

POLICY PAPER 12

---

## Hacia nuevas políticas alimentarias en América Latina y Europa

---

Fernando Rosero, Karen Albuja Carbonell, Fabián Regalado

FEBRERO 2011

### **Fernando Rosero Garcés**

Doctor en Sociología Rural por el Instituto de Altos Estudios de América Latina, IHEAL, de la Universidad de París III Sorbona Nueva; diplomado superior en Sociología del Desarrollo por el Instituto de Estudios para el Desarrollo Económico y Social, IEDES, de la Universidad de París I Sorbona Panteón. Profesor invitado de la Cátedra Simón Bolívar del IHEAL y profesor de la Escuela de Gestión para el Desarrollo Local Sostenible de la UPS. Actualmente se desempeña como coordinador del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, Cafolis.

### **Karen Albuja Carbonell**

Ingeniera agrónoma de la Universidad Earth de Costa Rica. Especialista en agroecología. El año pasado trabajó en el Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, Cafolis en el área de soberanía alimentaria y cambio climático. Actualmente trabaja en Misiones, Argentina, en un proyecto de plantas medicinales y producción de medicamentos naturales.

### **Fabián Regalado Villarreal**

Sociólogo de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, PUCE y egresado de la maestría de Sociología Rural de la Universidad Andina Simón Bolívar. Actualmente se desempeña como responsable de investigaciones del Centro Andino para la Formación de Líderes Sociales, Cafolis.

---

#### **Fundación Friedrich Ebert, FES-ILDIS**

Av. República 500 – Edificio Pucará,

4to. Piso, of. 404

Casilla: 17-03-367

Teléfono: (593-2) 2562-103

Fax: (593-2) 2504-337

E-mail: [info@fes.ec](mailto:info@fes.ec)

[www.fes-ecuador.org](http://www.fes-ecuador.org)

---

Edición: María Arboleda y Raúl Borja

Diseño y diagramación: Antonio Mena

Impresión: Offset Gráficas Araujo (084 490 582)

---

FES – ILDIS y sus coeditores no comparten necesariamente las opiniones vertidas por los autores ni éstas comprometen a las instituciones en las que prestan sus servicios. Se autoriza a citar o reproducir el contenido de esta publicación siempre y cuando se menciones la fuente y se remita un ejemplar a FES-ILDIS.

## Índice

---

Introducción: el escenario mundial .....	5
La producción actual de alimentos y el comercio global .....	7
La producción de cereales y otros alimentos .....	9
La agricultura y los desafíos del cambio climático .....	13
Las nuevas políticas alimentarias en América Latina .....	17
El marco institucional de las nuevas políticas alimentarias .....	21
El reconocimiento del rol central de la agricultura familiar en América Latina .....	23
La agricultura familiar campesina en Ecuador .....	27
La Política Agrícola Común de la Unión Europea .....	29
El rol de la Organización Mundial del Comercio .....	31
¿Cómo mejorar la gobernanza de la alimentación en Europa y América Latina? .....	33
Bibliografía .....	37
Anexos .....	39
Siglas utilizadas .....	44



## Introducción: el escenario mundial

---

La aparición de la crisis financiera, de la crisis de alimentos y del calentamiento global, al mismo tiempo, no es casual. En realidad son fenómenos profundamente articulados entre sí, y su sincronía revela el agotamiento del modelo de desarrollo a nivel planetario.

El alza de los precios de los alimentos en el mundo en el año 2007 y durante el primer semestre de 2008, se produjo por tres factores: el incremento de la demanda de Estados Unidos, Europa y Brasil para la elaboración de agro-combustibles, el cambio de la demanda de países como China e India, pero –sobre todo– por la especulación sobre los precios de los alimentos en las bolsas de Nueva York, Londres, Tokio y París, interesadas en el control de la oferta de los mismos en los tres años venideros.

Los impactos de este fenómeno no se hicieron esperar. Según la FAO y el PMA, a fines de 2008 el hambre impactó a más de mil millones de personas en el mundo, contrariando el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, que se habían propuesto reducir el número de famélicos a la mitad hasta el 2015. El incremento del hambre en países en desarrollo se expresó en movilizaciones contra la carestía de alimentos, especialmente en África.

Esta situación cuestiona las reglas de juego globales sobre la producción, transformación, comercialización, distribución y consumo de alimentos. Diferentes actores sociales e institucionales, de diversos niveles de gestión y gobierno, han manifestado sus puntos de vista, unos para sugerir más de lo mismo pero la mayoría, para proponer cambios en las políticas alimentarias mundiales.

En Europa está previsto el cambio de la Política Agrícola Común, PAC, para el 2013. Hay funcionarios de la Comisión Europea que centran su atención en los temas de ayudas directas y de desarrollo rural, pero la sociedad civil y el nuevo Comisario para la Agricultura, el rumano Dacian Cioloș, han mostrado sensibilidad por el modelo de **agricultura familiar** y han expresado el deseo de reconsiderar el tema del mercado de alimentos a nivel global<sup>1</sup>. El Parlamento Europeo, especialmente la Comisión de Agricultura en la que

---

1 La CE cambiará los criterios para repartir las subvenciones agrícolas. <http://www.agroinformacion.com/noticias/1/agricultura/27856/la-ce-cambiara-los-criterios-para-repartir-las-subvenciones-agricolas.aspx>

participa José Bové<sup>2</sup>, en calidad de vicepresidente, coincide con las propuestas que están siendo elaboradas por las organizaciones de pequeños productores y de desarrollo, así como por las plataformas o redes internacionales por una PAC diferente. De ahí el interés por revisar el mercado de alimentos entre Europa y los otros continentes, así como los incentivos a la producción de alimentos en el viejo continente.

En América Latina, el tema de la desnutrición se ha planteado tradicionalmente como vinculado a la pobreza y ha sido objeto de políticas de compensación a las medidas de ajuste estructural que no han resuelto el problema de fondo: el hambre enraizada en la desigual distribución de los factores de la producción. Frente a ello, las nuevas políticas alimentarias en países como Brasil, Venezuela, Ecuador y Bolivia, se sustentan en el derecho a la alimentación, la seguridad y la soberanía alimentaria, como objetivos y obligación del Estado. Se trata de políticas intersectoriales y supraministeriales que plantean el fomento a las agriculturas familiares y a las economías populares solidarias mediante las compras públicas, pero también a través de la democratización de los factores de la producción (la tierra, el agua, el crédito, los servicios técnicos) y de políticas educativas de nuevo tipo.

