

# **“El Nuevo Eje de la Seguridad Alimentaria”<sup>1</sup>**

**Gustavo Gordillo y Francisco Jiménez<sup>2</sup>**

*IAI-IHDP 2004 Global Environmental Change  
Institute on Globalization and Food Systems  
San José, Costa Rica*

---

<sup>1</sup> Las informaciones y puntos de vista que contiene este artículo son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no coinciden necesariamente con los de la FAO.

<sup>2</sup> Subdirector General de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Representante Regional para América Latina y el Caribe. [gustavo.gordillodeanda@fao.org](mailto:gustavo.gordillodeanda@fao.org). Francisco Jiménez es consultor del Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina (GCP/RLA/138/SPA), administrado por la FAO y con financiamiento de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI). [francisco.jimenez@fao.org](mailto:francisco.jimenez@fao.org).

## Índice

1. La nueva agricultura .....	3
2. Los retos a la seguridad alimentaria desde el observatorio latinoamericano.....	7
3. Un condimento del nuevo eje: derribando barreras .....	9
4. El otro condimento: acceso al conocimiento .....	14
5. Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria .....	17
La pequeña agricultura al rescate de la biodiversidad .....	17
La agricultura familiar bajo nuevas exigencias .....	19
Programa mínimo de fomento a la agricultura familiar.....	20
6. A manera de colofón .....	23
7.- Referencias.....	24
8.- Anexos .....	27

## 1. La nueva agricultura

En la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA), celebrada en Roma en 1996, representantes de 185 países y de la Comunidad Europea se comprometieron activamente a “erradicar el hambre de todos los países con el objeto inmediato de reducir el número de personas desnutridas a la mitad de su nivel actual no más tarde del año 2015”. Hoy se está a finales del año 2004 y las tendencias de reducción de la pobreza y el hambre, distan mucho de las metas fijadas en la cumbre. El número de personas subnutridas en el mundo asciende a 842 millones de personas para el periodo 1999-2001, las cuales incluyen 10 millones en los países industrializados, 34 millones en los países en transición y 798 millones en los países en desarrollo (FAO, 2003b). El número de personas subnutridas en el mundo disminuye a una tasa de 2,1 millones de personas al año, índice muy inferior a la media de 26 millones anuales necesaria para alcanzar el objetivo fijado en la Cumbre (FAO, 2003b).

En América Latina y el Caribe casi 54 millones de ciudadanos sufren cada día de hambre y desnutrición (FAO, 2003b), equivalente a un millón menos de personas de las que había en 1996 y a cinco millones menos de personas de las existentes en 1990. Si la tasa de descenso continua a este ritmo, se calcula que para el año 2015 sólo se habrá reducido a 45 millones el número de personas hambrientas en la Región, con lo cual no se llegaría a la meta establecida para América Latina y el Caribe de reducir la cifra a 28 millones de personas con déficit nutricional.

Con respecto a las subregiones, América del Sur ha registrado un descenso importante pero insuficiente en el número de personas subnutridas durante la última década, disminuyendo la proporción de personas hambrientas desde 13,9% a 9,5% del total de la población. Al contrario, América Central<sup>3</sup> ha mostrado un aumento en el número y proporción de personas con déficit alimentario. En la última década, el número de personas subnutridas en esta subregión aumentó en 2.4 millones de personas, mientras que la proporción pasó desde 17,5% a 20,5%. A su vez, en la subregión del Caribe<sup>4</sup> el número de personas mal nutridas descendió escasamente desde 8,2 a 7,9 millones de personas, y la proporción cambió desde 27,7% a 24,1%. En México, la población subnutrida ha aumentado en los últimos años pasando de 4,6 millones para el periodo 1990-92 a 5,2 millones para el 2000-2001, pero la proporción con respecto al total de la población se ha mantenido inalterable en los últimos años (5,0%).

---

<sup>3</sup> No incluye a México.

<sup>4</sup> Considera a: Cuba, Haití, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Guyana, Jamaica y Suriname.

La disminución de este flagelo está directamente relacionada con la pobreza existente en la Región. Para el año 2002, existían alrededor de 222 millones de pobres, 22 millones más que en 1990, de los cuales 97,4 millones se encontraban en extrema pobreza. Del total de pobres existentes en la región, 146,7 millones provienen del sector urbano y 74,8 millones del sector rural. El 58,8% del total de la población rural en la región se halla bajo la línea de la pobreza y el 36% está bajo la línea de indigencia, reafirmando la mayor incidencia de la pobreza en el sector rural.

La desigualdad en la distribución de los ingresos, es otro factor que agrava los problemas de inseguridad alimentaria y pobreza en América Latina y el Caribe, posicionando a la región como la menos equitativa del mundo. El 10% de los hogares más ricos reciben en la mayoría de los países más del 30% de los ingresos, en tanto la fracción de ingresos recibida por el 40% de los hogares más pobres se ubica, en casi todos los países, entre un 9% y un 15% (CEPAL, 2003b).

Es necesario visualizar las transformaciones económicas y geopolíticas de las últimas décadas a la luz de los hechos contundentes de la realidad alimentaria mundial para entender con mayor claridad los retos que enfrentamos.

La producción de alimentos se ha incrementado dramáticamente en los últimos 35 años a pesar de un incremento del 70% en la población mundial. La oferta per cápita se ha incrementado en casi 20%. En los países en desarrollo, la población se ha casi doblado mientras la oferta per cápita creció en casi 30%. Como consecuencia de lo anterior, el porcentaje de población subnutrida en los países en desarrollo disminuyó considerablemente en la última década desde 20% en 1990 a 17% en 2001 (FAO, 2003b)

Para poner estos datos en perspectiva es necesario referirnos a las tendencias de crecimiento de la población, de la economía y de los alimentos.

La última actualización de las estimaciones de población de Naciones Unidas (UN, 1999) indica que existe la perspectiva de una drástica reducción del crecimiento demográfico mundial. La población mundial que alcanzó 5.75 billones en el año base (promedio de tres años 1995/96/97), y 6.05 billones en el año 2000 crecerá a 7,20 billones en 2015, y 8,30 billón en 2030, avanzando hacia 9,30 billones para el año 2050. Es importante tener en cuenta dos consideraciones: primero, que a pesar de la caída de las tasas de crecimiento, los incrementos en términos absolutos serán de importancia y segundo, que dichos incrementos ocurrirán principalmente en los países en desarrollo. Desde el punto de vista de la estructura de la población las proyecciones muestran para América Latina y el Caribe un avance hacia

la madurez de nuestras poblaciones, con un mayor envejecimiento en la población urbana (FAO, 2000).

Según estimaciones del Banco Mundial (2002), las proyecciones de crecimiento de largo plazo en los países en desarrollo son bajas. De acuerdo a la misma fuente, los dos factores que afectan el crecimiento de los países en desarrollo serían: en primer lugar, el ambiente externo que se proyecta como menos favorable que en el período previo a la crisis y algo más frágil, es decir, puede empeorar nuevamente y, en segundo lugar, la crisis que ha acentuado la debilidad estructural de los países en desarrollo, especialmente con respecto al sector financiero y a la balanza de pagos de los gobiernos. Principalmente debido a estas dos razones, las proyecciones de largo plazo (2006-2015) de crecimiento de dichos países se redujo con relación a proyecciones pre-crisis, de 5.2% a un 3,5%.

Considerando que las proyecciones de crecimiento de las economías son mayores en los países industrializados, y en alguna medida en las economías en transición, el empuje sobre la demanda agrícola será mucho más débil a diferencia de lo que habría ocurrido si el mayor crecimiento económico ocurriera en los países en desarrollo donde los espacios para incrementos en el consumo son mayores. La FAO (2000), indica que aunque el consumo per cápita de alimentos crecerá significativamente, el promedio mundial de consumo de calorías se acercará a 3000 kcal/día en 2015 y excederá los 3000 hacia el año 2030, aún existirán varios países en los cuales el consumo per cápita no se incrementará hasta niveles compatibles con significativas reducciones en el número de subnutridos desde los altos niveles actualmente prevalecientes en dichos países. Actualmente el consumo medio de alimentos per cápita en el mundo ha aumentado casi en una quinta parte, pasando de 2.360 kcal/día a mediados de los años sesenta a 2.800 kcal en la actualidad.

