos. Si lo hacen, su existencia aumentará como mínimo las posibilidades de ampliar el acceso a los alimentos. Si se convirtieran en un medio para burlar las reformas convenidas multilateralmente en el GATT/OMC, tendrán el efecto contrario sobre la seguridad alimentaria. No es posible generalizar más respecto a los efectos de los ACR sobre la seguridad alimentaria.

12. LOS RECURSOS NATURALES Y EL MEDIO AMBIENTE

12.1 Desde la celebración de la Conferencia Mundial de la Alimentación, la atención internacional se ha dirigido hacia las cuestiones relativas a los recursos naturales y el medio ambiente, en los niveles nacional e internacional. Para los países en desarrollo, las presiones sobre los recursos naturales (degradación de la tierra, erosión, escasez de agua, deforestación, pesca irresponsable) podrían comprometer gravemente el crecimiento de la agricultura y la seguridad alimentaria.

12.2 A nivel nacional, se presiona a los gobiernos para que ofrezcan incentivos para una gestión sostenible de los recursos de la naturaleza y del medio ambiente. Las medidas tomadas varían de un país a otro, según la índole de los problemas planteados.

12.3 Además de las preocupaciones nacionales, se agudiza la conciencia de los problemas ambientales mundiales. Por ejemplo, la conservación de la diversidad biológica o el agotamiento de la capa de ozono son problemas ambientales mundiales, mientras que las corrientes fluviales transfronterizas pueden afectar a sólo unos pocos países.

12.4 La naturaleza transfronteriza y mundial de muchos recursos naturales y problemas del medio ambiente ha hecho necesario coordinar la acción a varios niveles en busca de solución. Se han firmado en consecuencia varios acuerdos sobre el uso compartido de los bienes de la naturaleza y la conservación de los recursos mundiales, en virtud de los cuales, mediante un sistema de negociación, compensación y penalización para los no participantes, los países convienen en adoptar políticas que responden a las preocupaciones comunes.

12.5 Tanto los aspectos nacionales como los internacionales de los problemas relativos al medio ambiente y a los recursos naturales condicionan notablemente la aplicación de las políticas de desarrollo en general, y la seguridad alimentaria en particular. A nivel nacional, los problemas de los recursos y el medio ambiente pueden forzar a los gobiernos a opciones difíciles entre el presente y el futuro del crecimiento y de la seguridad alimentaria. Las opciones pueden ser particularmente penosas en el sector agropecuario (incluidas la silvicultura y la pesca), donde se concentran muchos de los problemas referentes a los recursos de los países en desarrollo. Además, los acuerdos internacionales limitan las posibilidades de acción de los gobiernos para influir sobre el uso de los recursos naturales.

12.6 A la larga no hay conflicto entre el uso sostenible de los recursos naturales y la seguridad alimentaria, puesto que en un futuro previsible la producción alimentaria dependerá de los recursos

de tierra y agua. Si se degradan estos recursos, se reducirá la capacidad productiva futura, y con ella se mermará la seguridad alimentaria a nivel mundial, y posiblemente también en los planos nacional y local.

12.7 A corto plazo, los planteamientos e incluso las políticas escogidos para cubrir las necesidades de alimentos y de ingresos en el presente pueden tener efectos negativos sobre la base de recursos y sobre el medio ambiente en general. Inversamente, las medidas para proteger la base de recursos y el medio ambiente pueden reducir la producción y los ingresos, con la consiguiente merma de la seguridad alimentaria.

13. PROBLEMAS DEL EMPLEO Y MERCADOS DE TRABAJO

13.1 El desempleo y el subempleo han sido características (o al menos así lo han supuesto los economistas en general) de los países en desarrollo y en especial de sus sectores agrícolas desde los comienzos de la era postcolonial. Por lo menos un modelo temprano de desarrollo se basó en el supuesto de que había exceso de mano de obra en el sector agrícola. Lo que es nuevo en los años noventa es la aparición de tasas relativamente elevadas de desempleo en varios países muy industrializados y en todas las economías en transición.