En este contexto, las organizaciones sociales de América Latina y el mundo plantearon en la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, fines de 2009), la realización de una campaña global por la agricultura familiar mediante la declaratoria del Año Internacional de la Agricultura Familiar<sup>3</sup> por Naciones Unidas. Esta campaña tiene el objetivo de mostrar que más que un sistema de producción la agricultura familiar es un modelo de vida, generador de empleo, ingresos, alimentos de calidad y profundamente respetuoso de la biodiversidad.

Estas propuestas de redefinición de las políticas alimentarias globales también tienen eco en los parlamentos nacionales, algunos de los cuales han conformado el Frente Parlamentario contra el Hambre, FPH, inspirados en el derecho a la alimentación, la seguridad y soberanía alimentaria. Esta iniciativa apoyada por FAO, particularmente por el proyecto *América Latina Sin Hambre*, ALCSH, ha dado lugar al Foro Parlamentario contra el Hambre que realizó su primer encuentro en la ciudad de Sao Paulo a comienzos de marzo de 2010<sup>4</sup>.

Sin embargo, las relaciones entre América Latina y Europa han tenido altibajos en función de las propuestas de acuerdos y tratados entre las dos regiones, dependiendo de las características de los aparatos productivos y las orientaciones de los gobiernos. No obstante, la nueva coyuntura de los dos continentes muestra que hay condiciones para abrir y profundizar nuevos diálogos.

- 2 José Bové es un pequeño productor de leche de oveja de Larzac, Francia. Dirigente local y nacional de la Confederación Campesina, dirigente de la plataforma internacional Vía Campesina y ex candidato a la Presidencia de la República Francesa por los ecologistas. Bové es muy conocido por la defensa del queso roquefort frente a las medidas arancelarias del gobierno de Estados Unidos, mediante el desarme pacífico de los módulos del restaurante Mc Donald's, y por su campaña de resistencia a los organismos genéticamente modificados en Francia y en Brasil. En su libro *El mundo no es una mercancía. Los campesinos contra la comida chatarra*, también publicado en castellano por la Editorial Abya Yala de Quito (2001), se recoge su experiencia de movilización contra la liberalización del mercado de alimentos promovida por la Organización Mundial del Comercio, OMC, y sus planteamientos sobre el modelo de desarrollo campesino y las implicaciones de los transgénicos.
- 3 Gran impulso de la campaña del Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF) en el Mercosur, [http://www.ruralforum.net/datos/files/documentos/305131471\\_1.pdf](http://www.ruralforum.net/datos/files/documentos/305131471_1.pdf)
- 4 Primer Foro Parlamentario contra el Hambre. Reporte final, <http://www.rlc.fao.org/frente/pdf/repfinfph.pdf>

## La producción actual de alimentos y el comercio global

La crisis alimentaria mundial es un fenómeno complejo, producto de múltiples factores interdependientes. Entre los elementos más influyentes se destaca el fortalecimiento de los vínculos de los mercados de productos alimentarios, como semillas de oleaginosas, cereales y productos ganaderos, con las dinámicas económicas y financieras globales. Esto se ha producido por el rápido crecimiento económico y demográfico de países emergentes como China, India y Brasil, el vínculo entre la producción de alimentos y los combustibles fósiles –que al aumentar su precio encarecen la producción de alimentos–, la producción de biocombustibles y la mayor utilización de instrumentos financieros, que influyen en los costos de la producción y la demanda de los mismos. Estos fenómenos se producen en un contexto de depreciación del dólar frente a las monedas de otros países.

Existen además países que han dejado de invertir en la agricultura, favoreciendo la importación de alimentos. Estas decisiones políticas, adoptadas por sus gobiernos, han sido con frecuencia fomentadas y apoyadas por las instituciones internacionales como la Organización Mundial del Comercio, OMC, algunas agencias multilaterales de cooperación y por los países donantes de alimentos. Estas políticas vuelven muy vulnerables a los países en vías de desarrollo en relación al alza de los precios internacionales de alimentos, poniendo en riesgo la seguridad y soberanía alimentarias de su población en caso de no contar con suficiente liquidez monetaria para su abastecimiento.

A esta situación se suman los efectos del incremento de los gases de efecto invernadero y del cambio climático que están afectando principalmente a las naciones más pobres, mismas que cuentan con limitada capacidad de respuesta ante los desastres naturales que destruyen cultivos y arrasan con los animales destinados al consumo humano. El calentamiento global erosiona, además, la biodiversidad de los territorios donde habitan pueblos indígenas y campesinos.

Los mercados agrícolas experimentan con relativa frecuencia eventos de precios altos y también de caída de los precios, aunque los primeros suelen prolongarse durante menos tiempo que los segundos. Según un análisis del comportamiento de los precios

en el período 1961-2008 realizado por la FAO, pueden distinguirse cuatro periodos diferentes en los que los precios de los alimentos crecieron de forma significativa: 1972-1974, 1988, 1995 y 2007-2008.

Si se observa el comportamiento de los precios de los alimentos en los últimos 50 años (Fig. 2 Anexo 1), se comprueba que a mediados de la década de los años 90 hubo un alza importante y un mínimo histórico cerca de 1999. También se aprecia un acelerado aumento de precios en 2006 que se mantiene hasta la fecha, por lo que –en comparación con períodos anteriores de repunte de precios– se estima que esta vez no se producirá una reducción de precios reales en el largo plazo, lo que indicaría un cambio estructural en el mercado global de productos agrícolas.

Según el informe de la FAO "*Perspectivas Alimentarias*", diciembre de 2009, los precios internacionales de la mayoría de productos agrícolas básicos han empezado a disminuir, y es poco probable que vuelvan a los niveles de los años anteriores (ver Fig. 1 Anexo 1). Así, durante el 2010, la crisis de alimentos seguirá afectando especialmente a la población más pobre de todos los países, quienes deberán gastar la mayor parte o todos sus ingresos en la compra de víveres para subsistir.