Por otra parte los sistemas agrícolas están cambiando. En primer lugar, el abandono de los viejos modelos ha llevado a cambios sustantivos en el sector agropecuario y forestal y en su relación con otros sectores de la economía y la sociedad. En segundo lugar, estos cambios subrayan de diversas maneras la importancia que tienen las instituciones, es decir las reglas del juego, en el desempeño político y económico. En tercer lugar, estos cambios expresan una nueva frontera entre lo público y lo privado y consecuentemente una nueva función para las intervenciones. Estos cambios pueden sintetizarse en seis grandes tendencias:

1. La tendencia mas profunda hacia una **agricultura extendida** que trasciende la simple producción primaria vinculada a otros agentes económicos y se integra de manera horizontal y vertical. Por ello la agricultura tiende a ser altamente dependiente de la **producción de servicios** como la comercialización, las finanzas rurales, la asistencia técnica, el control de calidad, etc.

2. En respuesta a incrementos en los ingresos de los segmentos más pudientes tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo, y a la marcada **urbanización**, la dieta alimentaria se ha vuelto más diversificada y orientada por el control de calidad. Con ello se genera una tendencia hacia una **agricultura contractual** que podría permitir el establecimiento de reglas más transparentes en los contratos privados con el propósito de hacer una agricultura más flexible ante los cambios en mercados interconectados como los de tierra-mano de obra o tierra-crédito.
3. Lo anterior hace que el **conocimiento** y el capital humano se conviertan en variables estratégicas para el desarrollo agrícola y rural. Se trata de una **agricultura que reconoce la globalización** y su creciente influencia, tanto positiva como negativa, en los sistemas agrícolas nacionales. Este reconocimiento es esencial en lo que respecta al mayor vínculo entre agricultura y el financiamiento externo, las exigencias de la competitividad internacional, y la importancia de una tecnología basada en el manejo y la administración de la información, para un efectivo diseño de políticas públicas;
4. A su vez la diversificación del lado de la demanda permite apreciar tanto el papel de las culturas autóctonas como de la **feminización** de las actividades productivas en el medio rural. De ahí que esta nueva agricultura requiere ser **acompañada por el Estado a través de políticas diferenciadas** que intenten responder a las necesidades y posibilidades de los diversos tipos de productores, regiones y productos. Como complemento de lo anterior se tiende a enfatizar el papel insustituible de una **agricultura asociativa** no solo en la reconstrucción de la cohesión social sino también en la reducción de los costos de transacción;
5. La propia **sostenibilidad** de estas nuevas tendencias exige un manejo adecuado de los recursos naturales expresado tanto en instrumentos de política como en matrices tecnológicas y en una estructura de incentivos que reconozca la heterogeneidad productiva y social del medio rural y consecuentemente, la diversificación de las fuentes de ingreso de la unidad familiar (familia extendida) y el fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales.
6. Esta exigencia para practicar una agricultura sostenible está en el origen del tránsito de políticas estrictamente sectoriales a políticas crecientemente **territorializadas** en una visión que favorece la recreación del desarrollo regional resultado de la revalorización del espacio rural como componente fundamental de la economía nacional y de la sociedad por sus múltiples efectos multiplicadores.

## 2. Los retos a la seguridad alimentaria desde el observatorio latinoamericano

En todo el mundo en desarrollo, la agricultura representa alrededor del 9% del PIB y más de la mitad del empleo total. En aquellos países donde el hambre está más extendida, vale decir con una población subnutrida superior al 34%, la agricultura llega a representar el 30% del PIB, mientras que alrededor de un 70% de la población depende de la producción agrícola para su subsistencia (FAO, 2003b).

La agricultura en la región también mantiene una importancia estratégica mucho mayor que su participación observada en el producto económico global de solo un 7,3% y es el sector más involucrado en la superación de los desafíos sociales y económicos más postergados en la región.

Cuatro son los cambios<sup>5</sup> más importantes que ha experimentado el campo en América Latina durante los últimos años que a vez se constituyen en cuatro retos:

El *primer* cambio trascendental es el paso de una economía cerrada a una economía abierta. Representa el primer desafío importante para la sociedad rural actual. Por tanto, *¿cuál es la mejor inserción del sector agrícola en un nuevo modelo de desarrollo, capaz de garantizar un crecimiento equilibrado para el sector?*

El *segundo* cambio se relaciona con la matriz tecnológica. La visión de un campo homogéneo fue un error conceptual muy grave reflejado en las políticas que, al no tomar en cuenta las diferentes estrategias a nivel de hogares, agudizó la heterogeneidad sin que se tenga una contraparte definida en términos productivos. Al favorecer paquetes tecnológicos dirigidos a los sistemas de riego a gran escala y a las explotaciones comerciales, se creó un tipo de agricultura “minera” cara, dependiente de los subsidios del gobierno e irresponsable en su tratamiento del medio ambiente. Dentro de este modelo, la investigación, el desarrollo tecnológico, la asistencia técnica y el extensionismo dirigido a los sistemas productivos campesinos fueron abandonados a su propia suerte. El agotamiento de este tipo de desarrollo y la nueva revolución tecnológica dio cauce a las serias dudas que habían surgido sobre el patrón tecnológico que se había seguido en el campo. Este otro gran cambio también representa otro desafío: *¿cómo desplegar nuevas matrices tecnológicas que concuerden con la heterogeneidad de la*

---

<sup>5</sup> Un cambio se refiere al tipo de desarrollo económico: desde los años cincuenta, el proceso de modernización en los países de América Latina y el Caribe ha llevado a los sectores agrícola y ganadero a desempeñar un papel eficiente como fuente de divisas extranjeras, alimentos y bienes primarios no costosos, y a suministrar la fuerza laboral para la producción industrial. Esto resultó en una grave descapitalización del campo a la vez que en una diseminación de la pobreza mientras que florecían pequeñas áreas de agricultura moderna altamente dependiente de subsidios estatales. Sin embargo, para finales de los años setenta, este modelo de desarrollo se agotó y su principal característica – una economía cerrada – había prácticamente desaparecido.

*producción, que sean favorables para la producción campesina y que garanticen un desarrollo sustentable? Del mismo modo, ¿cómo reconstruir la base tecnológica derivada de la revolución verde de los años sesenta sin afectar, sino al contrario estimulando, la productividad a la que se ha llegado en las áreas de mayor potencial?*

El *tercer* cambio se refiere a la estructura social que ha sido radicalmente transformada. En la actualidad, los países latinoamericanos son más urbanos que rurales. Sin embargo, es importante describir este cambio. No se logró la esperada utopía industrial. La industria no absorbió los excedentes de fuerza de trabajo provenientes del sector rural; se amplió el sector de servicios sin que esto condujera a un sector moderno y altamente productivo, con salarios elevados; por el contrario, creó un sector informal de poblaciones golpeadas por la pobreza; la migración campo-ciudad se convirtió en una estrategia de supervivencia para las comunidades rurales. Todo esto alteró la estructura social del campo. ¿Qué significa ser hoy un agricultor? El concepto de agricultor encubre muchas realidades: El pequeño propietario agricultor, el empresario agrícola o ganadero, el avecindado, la mujer agricultora, el trabajador a tiempo parcial, el emigrante, el agricultor transnacional, el habitante de ciudades campesinas. Esta tercera gran transformación implica un tercer desafío para el mundo rural que es reflexionar en la manera de *construir una nueva estructura organizacional que de cabida a la pluralidad social del campo, sin generar una oligarquía de asociaciones.*

El *cuarto y último* cambio se relaciona con el sector público. No es tanto una cuestión del tamaño del gobierno, sino más bien una cuestión de límites entre la intervención y las actividades públicas y privadas, entre la interacción del Estado y la sociedad civil. En el campo, se establecieron burocracias que no estaban sujetas a la rendición de cuentas entre la comunidad rural y el Estado, y cuyo poder provenía de la mediación que ejercían entre la comunidad y el gobierno. Se desarrollaron entonces los mercados negros para evitar la mediación y el clientelismo. Pero la burocracia se desarrollo en agencias y empresas estatales. El nuevo “aliento” comunitario que se está dando en muchas regiones, demanda reglas claras de participación. Este cuarto cambio implica otro reto para la sociedad rural: *¿cómo avanzar en el proceso de democratización del campo, creando instituciones novedosas que vinculen a la comunidad, el mercado, las asociaciones y el estado? y ¿Cómo vincular ese proceso de democratización con el de descentralización del estado y de empoderamiento de los actores rurales?*



### **3. Un condimento del nuevo eje: derribando barreras**

El tema de la seguridad alimentaria se presenta como una de las discusiones más candentes en el área de comercio agrícola, motivado principalmente por la creciente globalización de las economías. El debate más bien se centra en el impacto de la apertura comercial sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo y aquellos catalogados como menos adelantados.