13.2 La presencia de desempleados y subempleados tiene efectos negativos para la seguridad alimentaria. En general, son recursos potencialmente productivos que no contribuyen a la producción global. Este despilfarro de recursos reduce la renta global y, por supuesto, deja a los individuos afectados y a sus familias sin ingresos, reduciendo así el acceso a los alimentos a nivel nacional y familiar. En la medida en que la mayor proporción de estos desempleados y subempleados corresponde a la agricultura, se reduce la disponibilidad global de alimentos. Obviamente, una reducción de la renta nacional reduce la capacidad para importar alimentos. En consecuencia, la infrautilización de la fuerza de trabajo (o de cualquier otro recurso) puede reducir la disponibilidad de alimentos cualquiera que sea el sector más afectado.

13.3 No hay un consenso total sobre las causas y los remedios del desempleo, pero en algunos aspectos hay acuerdo general. En los países desarrollados, las políticas y las instituciones establecidas durante muchos años para proteger los intereses de los trabajadores han introducido rigideces en el mercado de trabajo y han elevado el costo del factor trabajo. Al integrarse progresivamente y hacerse más competitivos los mercados mundiales y al introducirse cambios estructurales, los mercados de trabajo no tienen flexibilidad y eficiencia suficientes para redistribuir la mano de obra, y el resultado es el desempleo estructural. El cambio de las políticas y de las instituciones está resultando un proceso lento y políticamente penoso en la mayoría de los países, y se recurre a mecanismos de protección social para mitigar entre tanto los problemas de inseguridad alimentaria.

13.4 Los países en transición han experimentado una reestructuración económica y política sin precedentes, casi siempre con políticas o instituciones muy inadecuadas para facilitar el funcionamiento de un mercado de trabajo eficiente. No es de extrañar, por consiguiente que el resultado sea un desempleo masivo. Ello ha dado lugar a su vez a una inseguridad alimentaria y una subnutrición graves en muchos de esos países.

13.5 Los problemas del empleo en los países en desarrollo, especialmente en el África subsahariana y Asia meridional, son en muchos aspectos más complejos y espinosos, y más directas y graves sus consecuencias para la seguridad alimentaria. El desempleo y el subempleo son rurales y agrícolas en mucha mayor proporción, lo que hace que tengan una incidencia negativa directa sobre la seguridad alimentaria en sus aspectos de disponibilidad y acceso a los alimentos. Mientras que los trabajadores del campo están en paro o subempleados gran parte del año, el factor trabajo dificulta gravemente la producción agrícola por el carácter acentuadamente estacional de las tecnologías empleadas. Los mercados de trabajo no están bien desarrollados, pero al mismo tiempo

se han adoptado, en los sectores industrial y de servicios estructurados, algunas de las mismas políticas e instituciones que hacen que los mercados de trabajo en los países desarrollados sean rígidos y el trabajo sea caro. Esto limita, para los habitantes de zonas rurales, las oportunidades de empleo estacional o a tiempo completo fuera del sector agrícola.

13.6 Las políticas macroeconómicas de muchos países (tales como tipos de cambio sobrevalorados y créditos e insumos subvencionados) han incentivado en algunos casos la adopción de tecnologías de sustitución del trabajo. Por último, la mayoría de estos países han invertido muy poco en servicios de educación o salud para aumentar el valor productivo y la movilidad de sus recursos humanos. Casi ninguno ha reconocido, además, que una buena nutrición es no sólo un gasto de consumo corriente sino una inversión en capital humano.

14. UN CONTEXTO ECONOMICO MUNDIAL CAMBIANTE: CONSECUENCIAS POLITICAS

14.1 Las consecuencias que los cambios del contexto económico mundial tienen para la seguridad alimentaria de los países en desarrollo dependen de la medida en que condicionen las opciones políticas de tales países. En la economía mundial, las políticas nacionales y sus instrumentos de aplicación van a estar cada vez más condicionados, directa o indirectamente, por acontecimientos o presiones exteriores de mundialización, integración económica, tratados sobre el medio ambiente y los recursos naturales, así como por el proceso de liberalización económica.