Los analistas prevén para el 2010 un incremento en la producción agrícola mundial; no obstante, para reabastecer las reservas de alimentos hará falta varias temporadas de buenos cultivos y cosechas abundantes. Las existencias mundiales de cereales están mucho más holgadas que hace dos años, con un coeficiente entre las existencias y su utilización de un 23%, cuatro puntos más que en el período 2007/08. Evidentemente, la situación no es igual en todos los productos y algunos enfrentan más problemas que otros. Pero los exportadores cuentan ahora con más suministros para satisfacer la demanda que en el período de alza de precios. Por ejemplo, las reservas de trigo han aumentado de un 12% en los años 2007 y 2008, a un 20% en el 2009, lo que contribuye también a reducir las posibilidades de especulación de precios.

En cuanto a los agro-combustibles, estos siguen teniendo una alta demanda, pero su crecimiento anual ha disminuido. Por ejemplo en Estados Unidos, el consumo de maíz para etanol fue de 14% el 2009, es decir 40% menos que en el período de precios altos. En el actual escenario de precios altos, es posible que algunos productos bajen de precio, sin embargo, las reducciones esperadas no se traducirán inmediatamente en precios más bajos a nivel internacional. Se requerirá otra temporada de buenas cosechas para poder decir que la situación es más estable.



## La producción de cereales y otros alimentos

Según las estadísticas de la FAO, en el 2009 los mayores productores de *cereales*, en millones de toneladas, fueron los países asiáticos (973.6), seguidos por Europa (454.5) y América del Norte (461.1), siendo Canadá y Estados Unidos los principales exportadores mundiales. En América del Sur, Brasil y Argentina son los principales productores y exportadores, en cantidades mucho menores que las que produce y exporta la Unión Europea (ver Cuadro 1 del Anexo 2).

Las reservas mundiales de *trigo* por ejemplo están aumentando porque está siendo cultivado por algunos países que promueven el autoconsumo, como es el caso de Brasil, que siendo el mayor comprador de trigo de América Latina, ha restringido sus importaciones de harina de trigo desde Argentina con el fin de fomentar su industria molinera, afectada por las importaciones más baratas de trigo argentino. Europa, por su parte, reducirá sus importaciones de trigo, ya que las cosechas anteriores han aumentado los suministros internos (ver Cuadro 2 y Fig. 3 del Anexo 2).

La Unión Europea es el mayor consumidor de trigo para piensos (alimentos secos para el ganado), que para el período 2009-2010 se mantendría en un consumo igual al período anterior (56 millones de toneladas), debido a un débil incremento de la demanda y a la gran cantidad de otros cereales forrajeros alternativos al trigo –entre los que se destacan el *triticale*, el *centeno* y la *cebada*. Dentro de otros usos del trigo, hay que señalar la demanda de este cereal para las industrias de almidón y etanol, especialmente en Canadá y la Unión Europea.

Los *cereales secundarios* –como la soja, cebada, sorgo, maíz, entre otros– tienen cada uno su propia dinámica de mercado. Argentina, uno de los mayores productores mundiales de cebada y sorgo, no ha aumentado sus plantaciones para el período 2009-2010, a diferencia del maíz, del cual se espera una buena producción para el mismo período. Las plantaciones de *soya*<sup>5</sup> en Argentina, Brasil y Paraguay son crecientes y se espera una producción extraordinaria para el período 2009-2010 debido al decremen-

5 Soya o soja, son términos equivalentes del nombre de este cereal.

to de la superficie de trigo, cosecha que fue azotada por la sequía del período anterior. Sin embargo, no se visualiza expectativas de aumento de los precios de los cereales secundarios, ya que el mercado de agro-combustibles y piensos no es creciente (ver Cuadro 3 del Anexo 2)

En cambio, el caso de la **soya** es prometedor. La industria argentina produce anualmente 4 millones de toneladas de aceite de soya, de las cuales 1.87 millones exporta a China, es decir el 46%. En el 2010, sin embargo, han surgido algunos inconvenientes para una negociación fluida entre Argentina y China, por medidas anti-dumping que el país sudamericano estaría imponiendo al gigante asiático. Para la campaña 2009-2010, la producción argentina de este cereal ascendería a 53.3 millones de toneladas, una cifra récord comparada con los 32 millones cosechados en el 2009.

Gran parte de la soya que se produce en Sudamérica es transgénica. La Unión Europea implementó en 1998 una moratoria en la autorización al ingreso de transgénicos a su territorio, lo que afectó las exportaciones de la región, sobre todo de la soya argentina, genéticamente modificada. Actualmente, por denuncias del gobierno de Buenos Aires ante la OMC, se ha abierto un espacio de diálogo sobre el tema con la Unión Europea, a pesar de ser un asunto controversial y de amplio debate y cuestionamiento en la población europea.

El mercado del **arroz** está liderado por los países asiáticos entre los que destaca Tailandia. Ese producto ha experimentado periódicas contracciones de producción. Geográficamente, los principales importadores se encuentran en Asia y África. Para el 2010 se estima que si se consume una parte de las reservas mundiales, se puede abastecer la demanda, pero se corre el riesgo de que al provocarse desabastecimiento, los precios se eleven en próximas temporadas (ver Fig. 4 y 5 del Anexo 2).

La demanda de **semillas de oleaginosas** es cada vez mayor por su orientación a la producción de agro-combustibles y, principalmente, por el incremento del consumo humano en China, India y otras economías emergentes de Asia. El aumento en la demanda mundial de aceites y grasas será provisto principalmente por aceite de palma, colza y soya. En el caso del llamado bio-etanol, Brasil –su principal productor y exportador (60% del mercado mundial)– está negociando acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, principal país productor de agro-combustible a base de maíz, para eliminar aranceles.

Sin embargo, hay una fuerte preocupación porque los cultivos destinados a la producción de agro-combustibles compitan con las cosechas de alimentos, obligando a los agricultores de todo el mundo a expandirse geográficamente a zonas donde no se había cultivado antes, en ocasiones talando bosques tropicales o drenando humedales. La Unión Europea, que en el año 2008 acordó que el 10% de los combustibles para el transporte deberían provenir de fuentes renovables en el 2020, ha cambiado su política rebajando ese porcentaje al 5,6%, justamente por el cambio indirecto del uso de la tierra y sus efectos ambientales.