Teniendo en cuenta que más del 70% de las personas pobres vive en zonas rurales, la agricultura sigue constituyendo una actividad económica vital a fin de dar a las personas la posibilidad de alimentarse a sí mismas, produciendo sus propios alimentos, o de ofrecer una fuente de empleo e ingresos para acceder al suministro alimentario. La cuestión fundamental es la manera en que los países en desarrollo, en particular los países importadores netos de alimentos y su población expuesta a la inseguridad alimentaria y vulnerable, se benefician del nuevo marco del comercio agroalimentario, y qué políticas y programas se precisan para aprovechar las oportunidades comerciales generadas por las reformas del comercio.

Como resultado de los cambios que se provocan en las pautas comerciales producto de las relaciones de intercambio y los precios, las reformas del comercio en general afectan a los ingresos nacionales, a la riqueza y a su distribución, y repercuten por ello directamente en las posibilidades de acceder a los alimentos. De igual modo, las reformas influyen en el suministro alimentario y la disponibilidad de productos básicos a nivel mundial, nacional y doméstico, así como en su estabilidad.

El crecimiento agrícola bajo unas políticas comerciales apropiadas promueve los objetivos del crecimiento sostenible y la seguridad alimentaria, ya que:

- El comercio genera una utilización eficaz de los recursos y estimula el crecimiento económico, que es decisivo para mejorar la seguridad alimentaria.
- El comercio permite que se consuman más alimentos de los que se producen, contribuye a reducir las oscilaciones de la producción y el consumo y libera en parte de la carga que supone el mantenimiento de existencias.
- Influye considerablemente en el acceso a los alimentos, ya que el intercambio proporciona la oportunidad de ciertos países de contar con alimentos que no son posibles de producir por ellos.

- El comercio agrícola es una importante fuente de empleo e ingresos para el sector rural de los países en desarrollo.
- El comercio agrícola promueve la inversión en infraestructura de comercialización en zonas rurales.

Una visión alternativa del comercio agrícola internacional se articula alrededor del concepto de la soberanía alimentaria<sup>6</sup>, que promulga el fomento a la obtención de alimentos mediante sistemas de producción diversificados, de base campesina, mediante la adopción de políticas que promuevan la producción sustentable en lugar de un modelo industrial de altos insumos y orientado a la exportación. La estrategia ligada a término de soberanía alimentaria implicaría proteger y reglamentar la producción agropecuaria local y el mercado doméstico con el fin de alcanzar metas de desarrollo sustentable. Esta iniciativa fue desarrollada por la comunidad de ONGs y OSCs como respuesta al debate sobre los motivos de la persistencia del hambre en el mundo y la dificultad de alcanzar la meta propuesta en la Cumbre Mundial de la Alimentación de reducir a la mitad el número de hambrientos en el mundo para el año 2015.

En cualquier escenario posible, la superación del hambre no pasa solamente por aumentar la producción agrícola en los países en desarrollo, sino también por generar posibilidades de empleo y de ingresos para la población. En este sentido, la agricultura constituye una parte fundamental de la actividad comercial de los países en desarrollo, especialmente de aquellos catalogados como inseguros en aspectos alimentarios. Para el conjunto de los países en desarrollo, los productos agrícolas representan alrededor del 8%, tanto de las exportaciones como del comercio de mercancías total. En países en que el hambre se encuentra más diseminada, esa proporción logra aumentar hasta en más del 20% (FAO, 2003b).

América Latina y el Caribe es la más orientada al comercio agrícola de todas las regiones de países en desarrollo. En los últimos años el total de exportaciones agrícolas de la región ha sido cercano a los US\$ 60 mil millones anuales (US\$ 62,3 mil millones para el año 2001), comparado con los US\$ 35 mil millones del periodo 1980-1993, lo cual demuestra el dinamismo exportador característico de la región (FAO, 2004c). Esta tendencia, particularmente marcada desde mediados de los años noventa, periodo de liberalización del comercio y revitalización de los acuerdos comerciales internacionales, destaca la creciente independencia e integración de la agricultura de la Región con los mercados mundiales.

---

<sup>6</sup> Mayor información sobre el concepto e implicancias de la soberanía alimentaria es posible encontrar en: [http://www.viacampesina.org/art\\_sp.php3?id\\_article=217](http://www.viacampesina.org/art_sp.php3?id_article=217)

Sin embargo, un gran porcentaje de países de la región dependen de las exportaciones de un pequeño número de productos básicos agrícolas para una gran parte de sus ingresos de exportación. La enorme dependencia de uno o algunos productos básicos de exportación vuelve a estos países extremadamente vulnerables a las cambiantes condiciones del mercado. En los últimos 20 años los precios reales de estos productos básicos han presentado una volatilidad excesiva y en general han mostrado una caída de forma significativa. Los efectos de las reducciones y fluctuaciones de los ingresos de exportación se han dejado sentir en los ingresos, la inversión, el empleo y el crecimiento del sector agropecuario en estos países (FAO, 2003b).

Dentro de los principales objetivos que mantienen los países en desarrollo, en la nueva etapa de negociaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se incluye la apertura de mercados para productos agrícolas de alto valor agregado y requerimiento de mano de obra en los países desarrollados. Este proceso mantiene una importante significación en el aumento de volumen y valor de las exportaciones de países en desarrollo, y por consiguiente en el crecimiento económico de estos. Sin embargo, este impulso pareciera estar bloqueada por los altos niveles arancelarios que mantienen muchos países desarrollados sobre productos agrícolas mas elaborados, lo cual dificulta el tránsito desde la simple exportación de *commodities* a la exportación de productos con mayor valor agregado (CEPAL, 2003a).

Otro de los principales objetivos que mantienen los países en desarrollo en estas negociaciones, es la modificación de las políticas domésticas que distorsionan el comercio en los países industrializados. Sin ir mas allá, se requiere la reducción o preferentemente la eliminación de los subsidios y garantías de precios que aplican estos países a sus productores agrícolas.

Aunque se ha avanzado en la reducción de la protección en los países desarrollados y en una mayor orientación hacia el funcionamiento eficiente de los mercados internacionales, los avances en general han sido insuficientes. Actualmente, los apoyos a los agricultores son menores que en los años ochenta, sobre todo, en términos de porcentaje del PIB y ha habido una reorientación de los mecanismos de subsidio hacia la utilización de políticas menos distorsionantes. Sin embargo, los niveles de ayuda global a la agricultura siguen sin reducirse. Para el periodo 2000-2002 estos niveles alcanzaron en promedio 315 mil millones de dólares anuales, comparado con los 302 mil millones de dólares anuales para el periodo 1986-1988. Sobre estas cifras, los apoyos al productor continúan significando entre 230 mil y 240 mil millones de dólares anuales. Asimismo, la mayor parte del apoyo al productor (76%) sigue estando vinculado a los niveles de producción, apoyos vía precios, pagos por producto o subsidios a los insumos (FAO, 2004c).

Respecto a la participación sobre los subsidios a la agricultura, la Unión Europea (32%) y Japón (19%) mantienen aproximadamente los mismos niveles que tenían en los años ochenta, tanto en la ayuda total como en los apoyos al productor. Australia (0,44%), Nueva Zelanda (0,05%) y Canadá (1,78%), entre otros, disminuyen su participación, mientras que Estados Unidos (30%) y Corea (7%) aumentan (FAO, 2004c).

A la opción de los países ricos de entregar cuantiosos subsidios a sus productores y por consiguiente generar condiciones de privilegio en la competencia con agricultores del resto del mundo, se suma la disminución de la asistencia oficial y prestamos para el desarrollo, lo cual hace cada vez más difícil el escenario para los países vulnerables, que ven al comercio agrícola como el instrumento más próximo para lograr la seguridad alimentaria. América Latina es una región considerada no prioritaria para la asistencia oficial de los países desarrollados, por tanto el financiamiento para erradicar la pobreza rural y la desigualdad social solo puede provenir del comercio internacional y de la inversión privada nacional y extranjera en la región, tomando como límite la propia situación fiscal (Gordillo, G. 2002).