14.2 Por ejemplo, los préstamos condicionados a reformas de políticas imponen directamente opciones fundamentales en muchos países en desarrollo. Aun cuando no sean explícitas las condiciones exigidas por los países donantes, la amenaza de una crisis económica y financiera fuerza a los gobiernos de los países en desarrollo a tomar medidas para reducir el déficit presupuestario y la deuda pública recortando los gastos públicos y/o aumentando los impuestos. Los gobiernos tienen así que hacer opciones políticas difíciles para que las reducciones en los gastos se repartan entre los diversos sectores de la población. En gran medida, la distribución de la carga dependerá de la presión relativa que cada grupo social pueda ejercer sobre el gobierno.

14.3 Para combatir la pobreza y la inseguridad alimentaria, los gobiernos pueden recurrir a limitados tipos de intervención. Consideraciones de austeridad presupuestaria y de eficiencia harán que se limiten estrictamente o se abandonen por completo los programas generales de subvenciones y asistencia que distorsionan los incentivos del mercado. Como se ha comprobado que estas políticas han resultado contraproducentes, se utilizarán otras políticas y otros instrumentos con un objetivo más preciso para promover la seguridad alimentaria. Para aplicar estas políticas "aceptables" será preciso suprimir obstáculos institucionales y mejorar la eficiencia de la administración del sector público.

14.4 Además, el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y del sector privado en la realización de programas de seguridad alimentaria habrá de promoverse, frente al encogimiento de los presupuestos y servicios públicos. Las ONG han proliferado en los últimos años y muchas de ellas han asumido importantes papeles en la prestación de servicios y en la ejecución de políticas y programas antaño reservados al ámbito gubernamental. Si bien la mayoría de las ONG son entidades serias y responsables, no hay que pensar que las ONG son *siempre* fiables para sustituir al Estado.

14.5 A medida que la economía mundial avanza en el camino de la cooperación y la integración, las políticas nacionales se verán obligadas a acatar las disciplinas de los acuerdos regionales o internacionales de los que formen parte (incluidos los referentes a los recursos naturales y el medio ambiente). Por otro lado, las políticas nacionales utilizables serán más limitadas y dejarán menos margen a las manipulaciones y consideraciones coyunturales. En cuanto a la agricultura, esos acuerdos imponen una disciplina respecto a cualquier política agrícola nacional que pretenda "manejar" la estructura de los precios en favor de la agricultura. El problema que se plantea a los

países es encontrar métodos baratos y "desconectados" que impulsen la productividad del sector agrícola. Puede tratarse de intervenciones para mejorar la infraestructura, los servicios de investigación y de extensión, y la ayuda para la creación de mercados e instituciones de crédito en las zonas rurales.

15. OJEADA ATRAS Y ADELANTE

15.1 ¿Qué enseñanzas cabe deducir de la experiencia de los últimos veinte años? El mundo es muy distinto del que era en la época de la Conferencia Mundial de la Alimentación, en 1974. Sin embargo es oportuno revisar, por el interés que presentan para hoy, algunos rasgos del viejo orden político y las ideologías en que se sustentan. El llamamiento a la solidaridad con los países en desarrollo, la autosuficiencia y un nuevo orden económico más justo se manifiestan ahora de maneras distintas. El principio de solidaridad se ha ensanchado hasta una dimensión mundial al crecer la conciencia de la interdependencia de los intereses económicos. Puede considerarse que la solidaridad y la autosuficiencia han desembocado en una perspectiva más amplia de colaboración intrarregional e integración. Un orden económico más justo, por lo menos en el comercio, era la finalidad de las recién concluidas negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y de la fundación de la OMC. Al mismo tiempo, sin embargo, la asistencia oficial al desarrollo ha quedado rezagada respecto a unas necesidades crecientes. Los compromisos oficiales de asistencia exterior a la agricultura, y por consiguiente la seguridad alimentaria, han decaído cuantitativamente en los últimos años.

15.2 Algunos acontecimientos políticos han impuesto también perspectivas radicalmente diferentes de las que existían en 1974. El principio de no alineamiento ha perdido relevancia en el contexto actual de relaciones Este-Oeste y Norte-Sur. Ya no hay dos superpotencias que se disputan la hegemonía en los países en desarrollo. La solidaridad con los países en desarrollo ha dado paso a un enfoque más pragmático, en el que el propio interés juega un papel más importante en las alianzas y los acuerdos. Ejemplo de este nuevo enfoque es el Grupo Cairns, cuyos países miembros, desarrollados y en desarrollo, se han esforzado juntos por alcanzar objetivos comunes de liberalización comercial.