En agosto de 2009 los precios del **azúcar** alcanzaron el nivel más alto de los últimos 28 años en Estados Unidos. Brasil, el mayor productor mundial de azúcar (ver Fig. 6, Anexo 2) producirá 37.3 millones de toneladas para el período 2010-2011, de los cuales 25 millones serán para exportación. Hace cinco años, Bruselas fue llevada al tribunal de diferencias de la Organización Mundial del Comercio, por sus elevadas subvenciones al azúcar, al considerarse que distorsionan el mercado internacional del endulzante e infligen notables pérdidas a los productores y exportadores del Sur.

Los precios de los **cárnicos** han descendido sustancialmente desde inicios de 2009 (ver Fig.7 Anexo 2). Entre los principales productores de cárnicos se encuentran Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil, siendo éste último país el primer exportador de carne de ave (ver Fig.8 Anexo 2), mientras se pronostica una baja en las exportaciones de ese producto de Estados Unidos y Europa para las próximas temporadas.

En relación con la **carne bovina**, se pronostica una menor producción (-3%) en los países del norte como Estados Unidos y Canadá. En América del Sur se estima que ese rubro podría descender un 2%. Para el caso de Brasil, la baja de las exportaciones se debe a la poca demanda de carne en la Unión Europea y Rusia, mientras que para Argentina y Uruguay se debería a la poca rentabilidad y la sequía, que obligó a miles de productores a sacrificar sus reses. En general, las exportaciones sudamericanas tienden a abrirse paso en los mercados asiáticos como China, cuyo mercado se lo ve más prometedor.

A diferencia de otros productos, el **banano** ha tenido una excelente temporada. Ecuador, el mayor exportador mundial, a pesar de las malas condiciones atmosféricas de 2008, se ha visto beneficiado por el aumento de los precios de la fruta, de \$4.70 la caja en el 2008 a \$5.40 en el 2009. Esta tarifa fue fijada por el Estado ecuatoriano, lo que causó consternación entre los comerciantes, ya que coincidió con el descenso de los precios en Europa y Rusia. En otros países de Centroamérica y el Caribe, factores climáticos redujeron significativamente las cosechas. Sin embargo, los precios siguen reafirmandose a pesar de la recesión, alcanzando cifras récord como \$2.48 el kilo de banano en Estados Unidos y \$1.88 en Francia en el 2008 (ver Fig. 9 Anexo 2).

Si bien los grandes productores de **caña de azúcar, carne, palma africana, banano**, entre otros productos dedicados a la exportación, se ven beneficiados o afectados por las alzas y bajas de los precios en el mercado mundial, los millares de familias de los países en vías de desarrollo que viven de la agricultura son los que pierden más que todos.

Concluyendo, la crisis alimentaria se pudo haber evitado si la ayuda global hubiera sido substancial. La ayuda oficial al desarrollo (AOD) para la agricultura ha disminuido desde un 18% en los años 80 al 4% en la actualidad. Si los países donantes y los gobiernos de los países en desarrollo hubieran invertido en la agricultura familiar a lo largo de las dos últimas décadas, los países y las comunidades pobres serían hoy mucho menos vulnerables a las oscilaciones de los precios mundiales de alimentos. Los pocos países en

desarrollo que han apostado a invertir en la agricultura familiar, como Brasil y Ecuador, han demostrado tener más capacidad para resistir el impacto de la crisis. En los países en desarrollo, la falta de políticas gubernamentales que fomenten la agricultura familiar campesina, el comercio justo y la protección social, ha aumentado la vulnerabilidad de los grupos más pobres ante la crisis alimentaria.

## La agricultura y los desafíos del cambio climático

La agricultura convencional es una de las actividades del ser humano que más contribuye al cambio climático con la emisión de Gases de Efecto Invernadero (GEI) y contaminación de las fuentes de agua. Por ejemplo, las grandes plantaciones de arroz anegado y la ganadería extensiva son actividades que producen enormes cantidades de gas metano (CH<sub>4</sub>), uno de los GEI más importantes. Algunos de los cultivos más contaminantes de las fuentes de agua son la producción de café y de azúcar refinada.

La agricultura extensiva es altamente dependiente de insumos agrícolas derivados de la industria petroquímica, como los fertilizantes nitrogenados, insecticidas, herbicidas, entre otros agro-químicos. Esto convierte a la agricultura en una industria contaminante, no solo por promover la elaboración de sus productos sobre la base de un recurso no-renovable como el petróleo, sino por los residuos que se quedan en la tierra, las fuentes de agua y los mantos freáticos. Todos estos impactos de la agricultura convencional, hija de la Revolución Verde, aportan al desequilibrio en el medio ambiente y en la sociedad.

A lo largo de los siglos, los y las agricultoras del mundo han aprendido a interpretar y predecir el clima para adaptar sus sistemas de siembra y prácticas culturales a las condiciones medio ambientales locales. Las agriculturas familiares lograron domesticar las especies animales y vegetales para el consumo humano, a través de la observación de su comportamiento e interacción con el entorno. Conforme el paso del tiempo, el ser humano fue aprendiendo sobre los ciclos climáticos, conocimientos que le permitieron predecir el tiempo y planificar las fechas de preparación de terreno, siembra, labores culturales, cosecha y pos-cosecha. Actualmente, estos ciclos que se mantuvieron constantes por cientos de años, están cambiando. Agricultoras y agricultores de todo el mundo han expresado su preocupación por los inesperados fenómenos climáticos.

En la región andina, las temporadas de lluvia se han retrasado, o llueve un tiempo más corto, pero de manera más intensa. Hace más de diez años se iniciaban las labores de

siembra de maíz en septiembre y concluían en mayo y junio con la celebración de la fiesta del Sol o Inti Raymi. Actualmente las lluvias en la región andina no llegan hasta noviembre. Durante los meses de estiaje, las parcelas permanecen secas. Recién en diciembre aparecen las primeras lluvias y las comunidades indígenas realizan la siembra del maíz. Como el tiempo es corto, ya no se practican todos los secretos y saberes tradicionales, por la urgencia de sembrar el cereal, lo que ocasiona una pérdida progresiva del conocimiento ancestral indígena.