La realidad es que el mantenimiento de estas políticas proteccionistas por parte de los países más desarrollados, ejerce un efecto negativo mucho mayor que la depresión de precios de productos agrícolas sensibles para los países en desarrollo. La adopción de estas medidas influye, ya sea directa o indirectamente, en las siguientes situaciones:

- **Deterioro en las condiciones de seguridad alimentaria:** la colocación de productos agrícolas subsidiados en los mercados mundiales, hace que los ingresos de los agricultores de países pobres se vean disminuidos a niveles críticos. De esta manera, se reducen las posibilidades de adquirir una diversidad de alimentos de calidad e inocuos.
- **Desincentivo a la inversión en el sector agrícola de países pobres:** los menores ingresos recibidos por la comercialización de la producción agrícola, hacen menos atractivo el sector para la inversión, afectando directamente el crecimiento de las exportaciones en los países más pobres y por consiguiente se limita el crecimiento económico de estos. La caída de las inversiones en el sector agrícola, genera dependencia de muchos países con respecto a la asistencia alimentaria y las importaciones de alimentos (IFPRI, 2004).
- **Participación en rubros donde no se tienen ventajas comparativas:** la aplicación de subsidios agrícolas, pareciera ser la solución a la producción donde no se tienen ventajas comparativas y para sostener rubros agrícolas no rentables en condiciones normales. Un comercio internacional basado en ventajas comparativas puede

ayudar a los países pobres a reducir la pobreza y mejorar la seguridad alimentaria.

- **Migración rural:** la falta de oportunidades en el sector agropecuario y los bajos ingresos alcanzados, hacen inevitable la migración de la población rural en busca de mejores condiciones. En México, la población campesina ha debido emigrar hacia las grandes ciudades en busca de mejores oportunidades, luego de la liberación económica generada por el TLCAN. Este efecto se explica en parte por la imposibilidad de competir con la producción subsidiada de algunos cultivos básicos en EE.UU., y por la disminución de los puestos de trabajo en el sector agrícola. Sobre esto último, el repentino incremento de las inversiones tanto en cartera como extranjeras directas produjeron un aumento considerable de puestos de trabajo en el sector manufacturero (500.000 puestos entre 1994 y 2002) en los sectores urbanos, mientras que el sector agropecuario, donde trabaja un gran porcentaje de la población mexicana, se perdieron una cantidad considerable de puestos (1,3 millones entre 1994 y 2002) (Audley, J. *et al*, 2003).
- **Efecto en la Deuda Externa:** los menores precios inducidos por los subsidios agrícolas, generan pérdidas significativas en los países afectados, lo cual repercute en la posibilidad de reducir la deuda externa de estos países. Se ha calculado que los menores precios mundiales incentivados por los subsidios de Estados Unidos, le costaron a la región occidental del África, aproximadamente US\$190 millones en el 2001, lo cual exacerbó la deuda externa y las limitaciones de la balanza de pagos (IFPRI, 2004). Como análisis comparativo, es posible mencionar que los US\$104 mil millones de apoyo a los productores que ofrece la Unión Europea representan un tercio del valor de la producción, en tanto el apoyo otorgado por los EE.UU. representa una quinta parte de su producción.

Es más frecuente encontrar críticas sobre las políticas proteccionistas que mantienen los países industrializados al asociar su efecto negativo en el desarrollo de la pequeña agricultura de los países más pobres. Sin embargo, resolver estos problemas en el marco de la OMC *no implica que el comercio agrícola generará automáticamente beneficios que reduzcan la pobreza y la inseguridad alimentaria en los países vulnerables*. Es preciso que las negociaciones comerciales se vean acompañadas por políticas públicas en los países en desarrollo, que mejoren la competitividad de los agricultores familiares para comercializar sus productos en mercados internacionales. En este sentido, se observan desventajas sustanciales en cuanto a infraestructura de comercialización para aprovechar las oportunidades de exportación, además de dificultades en el acceso a tierra, capital e información (IFPRI, 2004).

Las políticas proteccionistas de los países desarrollados generarían una falta de interés por desarrollar infraestructura rural en los países más pobres, pero por otra parte los propios sesgos anti-rurales de las elites políticas limitan la existencia de políticas públicas favorables al despliegue de políticas públicas que fortalezcan la capacidad competitiva de la agricultura familiar. A lo anterior se suma una debilidad institucional para el desarrollo rural y la competitividad de las actividades agrícolas. Se genera de esta manera un círculo vicioso en donde los países más pobres requieren y dependen peligrosamente de la asistencia alimentaria y de las importaciones de alimentos, dada la incapacidad de producir la mayoría de los bienes de consumo y capital necesarios para la expansión de sus economías.

Diversas son las iniciativas que permitirían que el comercio agrícola siguiera un patrón más equitativo, a fin de contener la pobreza y la hambruna en los países vulnerables. Desde la evaluación honesta respecto a lo ocurrido dentro del marco del Acuerdo sobre la Agricultura, hasta la subordinación de las negociaciones bilaterales que sostienen los países industrializados con economías subdesarrolladas, para concentrarse plenamente en lograr avances en las negociaciones multilaterales impulsadas por la OMC (IFPRI, 2004).

Las nuevas propuestas de acuerdos de libre comercio regionales y subregionales deben ser vistas como herramientas para el desarrollo, en especial para el sector agrícola, más que como objetivos medidos solamente en términos de inversión extranjera y flujos de comercio (Zarsky y Gallagher, 2004). En este sentido, los nuevos acuerdos deben ser reformulados como elementos claves para estar conectados al mundo y negociar nuevos productos de nicho, como también para asegurar el ingreso de los países en desarrollo al circuito de la innovación, investigación y desarrollo. En este último punto, los esfuerzos públicos y privados deben considerar el impulso al desarrollo de la biotecnología aplicada a la agricultura en la obtención de alimentos, en general a las buenas prácticas agrícolas y al papel fundamental que cumple la pequeña agricultura sobre este punto.

#### **4. El otro condimento: acceso al conocimiento**

Paralelo a la expectativa que mantienen los países en desarrollo de lograr una serie de objetivos en el marco de la OMC, entre los que destacan la eliminación de subsidios y apertura de mercados para productos agropecuarios de valor agregado, surgen una serie de preocupaciones relacionadas principalmente con el desarrollo biotecnológico y su posible impacto en cuestiones ambientales y de seguridad en el consumidor.

La agricultura deberá responder a las nuevas necesidades alimentarias del siglo XXI, donde la población en constante crecimiento y a la vez mas urbanizada, esta cambiando sus patrones de demanda hacia un mayor consumo de carnes, pescado, leche, frutas y vegetales. En este sentido, la agricultura necesitará responder de una manera que va más allá del foco tradicional de lograr altos rendimientos. Deberá involucrarse en la protección de los recursos naturales, necesitará responder a los consumidores que cada vez están mas preocupados por la seguridad y calidad de los alimentos, además, de la búsqueda de una mejor calidad de vida en los sectores rurales (Gordillo, G. 2004b).

La biotecnología aplicada a la agricultura y la alimentación, especialmente la ingeniería genética, es vista como una alternativa estratégica que puede contribuir a erradicar el hambre y la pobreza. La biotecnología podría contribuir a mitigar algunos importantes desafíos tales como aumentar la calidad y cantidad de alimentos, así como también ofrecer nuevos productos.

Quienes apoyan a la ingeniería genética la aclaman como un instrumento fundamental para lograr la seguridad alimentaria y erradicar la malnutrición en los países en desarrollo. Quienes se oponen argumentan que la ingeniería genética provocará una catástrofe ambiental, agravara la pobreza y el hambre y dará lugar a que las empresas se adueñen de la agricultura tradicional y del suministro mundial de alimentos. Mientras los primeros atacan a sus adversarios por demorar la aprobación reglamentaria de unas innovaciones que podrían salvar vidas humanas, los segundos acusan a los partidarios de la biotecnología de “engañar al mundo”. La verdad es que muy pocas personas expresan un apoyo u oposición totales a la biotecnología.

El hambre, la pobreza y la desigualdad son problemas mucho mas complejos que abarcan el ámbito tecnológico, social, político e histórico, y por tanto ni la biotecnología ni la ingeniería genética son la solución definitiva para erradicar estos problemas en el mundo, sencillamente porque no existen formulas mágicas (Gordillo, G. 2004b).

Todo cambio genera resistencia y la biotecnología levanta cinco tipos de preocupaciones que pueden ser transformadas en oportunidades:

- **Salud:** existe preocupación de los consumidores en saber si los nuevos productos logrados por el desarrollo biotecnológico son inocuos y seguros para la salud humana.
- **Seguridad ambiental:** se ve un panorama complicado debido al posible impacto ambiental que generaría la biotecnología.
- **Ética:** en algunos sectores inquieta la sensación de manipular la evolución.