15.3 El *acercamiento* Norte-Sur se puso también de manifiesto en la firma de acuerdos de libre comercio entre países con niveles muy distintos de desarrollo económico y de ingresos. El más notable de estos procesos es el TLC; actualmente están en curso negociaciones para ampliar su ámbito y crear otras formas de acuerdos económicos y comerciales. Los desacuerdos entre el Norte y el Sur se han moderado también por el hecho de que varios países en desarrollo en proceso de rápida industrialización pueden ahora aspirar a ser considerados como países desarrollados en algunos aspectos importantes.

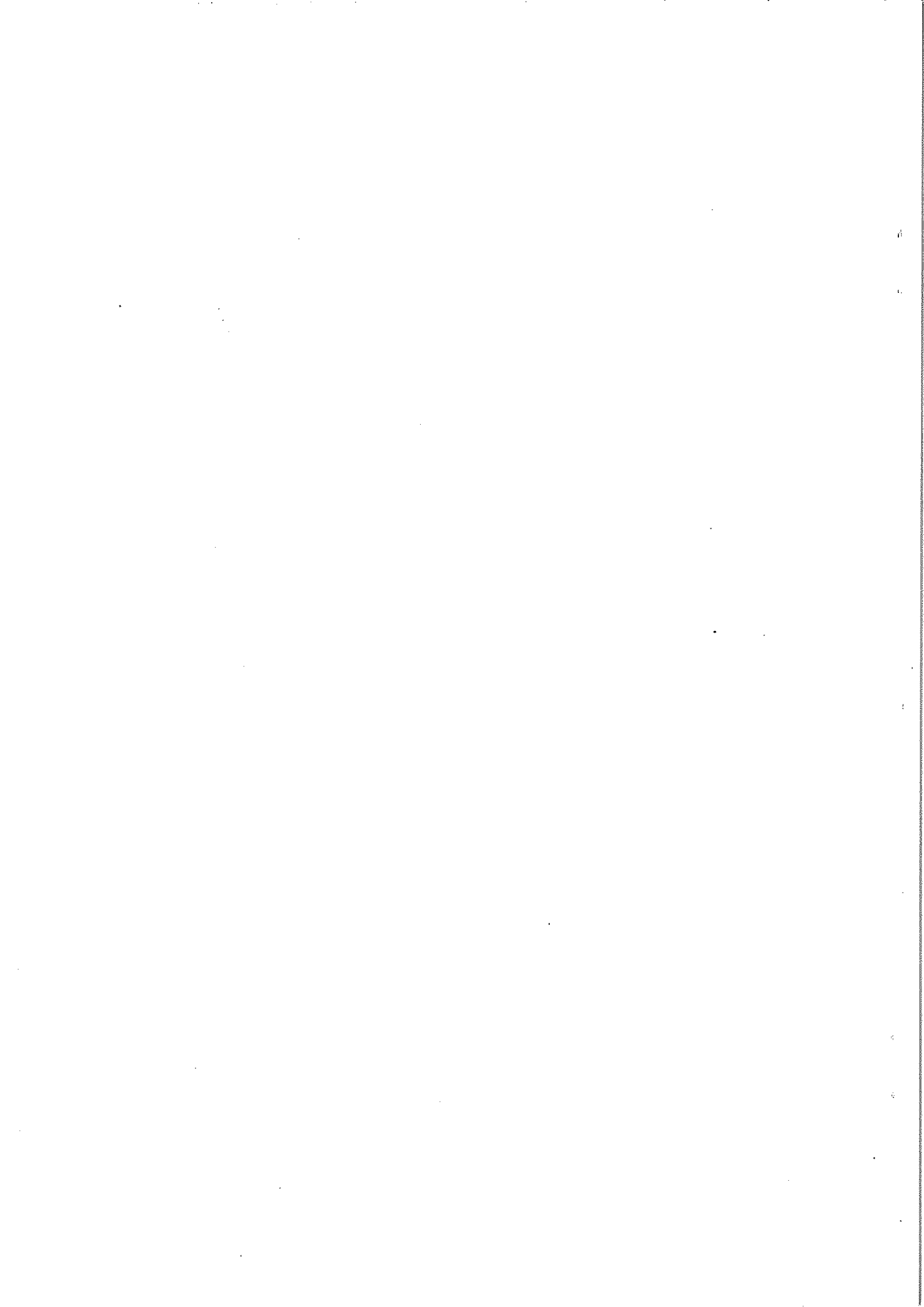
15.4 La situación política general ha tendido hacia un modelo menos polarizado de influencias dominantes, que refleja el creciente peso relativo de un Japón muy industrializado, una Europa más integrada y una Asia oriental y sudoriental dinámica, desempeñando China un papel de importancia creciente en el escenario político y económico mundial.