El informe más reciente del Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC) asegura que los agricultores del mundo se ven expuestos a afrontar condiciones de clima muy severas e impredecibles, que pueden llevar a la pérdida de muchas cosechas.

La agricultura es una de las actividades más importantes de los países en vías de desarrollo, y es uno de los sectores que pueden resultar más afectados por el cambio climático. En estos países tenemos principalmente dos tipos de agricultura, la agricultura para la exportación y la agricultura familiar.

La agricultura para la exportación aporta significativamente a la conformación del PIB de los países de América Latina y el Caribe, beneficiando a los dueños de las grandes empresas y generando empleo en las áreas aledañas a las grandes fincas de monocultivo, como es el caso de las empresas de banano, camarón, flores, caña de azúcar, entre otros. El segundo tipo, la agricultura familiar, es fundamental para la seguridad y soberanía alimentaria, ya que es la principal fuente de alimentos para el consumo interno.

La agricultura, la ganadería, la silvicultura, la pesca y la acuicultura generan hasta el 14 % de las emisiones mundiales de gases de efecto invernadero; el 74% de las cuales proviene de los países en vías de desarrollo.

La creciente demanda de alimentos por la población de todo el mundo ha hecho que la frontera agrícola se expanda, poniendo en riesgo ecosistemas frágiles como los bosques, páramos y humedales. Por estas razones es que la agricultura se encuentra bajo presión: por una parte está la necesidad de producir y por otra las demandas de los actores sociales defensores de los ecosistemas y de los derechos de la naturaleza, que proponen reducir las emisiones de GEI y la contaminación de los ecosistemas. Tomando en cuenta estos factores, el nuevo reto de la agricultura es producir alimentos para todos, sin contaminar el medio ambiente y sin continuar con la expansión de la frontera agrícola, es decir, producir cada vez más alimentos, en la misma cantidad de tierra disponible en la actualidad.

La opción para los países en vías de desarrollo es que los gobiernos inviertan en la promoción y el incentivo de la agricultura sostenible, dentro de la cual se inscribe la agroecología, que ha demostrado ser un sistema de producción de alimentos sanos y en armonía con el medio ambiente. Esta propuesta implica un cambio en el modelo de

desarrollo y en el modelo de inversión pública, que tradicionalmente estuvo orientada a los monocultivos para la exportación.

El cambio climático es una oportunidad para que nuestros países innoven los paradigmas del modelo de desarrollo, de uno exógeno hacia uno más bien endógeno, que tenga como bases la soberanía alimentaria, la economía social solidaria y el respeto por la naturaleza. Bajo estos principios, los países en vías de desarrollo podrán enfrentar los retos que presenta la agricultura en los actuales momentos, es decir, satisfacer la demanda de alimentos y a la vez preservar el equilibrio ecosistémico del planeta.

Actualmente existen varias alternativas para el desarrollo de una agricultura limpia. Por ejemplo, por medio de los bio-digestores, es posible instalar sistemas de descontaminación del agua en las fincas familiares, y a la vez reducir las emisiones de GEI, como el metano (CH<sub>4</sub>) producido por la digestión de los animales domésticos. A su vez este gas puede ser aprovechado para el funcionamiento de la cocina familiar. El uso de este tipo de tecnologías limpias, asociado a la diversificación productiva y al manejo de abonos orgánicos a partir de los residuos de las cosechas, son prácticas agroecológicas que reducen la huella ecológica y permiten producir alimentos sanos y sus excedentes dirigirlos al mercado local.

Mientras más lejos tiene que viajar un alimento para llegar a su destino, es mayor el consumo energético. Las grandes cadenas de producción ⇨ post-cosecha ⇨ transporte ⇨ distribución, encarecen los alimentos, haciéndolos inaccesibles para muchas personas. Si queremos que los países en vías de desarrollo transiten hacia una economía social y solidaria, los gobiernos, los ciudadanos, las organizaciones y demás actores sociales deberán crear las condiciones para acortar estas largas cadenas de comercialización de alimentos, impulsando la producción y el consumo local.

Para los campesinos y campesinas, los efectos del cambio climático son nefastos. El deshielo acelerado de los glaciares, las fuertes sequías, las tempestades que destruyen los cultivos y arrasan con viviendas y animales en minutos, las inundaciones y la desertificación, son, entre otros, síntomas de un desequilibrio natural, cuyo responsable es el modelo económico extractivista y antropocéntrico.

Los desastres naturales que vendrán a futuro son impredecibles. Esos desastres causarán gravísimas pérdidas de las cosechas en todo el mundo. Es por ello que los países en vías de desarrollo no deben basarse en economías de escala, dependientes de las importaciones de alimentos. Apostarle a ese modelo es muy riesgoso pues en cualquier momento las cosechas de las que depende la alimentación de nuestros pueblos, pueden ser destruidas por graves desastres climáticos, comprometiendo la seguridad alimentaria y la soberanía nacional.

La prioridad de los países en vías de desarrollo es asegurar las fuentes de agua y alimentos de su población por los próximos años, sin erosionar la biodiversidad y las cul-

turas locales. Muchos de los saberes indígenas se han perdido con el desarrollo del mercado y la implantación de los grupos transnacionales de alimentos. Antes de la colonización europea, culturas como las de los pueblos Inca, Maya y Azteca mantuvieron relaciones armónicas con la naturaleza. Es posible todavía recuperar esas prácticas, volver a los saberes ancestrales y des-aprender las herencias de la Colonia.



## Las nuevas políticas alimentarias en América Latina<sup>6</sup>

A mediados del siglo veinte, Estados Unidos y los países de Europa veían a los países de América Latina como *banana republics* en las que se producían alimentos y frutas para la exportación sobre la base de *relaciones precarias de producción*, es decir no-salariales, repúblicas gobernadas por élites tradicionales de *gamonales* dispuestas a obedecer los designios de los grandes grupos empresariales y de los gobiernos del Norte.