- **Equidad:** existe preocupación respecto a las posibilidades de acceso a la tecnología y sus beneficios, que tendrían los países en desarrollo, los pequeños agricultores y los consumidores más pobres.
- **Toma de decisiones:** cuáles y como serán los procesos democráticos para determinar quien decide las líneas de acción en investigación, en el desarrollo científico y en el acceso a los recursos.

Las investigaciones conducidas por FAO en el ámbito de la biotecnología muestran que la brecha existente se está ampliando entre los países desarrollados y en desarrollo, entre agricultores ricos y pobres, entre prioridades de investigación y necesidades, y sobre todo entre el desarrollo de tecnología y la transferencia real de ésta (Gordillo, G. 2004b).

Entre 1996 y 2003 la superficie sembrada de cultivos transgénicos con fines comerciales aumentó desde 2,8 millones de hectáreas a 67,7 millones de hectáreas. Esta tasa de difusión global resulta impresionante, pero su distribución ha sido muy desigual. En este sentido, solo seis países, diez empresas y cuatro cultivos representan el 99% de la producción mundial de cultivos transgénicos.

Los cultivos transgénicos más difundidos son la soja, el maíz, el algodón y la canola. Sin embargo, en la actualidad no se producen en ningún lugar del mundo variedades transgénicas de trigo o arroz, que son los principales cereales alimentarios. Tampoco existe investigación en ninguno de los cinco cultivos más importantes para el trópico semiárido (sorgo, mijo, guisantes, garbanzos y maní) que es donde se acumula la mayor cantidad de pobreza. Esto último se atribuye a que un 70% de la investigación en biotecnología es realizada por empresas multinacionales, mayoritariamente en países desarrollados o subdesarrollados avanzados, que no demuestran interés en lograr avances significativos en estos cultivos.

Existe preocupación en que la biotecnología pueda aumentar la brecha de la inequidad en el mundo, pero también puede contribuir a reducir la hambruna en países vulnerables y a conservar el medio ambiente y los recursos naturales. En el ambiente actual de opiniones polarizadas es crucial decidir cómo arbitrar entre los riesgos y las oportunidades. La información objetiva e imparcial debe dirigir el dialogo y los límites entre investigación, comercialización, relaciones públicas y activismo deben ser claros, pero a la vez integrados (Gordillo, G. 2004b).

Es un hecho que la ingeniería genética aplicada a la agricultura y la alimentación no podrá obtener resultados satisfactorios si el público no está convencido de su inocuidad y utilidad. En este sentido FAO apoya el desarrollo o el impulso de un sistema de evaluación de base científica que determine objetivamente los beneficios y riesgos de cada organismo genéticamente modificado (OGM). Para ello hay que adoptar un



procedimiento prudente caso por caso para afrontar las preocupaciones legítimas por la bioseguridad de cada producto o proceso antes de su homologación (FAO, 2002).

En el caso de los organismos transgénicos, que son la causa principal de la controversia, no hay hasta ahora evidencia de efectos negativos sobre la salud humana. Sin embargo, esto no implica que en el futuro no puedan ocurrir. Además, la carencia de la evidencia de efectos nocivos no es lo mismo que tener la certeza respecto a que la modificación genética es segura (FAO, 2004b).

Si las preocupaciones ambientales y de los consumidores llegaran a desencadenar la prohibición de los OGM en los países desarrollados, no solo se afectaría el acceso a los mercados, sino también se dificultaría que los países en desarrollo logaran el apoyo financiero de las naciones industrializadas para llevar a cabo investigaciones y construir el capital humano para las actividades biotecnológicas. Estas preocupaciones también podrían ser extensibles a los países en desarrollo y por consiguiente podrían frenar el desarrollo de la biotecnología en ellos (Díaz-Bonilla y Robinson, 2001).

## **5. Agricultura Familiar y Seguridad Alimentaria**

### *La pequeña agricultura al rescate de la biodiversidad*

La diversidad biológica es esencial para la agricultura y la producción de alimentos. La variedad de alimentos se relaciona con una mayor posibilidad de acceso a alimentos nutritivos y por consiguiente mejoran las condiciones de seguridad alimentaria para la población. Sin embargo el progreso en todo ámbito lleva consigo una carga negativa sobre la biodiversidad. La urbanización, el crecimiento de la población, el desarrollo tecnológico, etc., son fenómenos que se transforman en problema cuando observamos la presión que se ejerce sobre las especies y su entorno. Como resultado de ello muchas plantas, animales y procesos naturales esenciales se encuentran vulnerables o en peligro de desaparecer afectando seriamente la diversidad biológica del medio (FAO, 2004d).

La pequeña agricultura es el principal agente guardián de la biodiversidad y su tarea es asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos naturales y el entorno productivo. Para ello es prioritario que este sector adopte el cultivo de especies autóctonas y de resistencia a climas particulares, acompañado de prácticas adecuadas e integradas de manejo de plagas y enfermedades, para asegurar la supervivencia a favor de la diversidad.

La dedicación a una variedad de cultivos no tradicionales, aliviaría en parte los problemas que aquejan a la pequeña agricultura de depender de un único cultivo que garantice altos rendimientos y que debe competir en el mercado externo frente a la producción subsidiada de los países desarrollados. En este sentido la demanda de productos autóctonos, orgánicos y no tradicionales esta ayudando a los agricultores y a la industria agroalimentaria de los países más pobres a incrementar los ingresos de las familias y a salvaguardar indirectamente la biodiversidad agrícola (FAO, 2004d).

Más que buscar el aumento de la producción a pequeña escala, se requiere aumentar su competitividad a través de: una mayor promoción de sistemas agrícolas mixtos, el desarrollo de la agricultura sostenible, adaptar la tecnología al campo y la búsqueda de nuevos nichos de mercado donde colocar la nueva producción agrícola, tarea que es encomendada al estado en su rol de generar y coordinar instituciones y fomentar la inversión en infraestructura de comercialización.

El sector privado es un agente clave para el desarrollo de la agricultura sostenible, quienes deben apostar por invertir en el desarrollo de productos no tradicionales y que fomenten el resguardo de la diversidad biológica. Es necesario contar con los canales de comercialización, para que la nueva producción agrícola sea aceptada y reconocida por los consumidores más remotos, dando de esta forma las condiciones necesarias para que la pequeña explotación agrícola tenga donde volcar su producción a precios preferenciales.

Conservar la diversidad biológica en la agricultura requiere de esfuerzos en muchos frentes que incluyen medidas para conservar el medio ambiente, mayor investigación, mejor educación y ayudas gubernamentales, en especial de los países industrializados (FAO, 2004d).

Especial atención requiere la utilización de los recursos genéticos de los países pobres para el mejoramiento de plantas y animales, a menudo sin compensación para estos. Es necesario reconocer la contribución que realizan los campesinos de países pobres a favor de la biodiversidad y hacer participe a estos de los beneficios y toma de decisiones del mejoramiento genético. La contribución de los campesinos de países pobres debe ser reconocida, otorgando acceso constante a la diversidad genética, así como también otorgando protección para sus conocimientos tradicionales (FAO, 2004d).

En este sentido, la investigación científica y el mejoramiento genético tienen mucho que ofrecer a la agricultura y en especial a las necesidades de los pequeños agricultores de zonas pobres. La ciencia puede enriquecer el conocimiento de los agricultores para proteger los ecosistemas e incrementar la producción en general, junto con las

nuevas técnicas que pueden ayudar a conservar mejor los recursos genéticos y detectar enfermedades (FAO, 2004d).

### *La agricultura familiar bajo nuevas exigencias*

La agricultura familiar es identificada como uno de los segmentos más importantes del medio rural, la cual es responsable de la producción agropecuaria de subsistencia, de una magnitud considerable de la producción comercial en algunos cereales y con un potencial o efectivo manejo sostenible de los recursos naturales. Se relaciona directamente con la tierra y la producción de alimentos sanos, de calidad y seguros. Sin embargo, estas características no son gratuitamente atribuibles a la agricultura familiar ya que la adopción de exigencias sanitarias, ambientales y laborales (algunas privadas) ha sido una necesidad para ser competitivos y mantenerse en la dinámica del comercio agrícola.

Los cambios en el patrón de consumo y la creciente preocupación pública en varios países industrializados acerca de los posibles riesgos que podría alcanzar el consumo de productos agrícolas desde un punto de vista toxicológico o microbiológico, ha alentado al estado y otros agentes privados a establecer ciertos requerimientos mínimos a sus importadores de alimentos, principalmente aquellos que comercian productos agrícolas frescos (Pingali, P. 2004).