15.5 Estas tendencias revelan en general unas mejores relaciones entre países y mejores perspectivas para la seguridad alimentaria mundial. Sin embargo, las posibilidades de una mejor seguridad alimentaria a nivel de los países y de los hogares son más problemáticas en este contexto mundial. El mejoramiento de la seguridad alimentaria de cada país depende en gran medida de su capacidad para integrar su economía en la comunidad internacional y para competir en un mundo interdependiente. A nivel de los hogares, la seguridad alimentaria depende de la capacidad de los miembros de cada familia para lograr más fácil acceso a los alimentos. Tal acceso requiere a su vez el acceso a las oportunidades de empleo y la participación en los beneficios de una economía creciente y dinámica. Los hogares pobres y sin perspectivas necesitan programas de protección social para disfrutar de seguridad alimentaria.

- 15.6 Al mismo tiempo, el mundo se enfrenta con problemas sumamente complejos asociados con las tendencias nacionalistas de los países en transición y los trastornos causados por los conflictos políticos, religiosos y étnicos. Este proceso acentúa los problemas de inseguridad alimentaria en especial, y se seguridad en general. El desmantelamiento de un arsenal nuclear con un poder destructivo que excede de toda racionalidad, que ha de hacerse sin riesgo y evitando la proliferación en los Estados de reciente creación y en otros países, no es sino uno de los aspectos del problema. Otro es la realización y utilización de los recursos conseguidos como "dividendo de la paz" de maneras productivas que permitan a los países, entre otras cosas, mejorar su situación en materia de seguridad alimentaria. Otro imperativo consiste en ayudar a los nuevos Estados a estabilizar y consolidar su situación política y económica. Es fundamental que los últimos 50 años de "paz por el temor" den paso a un nuevo período de "paz por la riqueza compartida".
- 15.7 El contexto internacional es ahora más favorable que en 1974 para el crecimiento económico. La liberalización del comercio y del mercado de capitales junto con la movilidad del capital han incitado tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados a mejorar su posición creando oportunidades creíbles de inversión. Pero los requisitos previos son estabilidad política, instituciones estables y políticas macroeconómicas que eviten desequilibrios profundos y prolongados. Cada país ha de afrontar la tarea de crear tal ambiente.
- 15.8 Hay oportunidades especiales para inversiones provechosas en los países en desarrollo, que tienen una ventaja relativa en las actividades con alta densidad de trabajo semiespecializado. Pese a las mayores tendencias proteccionistas de los países desarrollados bajo la presión de los problemas de ajuste del mercado de trabajo, estas oportunidades deben continuar, ya que cada vez más países se presentan como lugares de inversión creíbles y estables. Unas mayores oportunidades de empleo y de ganancias, especialmente para los trabajadores semiespecializados, no pueden sino contribuir a los esfuerzos de los países en desarrollo para combatir la inseguridad alimentaria.
- 15.9 No todos los países en desarrollo podrán, al menos en un futuro próximo, aprovechar las mayores oportunidades ofrecidas por la economía mundial. Algunos países están buscando el consenso político necesario para emprender reformas económicas que pueden causar perjuicios a algunas empresas nacionales a corto plazo; otros luchan por reconstruir sus economías y crear instituciones e infraestructuras adecuadas. Algunos países tendrán que confiar más en sus propios esfuerzos, los recursos (ahorros) generados internamente y la asistencia oficial durante varios años.
- 15.10 Las políticas nacionales para resolver los problemas internos seguirán condicionadas por obligaciones asumidas por tratados internacionales y por la creciente influencia sobre las políticas internas de los acontecimientos en los mercados internacionales. Aunque los países podrían *en principio* aislarse de tales influencias, es improbable que lo hagan, dadas las consecuencias catastróficas de tales políticas en el pasado.
- 15.11 En un mundo ideal, ¿cuál sería el contexto sociopolítico y económico más propicio para eliminar la inseguridad alimentaria y la subnutrición, es decir, para asegurar alimentación para todos? Puede ser difícil llegar a un acuerdo sobre todos los elementos de tal contexto ideal, pero seguramente algunos de ellos serían los siguientes:
- los países adoptarían en general sistemas políticos participativos en virtud de los cuales los gobiernos rendirían cuentas y serían responsables ante los pueblos;
 - los gobiernos encontrarían medios pacíficos para resolver los conflictos internos y, con la asistencia eficaz de las Naciones Unidas o de una organización sucesora, también los conflictos con otros gobiernos;
 - los gobiernos dedicarían sus recursos limitados a hacer aquellas cosas que los mercados no hacen bien y que son necesarias para el funcionamiento eficiente y práctico de la economía y la sociedad (entre ellas, pero no exclusivamente, mecanismos de protección como bonos alimentarios para quienes tienen un acceso limitado o nulo al mercado, la garantía de niveles socialmente óptimos de inversiones en bienes públicos, el ofrecimiento de incentivos