El escenario cambió con la Revolución Cubana y posteriormente con las políticas estadounidenses de la Alianza para el Progreso que promovieron en América Latina reformas agrarias, procesos de industrialización por sustitución de importaciones, reformas tributarias y arancelarias en un contexto de modernización del Estado. En esas circunstancias la hacienda tradicional se transformó en empresa moderna y posteriormente se generaron las condiciones para la introducción de productos no-tradicionales como las flores, el brócoli, los camarones.

Las políticas neoliberales en la agricultura, posteriores a ese periodo modernizador, implicaron la reducción de la institucionalidad del Estado, la paralización de la reforma agraria, la reconcentración de la tierra, la generalización de la agricultura por contrato, el predominio del ingreso extra parcelario en las agriculturas familiares, la supresión o reorientación del crédito, la capacitación y asistencia técnica hacia las grandes unidades de producción en desmedro de los pequeños productores campesinos.

Como resultado de las políticas neoliberales se fortaleció en el campo el proceso de concentración de la tierra, la subordinación de las economías campesinas al gran capital –financiero, comercial y agroindustrial. Los niveles de pobreza aumentaron en el campo y el hambre se incrementó precisamente entre los sectores productores de alimentos primarios.

6 En este acápite se recogen las reflexiones presentadas por Fernando Rosero en el Primer Foro Parlamentario contra el Hambre realizado en Sao Paulo, en marzo 2010.

En ese contexto se desarrolla el proceso de *resistencia* de los pueblos indígenas y campesinos a la mercantilización de los alimentos, a la concentración de los factores de la producción y al desmantelamiento del Estado mediante la defensa de la agricultura familiar campesina, la propuesta e implementación de nuevas políticas alimentarias encaminadas a la seguridad en la provisión de alimentos y a la soberanía alimentaria. Si bien las primeras se dieron en contextos de gobernanza neoliberal, ésta última está en proceso de institucionalización de la mano de procesos de cambio de los modelos de Estado y de desarrollo en la región.

Una mirada general de los avances en la institucionalización del derecho a la alimentación y las políticas alimentarias en América Latina y el Caribe muestra que hay nueve países con legislación sobre el tema, de los cuales dos tienen leyes de seguridad alimentaria (Brasil y Guatemala), tres cuentan con normas de soberanía alimentaria (Ecuador, Nicaragua y Venezuela) y cuatro tienen normas generales o programas de alimentación (Argentina, Chile, Cuba, México).

Estos avances se inscriben en los procesos de profundización de la democracia en los países de Latinoamérica y el Caribe, conscientes de que *no hay gobernanza democrática sin participación popular y ciudadana*, sin el involucramiento de los diferentes sujetos o actores sociales en el ciclo de las políticas públicas, es decir, en la formulación, implementación, seguimiento/evaluación, y realimentación a través del control social.

La nueva legislación latinoamericana de soberanía alimentaria es radical en el sentido de que va a las raíces del problema del hambre: la carencia de tierras, agua, crédito, asistencia técnica, educación... Por ello, el nuevo constitucionalismo latinoamericano y las nuevas normativas alimentarias proponen la democratización de los factores de la producción a favor de las pequeñas y medianas unidades de producción campesinas y de las organizaciones de economía social solidaria (asociaciones, comunas, cooperativas, entre otras formas), así como el desarrollo de los mercados locales y de las compras del sector público a las agriculturas familiares, como es el caso del Programa de Adquisición de Alimentos, PAA, de Brasil, articulado al Programa de Alimentación Escolar.

Las nuevas políticas alimentarias de América Latina parten de la constatación del alto índice de concentración de la tierra y de la necesidad de emprender nuevos procesos de distribución de este factor fundamental de la producción, a través de reformas agrarias de nuevo tipo, en las que se regule la *nuda propiedad*<sup>7</sup> para evitar la reconcentración de la tierra. Estos procesos son vistos en el contexto de los nuevos modelos de desarrollo de carácter endógeno, articulados a programas de democratización del crédito, agua, servicios técnicos y educación rural.

7 El derecho romano antiguo distingue en la propiedad tres aspectos: el uso, la potestad de recoger los frutos o aprovechar los beneficios económicos, y el abuso o capacidad de enajenar un bien. La *nuda propiedad* se refiere a esta última capacidad de disponer un bien cuando el bien mueble o inmueble está en manos de otra persona que lo usa y obtiene beneficio económico de dicho bien. Esta concepción del derecho de propiedad se trasladó a América Latina a través del Código Civil de Andrés Bello, conjunto normativo inspirado en el Código Civil de Napoleón Bonaparte.

Estos planteamientos se acercan a los de Vía Campesina<sup>8</sup>, de la Confederación de Organizaciones de Productores Familiares del Mercosur (COPROFAM)<sup>9</sup> y de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur, REAF<sup>10</sup>, en relación a la centralidad de la agricultura familiar, el desarrollo territorial rural sostenible y la democratización de los factores de la producción por medio de políticas diferenciadas que den cuenta de las pequeñas y medianas unidades campesinas de producción.

- 8 Vía Campesina es una organización internacional conformada por uniones o federaciones nacionales de diferentes continentes, e integrada por organizaciones regionales como la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo, CLOC, la cual realizó su último encuentro en Quito, en octubre de 2010. Para mayor información ver <http://www.viacampesina.org/sp/> y [http://movimientos.org/cloc/show\\_text.php3?key=10400-](http://movimientos.org/cloc/show_text.php3?key=10400-)
- 9 [http://www.coprofam.org/?id\\_seccion=2](http://www.coprofam.org/?id_seccion=2)
- 10 Para más información ver <http://www.mercosur.org.uy/> y <http://coprofam.org/>

## El marco institucional de las nuevas políticas alimentarias

En los últimos años se han abierto espacios de participación en el ámbito del diseño de políticas y de normas legales (Constituciones y leyes). Mientras que la puesta en marcha de esas políticas está en manos del poder ejecutivo (a través de los ministerios, comités interministeriales, etc.), el seguimiento/evaluación se realiza a través de espacios mixtos de participación de las instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil (como la Comisión de Políticas Agrícolas en Nicaragua, y el Consejo Sectorial Campesino en Ecuador), y de control social o veeduría (foros u observatorios). La capacidad de exigir la realización de estos derechos, conocida como *exigibilidad* tiene en general debilidades en la formulación de la institucionalidad.