Estas exigencias son las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA) las cuales se definen como un conjunto de principios, normas y recomendaciones técnicas, aplicables a las diversas etapas de la producción hortofrutícola para la exportación directa o su proceso agroindustrial, las cuales constituyen una necesidad derivada de las exigencias impuestas por exportadoras o empresas agroindustriales que trabajan bajo un sistema de control de puntos críticos y de aquellas derivadas directamente de compradores ubicados en distintos países.

Las ventajas de implementar las BPA por los pequeños agricultores, se resumen en:

- Mejor acceso y preparación para la exportación a mercados exigentes.
- Mejor gestión de la finca en términos productivos y económicos.
- Obtención de mejor y nueva información de la propia producción.
- Aumento de la competitividad por reducción de costos.
- Creación de capital humano por la capacitación comprendida.
- Mejores condiciones de higiene garantizadas a los trabajadores.
- Mejora la percepción del manejo de los recursos naturales.

Sin embargo, el impacto sobre la pequeña agricultura no siempre es positivo. La existencia de una amplia brecha entre la agricultura de exportación y la convencional, hace que muchos productores queden fuera del mercado debido a la imposibilidad de ajustarse a las nuevas exigencias. Por otro lado, la implementación implica una fuerte inversión en el corto plazo que económicamente tiende a encarecer el proceso productivo, lo cual se presenta como una importante barrera para quienes no tengan la capacidad para afrontarlos (FAO, 2004a).

Los países y agentes que promueven estas iniciativas mencionan que una adhesión débil de los productores rurales a los estándares sanitarios exigidos, no fomenta el crecimiento y la estabilidad del sector agrícola. La discusión nace al observar que las mencionadas exigencias (BPA) aumentan cada vez más al paso del tiempo, haciendo que el cumplimiento de estas sea imposible o queden obsoletas en poco tiempo. Muchas de estas nuevas normas llegan a sacar del mercado a los pequeños productores y generan nuevas y ocultas barreras al comercio, sin tener la garantía directa de inocuidad al consumidor.

La justificación de los países industrializados sobre los beneficios positivos esperados de sus políticas agrícolas proteccionistas en términos de seguridad de los alimentos, limpieza ambiental y mejor distribución del ingreso, muestran una interrogante si se toman en cuenta los temores generados por el mal de la “vaca loca”, la contaminación ambiental vinculada a la agricultura en los países desarrollados y el hecho de que la mayoría de las transferencias benefician a grandes productores agrícolas y empresas multinacionales (IFPRI, 2004).

#### *Programa mínimo de fomento a la agricultura familiar*

La seguridad alimentaria representa la expectativa más sentida del ser humano, principalmente de aquellos sectores vulnerables con limitaciones de capital y bajo nivel educacional. El énfasis de lograr mayor disponibilidad y acceso a los alimentos se apoya en la capacidad humana para producir y generar ingresos con sentido de rentabilidad económica y eficiencia en el manejo sustentable de los recursos naturales.

En América Latina y el Caribe, el segmento más dinámico del medio rural son los agricultores familiares, quienes han tenido una participación significativa en la movilización social, en el esfuerzo productivo y en la innovación institucional que se presentó en las últimas décadas en la región. Este conglomerado también se caracteriza por la heterogeneidad y desigualdad de su dotación de recursos y activos, que junto a las fallas de mercado son algunas de las causas de la pobreza rural.

En América Latina y el Caribe, los agricultores familiares pueden clasificarse en dos grandes grupos según el nivel de sus activos. En el primer grupo están los trabajadores asalariados agrícolas o no agrícolas, que se caracterizan por tener recursos territoriales muy reducidos y utilizan la agricultura como un complemento. En el segundo se hallan los agricultores familiares, poseedores de tierras en cantidades distintas, que obtienen sus ingresos principalmente de sus cultivos y lo complementan con la venta de su fuerza de trabajo (CEPAL, 1999).

Ambos grupos de trabajadores se ven obligados a recurrir a formas de empleo rural no agrícola para complementar en gran parte los ingresos de los hogares rurales, siendo esta forma un sustituto de la tierra como fuente de ingreso. Sin embargo, estas formas de complementar los ingresos no permiten a los agricultores y sus familias superar la condición de pobreza en que se encuentran y más bien dependen cada vez más del ingreso rural no agrícola, en especial de las remesas, y de la inversión en animales y granos como fuente de ahorro y liquidez para casos de emergencia.

Es necesario fortalecer el papel de los agricultores familiares ante los efectos de la inequidad que impide el desarrollo de este grupo. Se precisa mejorar la competitividad de este grupo en los mercados de tierras, productos, trabajo y financiamiento, para lo cual se debe poner a disposición la mayor y mejor información necesaria para insertarse en condiciones ventajosas en esos mercados (Gordillo, G. 2004a).

De Janvry, A y Sadoulet, E (2002) mencionan que la agricultura familiar es una vía estratégica de salida de la pobreza, pero para ello es necesario garantizar el acceso a la tierra y aumentar la competitividad de la producción familiar. Es indispensable capitalizar sobre el potencial ofrecido por la nueva agricultura y sobre eso es prioritario trabajar en:

- Enfocar en prioridad las oportunidades de mercado y no el potencial productivo.
- Acercar y aplicar la alta tecnología a los sistemas de producción campesinos.
- Elegir y generar productos de alto valor agregado a lo largo del proceso productivo campesino.
- Intentar subir o abarcar niveles superiores en la cadena de los productos.
- Buscar calidad, inocuidad y certificación.

- Generar mejores contratos de producción con la agroindustria y agroexportadores.
- Definir el rol de las organizaciones de productores para un mejor acceso a insumos y servicios, y para adquirir mayor poder de mercado.

Por lo expuesto, se precisan políticas orientadas a elevar la competitividad de los agricultores rurales y sus familias para que estos puedan incrementar sus ingresos a partir de sus explotaciones. Es fundamental mejorar la productividad de los más pobres y que esta mejora signifique su inserción en una economía en crecimiento, en el marco de mercados justos. Si las familias logran mejorar sus niveles de ingreso, tendrán seguridad alimentaria.

Se establece de esta forma una estrategia de apoyo para los agricultores familiares, basada principalmente en instrumentos de política que cumplan con tres objetivos principales: i) compensar a los grupos afectados por las reformas estructurales ocurridos en la región como parte de un proceso de adaptación; ii) fomentar la pluriactividad en las unidades familiares ubicadas en las zonas más desfavorecidas y iii) mejorar su competitividad.

La propuesta de un programa mínimo para el fomento de la agricultura y el desarrollo rural tiene por objetivo mejorar la competitividad de los agricultores familiares, y combinar de forma efectiva intervenciones de política de desarrollo encaminadas a mejorar el funcionamiento de los mercados rurales.

**Una política de ingresos rurales** –cuya continuidad sea garantizada por la ley y periódicamente revisable– puede convertirse en el núcleo central de este programa mínimo. Las transferencias directas en efectivo –desacopladas de productos específicos y enfocados a fortalecer los ingresos rurales– podrían ser la base para diferentes intervenciones, tomando en cuenta las características de los productores y sus estrategias productivas, los desequilibrios regionales y la adaptación a diversas estrategias de acceso a mercados. Asimismo, debe favorecerse la pluriactividad rural como mecanismo de aseguramiento así como las reconversiones a nivel de finca, sobre todo si están fuertemente vinculadas a generar valor vía servicios ambientales. Otros componentes necesarios de este sistema de apoyo serían:

- **Financiamiento Rural:** Un sistema de financiamiento rural que movilice el ahorro, sobre todo dentro del contexto de la economía familiar campesina y establezca prioritaria la formación de capital
- **Política de Infraestructura:** Una política de infraestructura que se oriente a aumentar considerablemente tanto la pequeña infraestructura productiva (riego, acuíferos, conservación de suelos,

etc.) como la infraestructura comercial (bodegas, caminos, frigoríficos, sistemas de transporte, etc.), sin postergar algunos grandes proyectos estratégicos de riego.

- **Transferencia tecnológica y capacitación:** Una política de fomento a la innovación y transferencia tecnológica, como también a la capacitación de los recursos humanos. Esto implica la integración de universidades e institutos tecnológicos en un programa de divulgación y transferencia masiva de habilidades y conocimientos, apoyado por nuevas interacciones con los productores y teniendo en consideración la importancia del capital humano como factor fundamental de la competitividad.
- **Política Desarrollo Sustentable:** Una política de desarrollo sustentable estimularía y regularía cualquier forma de propiedad de recursos naturales, incluyendo la responsabilidad social para su uso. Por ello, en contraste con los esfuerzos dispersos de una estrategia de conservación simple, una política ecológica productiva acompañaría al productor en el desarrollo de mecanismos adecuados de manejo de los recursos naturales a su disposición (Gordillo, 2004a).