adecuados para el uso sostenible de los recursos naturales y del medio ambiente, y el establecimiento de la estructura jurídica e institucional que asegure las condiciones de un mercado competitivo);

- los mercados nacionales e internacionales se liberalizarían para que los recursos pudiesen emplearse en todo el mundo para elevar al máximo el nivel sostenible y la tasa de crecimiento de la actividad económica; y
- se encontrarían medios nacionales e internacionales para ayudar eficazmente a los pobres a aumentar su capacidad de producción, acercando así las posiciones entre ricos y pobres sin reducir indebidamente el incentivo para que los ricos sean productivos.



BIBLIOGRAFIA

- Alexandratos, N. (dir.ed.) (1995), *Agricultura mundial: Hacia el año 2010*. J. Wiley and Sons, Chichester, Reino Unido, y FAO, Roma.
- Barrett, S. (1994), *Conflict and Cooperation in Managing International Water Resources*. Policy Research Working Paper 1303. World Bank, Washington, D.C.
- Binswanger, H. (1994), "The Policy Response of Agriculture" in *Proceedings of the World Bank Conference on Development Economics*. International Monetary Fund Staff Papers. Vol. 40 (4), pp. 703-726.
- Binswanger, Hans P. y Joachim von Braun (1991), *Technological Change and Commercialization in Agriculture. The Effect on the Poor*. The World Bank Research Observer, Vol.6, No. 1 (enero): pp. 57-80.
- Binswanger, Hans P. y Shahidur Khandker (1994), *The Impact of Formal Finance on the Rural Economy of India*. World Bank Working Paper Series 949.
- Bomfim, Antulio y Anwar Shah (1991), *Macroeconomic Management and the Division of Powers in Brazil: Perspectives for the Nineties*. Washington, D.C.: Country Economics Department, Banco Mundial.
- Bond, M.E. (1983), *Agricultural Responses to Prices in Sub-Saharan Africa*. International Monetary Fund Staff Papers. Vol. 40 (4), pp. 703-726.
- Boserup, Ester (1965), *Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*. Nueva York: Adeline Publishing Co.
- Boserup, Ester (1970), *Woman's Role in Economic Development*. Londres: Allen & Unwin.
- Crook, Richard y James Manor (1994), *Enhancing Participation and Institutional Performance: Democratic Decentralization in South Asia and West Africa*. A report to ESCOR, the Overseas Development Administration, on Phase Two of a Two Phase Research Project.
- De Janvry, Alain (1981), *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Donovan, Graeme y Kevin Cleaver (1995), *Agriculture, Poverty and Policy Reform in Sub-Saharan Africa*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- FAO *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 1994*.
- FAO *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: Implications for Food Security in the Asia and Pacific Region*.
- FAO Policy Analysis Division (1993), *Perspectives on Agricultural Development and Adjustment in Developing Countries*.
- Gardner, Bruce (1989), *Recent Studies of Agricultural Trade Liberalization in Agriculture and Governments in an Interdependent World*. Proceedings of the Twentieth International Conference of Agriculture Economists held at Buenos Aires, Argentina, 24-31 August 1988. A. Maunder and A. Valdes, eds. Dartmouth: University of Oxford.
- Homer-Dixon, T.F., Boutwell J.H. y Rathjens G.W. (1993), *Environmental Change and Violent Conflict*. Scientific American. Febrero.
- FMI, *Cincuentenario del FMI: ¿comienzo de una nueva era?* FMI Boletín, 8 de agosto de 1994. Washington D.C.
- International Agricultural Trade Research Consortium (1994), *The Uruguay Round Agreement on Agriculture: An Evaluation*. Commissioned paper No. 9.