En el ámbito del diseño de las políticas alimentarias y normas del *derecho humano a la alimentación adecuada* DHAA, seguridad y soberanía alimentarias, se constata la participación en *espacios de menor rango* como comisiones o comités; de *nivel medio*, como las conferencias; y de *alto nivel*, como los consejos. Entre estos destacan el Consejo Consultivo de Argentina, que cuenta con cinco representantes de la sociedad civil, sobre un total de dieciséis y, de manera especial, el Consejo de Seguridad Alimentaria, CONSEA, de Brasil, en el cual los dos tercios de integrantes provienen de la sociedad civil.

Si bien las propuestas de estos espacios no tienen un carácter vinculante, la experiencia brasileña muestra que *las resoluciones adoptadas por el Consejo son generalmente acogidas por el Ejecutivo y por el Legislativo* (como la enmienda constitucional para introducir el derecho humano a la alimentación adecuada, DHAA, debido a la legitimidad social de sus propuestas conseguida a través de campañas de sensibilización y movilización social.

*Las conferencias de seguridad o de soberanía alimentaria* constituyen espacios de participación de la sociedad civil y ejercen mayor o menor influencia en función de su ubicación en la estructura administrativa del Estado y en la gobernanza de la seguridad o de la soberanía alimentaria. En Brasil las conferencias municipales y estatales juegan

un rol importante en función de la Conferencia Nacional y de las propuestas presentadas al CONSEA, pero en Ecuador la Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria, CNSA tiene un rol muy limitado por la temporalidad de su mandato, por la falta de presupuesto y por su carácter dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura, MAGAP<sup>11</sup>.

*Las comisiones o comités* nacionales juegan un rol limitado en la toma de decisiones de política nacional o de elaboración de la normativa, no así espacios similares a nivel subnacional (gobiernos municipales y gobiernos intermedios), mismos que pueden incidir en la vida económica y social a través de ordenanzas, resoluciones o reglamentos.

En teoría, la gobernanza de las nuevas políticas alimentarias se plantea para toda la estructura institucional del Estado, pero en la práctica los avances se han dado, en la mayoría de los países de la región, a nivel nacional, postergando los niveles de gobierno más cercanos a la sociedad civil, es decir los gobiernos locales.

Los movimientos sociales, especialmente los campesinos e indígenas, plantean el *carácter vinculante de la consulta previa* en políticas públicas en general y particularmente en las de gestión del agua, extracción de minerales y políticas alimentarias. Por su parte, los gobiernos nacionales reivindican el mandato recibido del pueblo a través de elecciones universales y directas para ejercitar las políticas públicas de manera responsable.

En la práctica de las nuevas políticas alimentarias sustentadas en el DHAA, se revela una significativa *falta de comprensión del carácter intersectorial y supraministerial* de estas políticas por parte de los funcionarios públicos, de algunos legisladores y de los miembros de las organizaciones de base.

Tanto en los países que introducen las nuevas instituciones del derecho a la alimentación en la normativa constitucional pre-existente, cuanto en los que han aprobado nuevas constituciones políticas, se constata una *resistencia al cambio institucional y a la formulación y ejecución de las nuevas políticas alimentarias por parte de los funcionarios públicos*.

En varios países se constata *limitaciones presupuestarias* para la realización de actividades por parte de los integrantes de los nuevos espacios de formulación de las políticas públicas, como es el caso de la CNSA de Ecuador que ya cumplió más de un año de instalada pero no dispone de fondos públicos.

Si bien el nuevo derecho constitucional latinoamericano abre las puertas a la iniciativa de los jueces para la aplicación de los derechos –aún en los casos de falta de disposiciones expresas– las nuevas leyes tienen *debilidades en la normativa para el ejercicio diario del DHAA o justiciabilidad* del mismo.

11 Según la Ley Orgánica Reformativa a la LORSA, publicada el 27 de diciembre de 2010, este espacio de la sociedad civil pasó a llamarse Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria, COPISA.

## El reconocimiento del rol central de la agricultura familiar en América Latina<sup>12</sup>

Según una evaluación sobre la **agricultura familiar campesina** realizado por la FAO, se estima que en Latinoamérica “el número total de explotaciones de la agricultura familiar en los 6 países estudiados (ver el cuadro) llegaría a los 11 millones de unidades, representando entre el 30 y el 60% de la superficie agropecuaria y forestal de esos países. La población vinculada a este sector equivale a unos 50 millones de personas, que a su vez representan el 14% de la población de estos países”<sup>13</sup> Se puede ver esto con más detalles en el siguiente cuadro sobre las principales características de la agricultura familiar.

Principales	Brasil	Chile	Colombia	Ecuador	México	Nicaragua
<b>Importancia sectorial</b>						
Participación en el valor de producción sectorial (%)	38	27	41	45	39	67
Participación en el empleo sectorial (%)	77	57	57	-	70	-
<b>Número de exportaciones</b>						
Número total de exportaciones agrícolas	4.139	285	737	740	4.834	287
Participación en el total de exportaciones (%)	85	87	87	88	78	98
<b>Superficie de las exportaciones</b>						
Superficie media de las exportaciones de unidades asociadas a la AF (Ha)	26	23	3	7	6	16
Superficie media de las exportaciones de unidades no asociadas a la AF (Ha)	433	1.090	15	71	-	343
Fuente: Proyecto de Cooperación Técnica FAO-BID (2007) “Políticas para la Agricultura Familiar en América Latina y el Caribe”.						

- 12 En la primera parte de este acápite se retoma el estudio monográfico realizado por Fabián Regalado en el marco del programa de Postgrado de Sociología Rural de la UASB (Quito) titulado “Orientación de las políticas agrarias en Latinoamérica y el Caribe, breve análisis”.
- 13 Soto Baquero Fernando et.al, “Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe”, FAO, Santiago de Chile, 2007, pág. 8.