## 6. A manera de colofón

Estos cinco ámbitos de acción pública tienen un hilo conductor. En la actualidad buscar y refutar los fundamentos de ideologías o elaboraciones teóricas que justifican la injusticia realmente existente, requiere cultivar el tronco común de la acción del Estado como regulador y promotor de los agentes económicos privados, bajo la óptica de una eficiencia con distribución social más equitativa de sus frutos. Una construcción básica con este perfil tiene hoy la difícil tarea de integrar dos elementos que se contradicen: uno que apela a los derechos individuales y otro que atiende a la concepción de los derechos sociales. En realidad son elementos que se conjugan en un mismo universo, que es de por sí contradictorio y no homogéneo. No se trata de elaborar un esquema ideal que por perfecto termine por alienarse del mundo, sino de configurar a grandes trazos escenarios que se reconozcan en el mundo precisamente porque no anulan sus contradicciones. Estos trazos retoman los principios de libertad e igualdad bajo otro contexto: la inclusión de todos los actores rurales.

## 7.- Referencias

- Audley, J; Papademetriou, D; Polaski, S; Vaughan, S. 2003. La promesa y la realidad del TLCAN. Lecciones de México para el hemisferio. Carnegie Endowment For International Peace (CEIP). Disponible en: [http://www.ceip.org/files/pdf/NAFTA\\_Spanish\\_fulltext.pdf](http://www.ceip.org/files/pdf/NAFTA_Spanish_fulltext.pdf)
- CEPAL. 2003a. Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe. Edición 2002-2003. LC/G.2221-P/E. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/3/14723/P14723.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl>
- CEPAL. 2003b. Panorama Social de América Latina 2002-2003. LC/G.2209-P/E. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/12980/P12980.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>
- CEPAL. 1999. Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua. Sede Subregional de la CEPAL en México. México, DF.
- De Janvry, A y Sadoulet, E. 2002. Políticas y prioridades de investigación para el desarrollo agropecuario y forestal en la Republica Dominicana enfocadas hacia el tema de la pobreza. Universidad de California, Berkeley. *Ponencia*.
- Díaz-Bonilla, Eugenio y Robinson, Sherman. 2001. La Biotecnología, el Comercio y el Hambre. Reporte Anual 2000-2001 del IFPRI. Washington, D.C.
- FAO. 2004a. Las Buenas Prácticas Agrícolas (BPA): en búsqueda de sostenibilidad, competitividad y seguridad alimentaria. Conferencia electrónica. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile. Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/foro/bpa/>
- FAO. 2004b. El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2003-2004. La biotecnología agrícola ¿una respuesta a las necesidades de los pobres?. Roma. Disponible en: [http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/Y5160S/y5160s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/Y5160S/y5160s00.htm)
- FAO. 2004c. Tendencias y desafíos en la Agricultura, los Montes y la Pesca en América Latina y el Caribe. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Santiago. Chile.

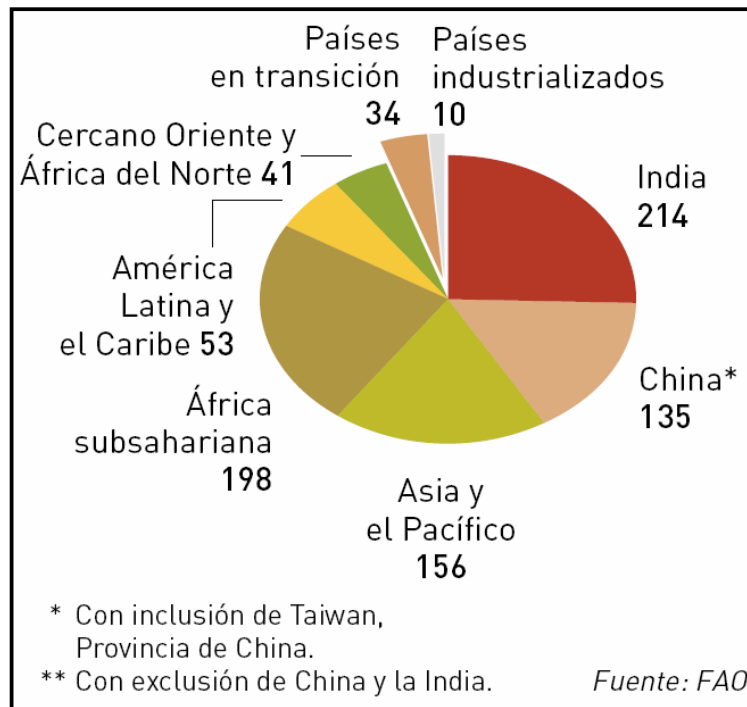


- FAO. 2004d. La biodiversidad al servicio de la seguridad alimentaria. Nota informativa “La biodiversidad es fundamental para la agricultura y la producción de alimentos”. Departamento de asuntos generales e información. Disponible en:  
[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/docrep/006/y5418s/y5418s00.htm](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/docrep/006/y5418s/y5418s00.htm)
- FAO. 2003a. El Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). Roma. Disponible en:  
[http://www.fao.org/documents/show\\_cdr.asp?url\\_file=/DOCREP/006/AC828S/AC828S00.HTM](http://www.fao.org/documents/show_cdr.asp?url_file=/DOCREP/006/AC828S/AC828S00.HTM)
- FAO. 2003b. El estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo 2003. Disponible en:  
<http://www.fao.org/docrep/006/j0083s/j0083s00.htm>
- FAO. 2000. Agriculture: Towards 2015/30. Technical Interim Report.
- Gordillo de Anda, Gustavo. 2004a. Seguridad alimentaria y agricultura familiar. Revista CEPAL. Edición Agosto 2004.
- Gordillo de Anda, Gustavo. 2004b. Un nuevo trato para el campo como asunto de conveniencia pública. Discurso del Subdirector General y Representante Regional para América Latina y el Caribe. V Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Biotecnología Agrícola. REDBIO 21 al 25 de Junio del 2004, Boca Chica, Santo Domingo, República Dominicana. Disponible en:  
[http://www.redbio.org/rdominicana/redbio2004rd/Memoria\\_REDBIO\\_2004/ponencias/Biotecnolog2.pdf](http://www.redbio.org/rdominicana/redbio2004rd/Memoria_REDBIO_2004/ponencias/Biotecnolog2.pdf)
- Gordillo de Anda, Gustavo. 2002. Un Nuevo Contrato Ciudadano. Seminario Internacional de Experiencias de Políticas de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre. Campinas, SP Brasil.
- Gordillo de Anda, Gustavo y Gómez, Hernán. 2004c. Conversaciones sobre el hambre. Derecho a la alimentación en el Brasil de Lula. UnB, CEAM, NEAGRI.
- IFPRI. 2004. Políticas comerciales y Seguridad alimentaria. Ensayos por Watkins, K; Von Braun, J; Diaz-Bonilla, E; Gulati, A. Washington DC. USA. Disponible en:  
<http://www.ifpri.org/spanish/pubs/essays/ar02esp.pdf>
- Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (MAE). 2004. Mecanismos innovadores para financiar la lucha contra la pobreza y el hambre. Oficina de interpretación de lenguas. España. Disponible en:  
[http://www.choike.org/documentos/accion-pobreza\\_sept2004.pdf](http://www.choike.org/documentos/accion-pobreza_sept2004.pdf)

- Pingali, Prabhu. 2004. Westernization of Asian Diets and the transformation of food systems: implications for research and policy. ESA Working Paper No. 04 -17.
- World Bank. 2002. Global Economic Prospects and The Developing Countries, 2003. Disponible en: <http://www.worldbank.org/prospects/gep2003/toc.htm>
- Zarsky, L y Gallagher, K. 2004. TLCAN, inversión extranjera directa y el desarrollo industrial sustentable en México. Informe sobre políticas, Programa de las Américas. Disponible en: <http://www.americaspolicy.org/pdf/briefs/0403fdi-esp.pdf>