- Josling, T.** *Implications of Regional Trade Arrangements for Agricultural Trade*. FAO, Policy Analysis Division, Roma, 1994.
- Konandreas, P.** (1994), "Uruguay Round Agreement on Agriculture: Implications for Developing Country Policies." Paper presented at the American Agricultural Economics Association Meetings, San Diego, Estados Unidos de América.
- Krueger, Anne O.** (1992), *A "Synthesis of the Political Economy in Developing Countries". The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*, Vol. 5. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Krueger, A., Schiff, M. y Valdés A. (eds.)** (1991), *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*. Baltimore. The Johns Hopkins University Press.
- Lipton, Michael** (1977), *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. Canberra. Australian National University Press.
- Lipton, Michael y Martin Ravallion** (1994), *Poverty and Policy in Behrman and T.N. Srinivasan (eds.) Handbook of Development Economics*, Vol. III, Amsterdam: North-Holland, de próxima aparición.
- Maxwell, D.** (1995), *Land Access, Tenure Security Resource Conservation and Food Security*. Land Tenure Center Paper, mayo.
- Meenakshisundaran, S.S.** (1991), *Decentralisation in Developing Countries*. New Delhi: Concept Publishing Company.
- Mellor, John** (1961), *The Role of Agriculture in Economic Development*. American Economic Review, LI, septiembre de 1961. 566-593.
- Mellor, John** (1966), *The Economics of Agricultural Development*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Parikh, K.S., G. Fischer, K. Frohberg y O. Gulbrandsen (IIASA)** (1986), *Towards Free Trade in Agriculture*. Luxemburgo: International Institute for Applied Systems Analysis.
- Ravallion, Martin y Gaurav Datt** (1994), *How Important to India's Poor is the Urban-Rural Composition of Growth?* Washington D.C.: World Bank Policy Research Department.
- Saito, K.** (1994), *Raising Productivity of Women Farmers in Sub-Saharan Africa*. World Bank Discussion Paper 230. Washington.
- Schiff, M. y Valdés, A.** (1992), *The Plundering of Agriculture in Developing Countries*. The World Bank, Washington, DC.
- Schultz, T.W.** (1964), *Transforming Traditional Agriculture*. New Haven, Conn: Yale University Press.
- Smith, D.** (1994), *War, Peace and Third World Development*. Occasional Paper 16. UNPD, Nueva York.
- Thiesenhusen, W.C.** (1995), *Broken Promises: Land Reform and the Latin American Campesino*. Westview Press, Boulder, CO.
- Timmer, Peter C.** (1993), *Why Markets and Politics Undervalue the Role of Agriculture in Economic Development*. Benjamin H. Hibbard Memorial Lecture Series.
- Tyers, Rod y Kym Anderson** (1988), *Liberalizing OECD Agricultural Policies in the Uruguay Round: Effects on Trade and Welfare*. Journal of Agricultural Economics 30 (mayo de 1988) pp. 197-216.
- World Bank** (1993), *Poverty Reduction Handbook*. Washington D.C.: International Bank for Reconstruction and Development.