## 8.- Anexos

### 7.1.- Personas subnutridas en millones para 1999-2001 (Fuente: FAO, 2003)



**7.2.- Prevalencia de la subnutrición en países en desarrollo y países en transición (Fuente: FAO, 2004)**

	Numero de personas subnutridas (en millones)		% de personas subnutridas en el total de población	
	1990-1992	1999-2001	1990-1992	1999-2001
<b>AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b>	<b>59,0</b>	<b>53,4</b>	<b>13,0</b>	<b>10,0</b>
<b>Brasil [3]</b>	<b>18,6</b>	<b>15,6</b>	<b>12,0</b>	<b>9,0</b>
<b>México [3]</b>	<b>4,6</b>	<b>5,2</b>	<b>5,0</b>	<b>5,0</b>
<b>Cono Sur</b>	<b>2,8</b>	<b>1,8</b>	<b>5,2</b>	<b>3,0</b>
Argentina [1]	0,7	0,4	2,1	1,1
Chile [2]	1,1	0,6	8,0	4,0
Paraguay [3]	0,8	0,7	18,0	13,0
Uruguay [2]	0,2	0,1	6,0	3,0
<b>Andinos</b>	<b>20,0</b>	<b>15,4</b>	<b>21,1</b>	<b>13,6</b>
Bolivia [4]	1,8	1,8	26,0	22,0
Colombia [3]	6,1	5,7	17,0	13,0
Ecuador [2]	0,9	0,6	8,0	4,0
Perú [3]	8,9	2,9	40,0	11,0
Venezuela [3]	2,3	4,4	11,0	18,0
<b>América Central</b>	<b>5,0</b>	<b>7,4</b>	<b>17,5</b>	<b>20,5</b>
Costa Rica [3]	0,2	0,2	7,0	6,0
El Salvador [3]	0,6	0,8	12,0	14,0
Guatemala [4]	1,4	2,9	16,0	25,0
Honduras [4]	1,1	1,3	23,0	20,0
Nicaragua [4]	1,2	1,5	30,0	29,0
Panamá [4]	0,5	0,7	20,0	26,0
<b>Caribe Latino</b>	<b>7,4</b>	<b>7,4</b>	<b>29,7</b>	<b>26,7</b>
Cuba [3]	0,9	1,3	8,0	11,0
Haití [5]	4,6	4,0	65,0	49,0
República Dominicana [4]	1,9	2,1	27,0	25,0
<b>CARICOM</b>	<b>0,8</b>	<b>0,5</b>	<b>17,0</b>	<b>9,8</b>
Guyana [3]	0,2	0,1	21,0	14,0
Jamaica [3]	0,3	0,2	14,0	9,0
Suriname [3]	0,1	n.d.	13,0	11,0
Trinidad y Tobago [3]	0,2	0,2	13,0	12,0

Las cifras que siguen al nombre del país se refieren a las categorías de prevalencia (proporción de la población subnutrida en 1999-2001):

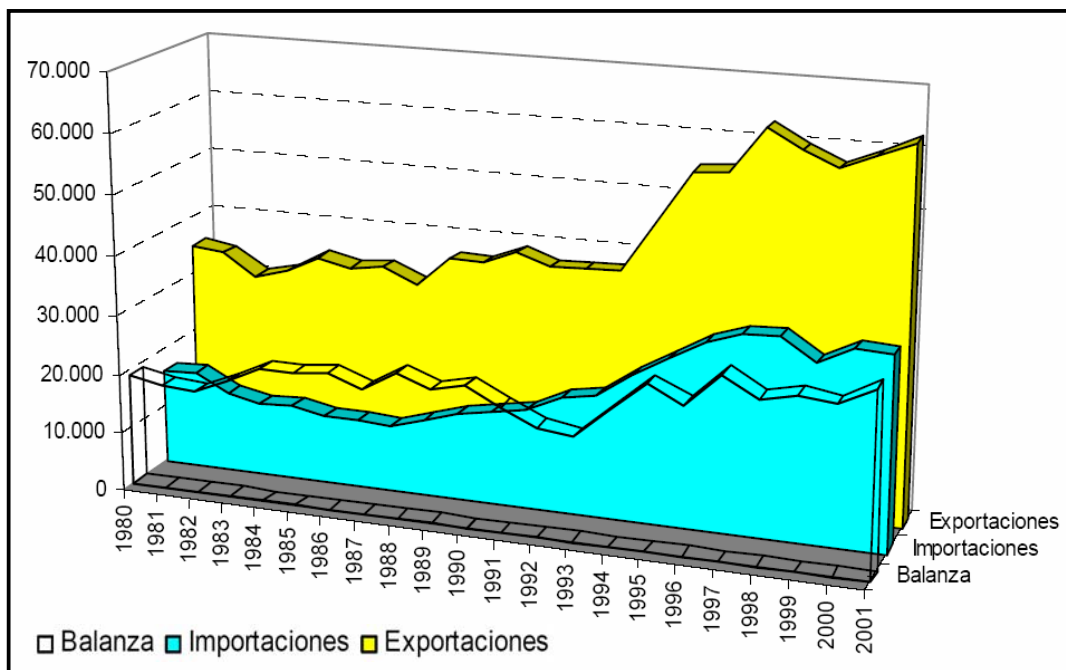
- [1] <2,5% de personas subnutridas
- [2] 2,5-4% de personas subnutridas
- [3] 5-19% de personas subnutridas
- [4] 20-34% de personas subnutridas
- [5] ≥35% de personas subnutridas

En el cuadro no se incluyen los países para los cuales no se dispone de datos suficientes.

### 7.3.- Magnitud de la Pobreza y la Indigencia en América Latina y el Caribe (Fuente: FAO, 2004)

Año	Población Pobre <sup>a</sup>			Población Indigente		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
<b>(Millones de personas)</b>						
<b>1990</b>	200,2	121,7	78,5	93,4	45,0	48,4
<b>1994</b>	201,5	125,9	75,6	91,6	44,3	47,4
<b>1997</b>	203,8	125,7	78,2	88,8	42,2	46,6
<b>1999</b>	211,4	134,2	77,2	89,4	43,0	46,4
<b>2000</b>	206,6	131,8	75,3	88,4	42,8	45,6
<b>2001</b>	213,6	138,7	75,2	91,7	45,8	45,9
<b>2002</b>	221,4	146,7	74,8	97,4	51,6	45,8
<b>2003 <sup>b</sup></b>	226,6			102,0		
<b>(Porcentaje)</b>						
<b>1990</b>	48,3	41,4	65,4	22,5	15,3	40,4
<b>1994</b>	45,7	38,7	65,1	20,8	13,6	40,8
<b>1997</b>	43,5	36,5	63,0	19,0	12,3	37,6
<b>1999</b>	43,8	37,1	63,7	18,5	11,9	38,3
<b>2000</b>	42,5	35,9	62,5	18,1	11,7	37,8
<b>2001</b>	43,2	37,0	62,3	18,5	12,2	38,0
<b>2002</b>	44,0	38,4	61,8	19,4	13,5	37,9
<b>2003 <sup>b</sup></b>	44,4			20,0		
Estimación correspondiente a 19 países de la región.						
<sup>a</sup> Incluye a la población en situación de indigencia						
<sup>b</sup> Para el año 2003 las cifras corresponden a proyecciones						

**7.4.- Comercio exterior silvoagropecuario y pesquero para América Latina y el Caribe en millones de dólares (Fuente: FAORLC en base a datos entregados por FAOSTAT y FISHSTAT plus)**



**7.5.- Apoyo a la agricultura en países de la OECD (Fuente: OECD, 2003)**

	1986-1988	2000-2002
<b>Ayuda Total a la Agricultura (TSE) (millones de dólares)</b>	<b>302 251</b>	<b>315 045</b>
Apoyo al productor (PSE) <sup>a</sup>	240 859	234 686
Servicios generales (GSSE)	39 828	53 929
Transferencias fiscales a los consumidores	21 563	26 431
<b>Porcentaje PSE (porcentaje)</b>	<b>38</b>	<b>31</b>
<b>NPC del productor (índice respecto a 1)</b>	<b>1.57</b>	<b>1.32</b>
<b>PSE por agricultor (miles de dólares)</b>	<b>10</b>	<b>11</b>
<b>PSE por hectárea (dólares)</b>	<b>183</b>	<b>182</b>

Fuente: OECD, Agricultural Policies in OECD Countries, 2003  
a incluye entre otros los subsidios entregados según niveles de producción, área plantada, número de animales, niveles de insumos utilizados, ingresos y títulos de tenencia de tierras.  
Nota: PSE: Producer Support Estimate; GSSE: General Services Support Estimate.  
NPC: Nominal Protection Coefficient.