La agricultura familiar es un importante proveedor de alimentos en todos los países de la región, como lo demuestra el citado estudio de la FAO. Por ejemplo, la agricultura familiar de Brasil produce el 67% del frijol, el 84% de la yuca, el 49% del maíz y el 52% de la leche. En Colombia, la agricultura familiar cubre más del 30% de la producción de cultivos anuales (con un peso muy alto en maíz y frijol). En Ecuador, la agricultura familiar cubre el 64% de la producción de patata, el 85% de la producción de cebolla, el 70% del maíz, el 85% de maíz suave y el 83% de la producción de carne de ovino. Similar importancia puede identificarse en los demás países analizados, teniendo en consecuencia, un rol determinante en el abastecimiento de la canasta básica de consumo (bienes salario) de estos países.

Debemos considerar que la agricultura familiar también se desarrolla dentro de una gran desigualdad de distribución de la tierra. Los coeficientes de Gini indican que la propiedad está muy concentrada, con valores entre 0,55 y 0,93. Un 85% de los países registra cifras mayores a 0,6 incluyendo las economías más importantes de la región como Brasil y Argentina, cuyos valores están por encima de 0,7. Incluso Canadá y Estados Unidos presentan valores de Gini en torno a 0,7. En la propiedad de la tierra está involucrada la desigualdad de género, estimándose que solo entre el 11% y 27% de los títulos de propiedad de la tierra pertenecen a mujeres. El acceso a la tierra está marcado también por la desigualdad en la calidad de la misma, lo que quiere decir que las unidades productivas agrícolas de pequeña extensión usualmente se ubican en tierras muy difíciles para la producción.

El agua es otro recurso repartido de manera desigual. Además, las deficiencias en su gestión contribuyen al deterioro de las condiciones de vida locales y al cambio climático, como dice el informe de FAO:

*"Tanto el acceso libre a los recursos hídricos y los sistemas de riego como la imprecisión de los derechos de propiedad que los regulan conducen a una sobreexplotación de los acuíferos y a prácticas de riego insostenibles que agotan o contaminan los recursos, o en el mejor de los casos incrementan los costos del riego. Asimismo, la degradación de la tierra es una consecuencia del uso ineficiente de los recursos hídricos y de prácticas de gestión de riego inadecuadas, que generan descensos en la productividad y un aumento de pérdidas de las tierras de cultivo. Los agricultores en pequeña escala son los más afectados por estas prácticas, ya que carecen de la capacidad para garantizar sus derechos sobre el agua, y de recursos para invertir en maquinaria de bombeo más cara pero más eficaz"*<sup>14</sup>

A pesar de estas limitaciones, estudios recientes demuestran que las agriculturas familiares generan mayor valor agregado neto por hectárea, más puestos de trabajo por hectárea e ingresos más altos que las grandes unidades de producción de banano, de

14 FAO, "Perspectivas de cosechas y situación alimentaria", 2008 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ai473s/ai473s00.pdf>

caña de azúcar, o de palma africana.<sup>15</sup> En los últimos años, en relación al calentamiento global, se ha puesto de relieve el rol de las agriculturas familiares en la re-potenciación de la agro-biodiversidad y en la conservación de la mega-diversidad de los territorios de América del Sur.

Las organizaciones de agricultores familiares del Mercosur se articularon en la COPROFAM y lograron la creación y desarrollo de políticas diferenciadas al interior del proceso de integración regional. La Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) ha creado una base de información sobre los sistemas productivos familiares, sus potencialidades y limitaciones, y ha respaldado la formulación de nuevas políticas orientadas a la defensa de los pequeños productos agrícolas, pecuarios, y pesqueros.

Las políticas públicas del Presidente Lula da Silva a favor de la agricultura se destacan por su enfoque integrador en el que se articulan con la transferencia de rentas –Bolsa Familia–, el crédito, el programa de compras públicas –Programa de Adquisición de Alimentos, PAA–, la alimentación escolar, la producción limpia y agroecológica, y el fortalecimiento organizacional en los territorios estratégicos. Los resultados de estas políticas son elocuentes. Según Dimas Ximenes:

*“En siete años, el Programa de Adquisición de Alimentos de la Agricultura Familiar ya invirtió \$2,7 mil millones de Reales en la compra de 2,6 millones de toneladas de alimentos. En este período, un promedio anual de 114 mil agricultores familiares se vieron involucrados, al tiempo en que alimentos de buena calidad llegaron a personas en situación de inseguridad alimentaria y nutricional”<sup>16</sup>.*

Sin embargo, hay que reconocer la resistencia de algunos movimientos sociales de Brasil a la política de tierras del gobierno de Lula, caracterizada por el mantenimiento de la concentración de la tierra, el factor fundamental de la producción agrícola, orientada a la exportación. En la práctica, la expropiación de predios y la entrega a los campesinos sin tierras están lejos de satisfacer la demanda social.

15 Christophe Chauveau, Reflexión sobre la función socio-económica de la tierra y el modelo de desarrollo agrario, en: ¿Reforma agraria en el Ecuador?: viejos temas, nuevos argumentos, SIPAE, Quito, 2010, pp.189-202

16 Dimas Ximenes, Informe CONSEA, 7 de julio de 2010, en [www.cafolis.org](http://www.cafolis.org)



## La agricultura familiar campesina en Ecuador

El Ministro de Agricultura de Ecuador, Ramón Espinel planteó, desde el inicio de su gestión en agosto de 2009, la centralidad de la agricultura familiar y ha declarado la intención de convertir al MAGAP en “un Ministerio de los campesinos”. Para ello, se ha diseñado e iniciado la aplicación de programas de democratización de la tierra (Plan Tierras), de seguro campesino, de fortalecimiento de cadenas productivas cortas, de capacitación –Escuelas de la Revolución Agraria–, de competitividad y desarrollo rural, de créditos por medio del Banco Nacional de Fomento, y de participación a través del Consejo Campesino o Consejo Sectorial Ciudadano.

La agenda política del primer cuatrimestre del 2011 del gobierno de Rafael Correa gira en torno a la distribución de la tierra. El Ministro Espinel ha expresado la voluntad de reducir la inequidad en el factor fundamental de la producción mediante la entrega de 2'500.000 hectáreas y el financiamiento de la “revolución agraria” mediante créditos del BNF a los beneficiarios. Sin embargo, hasta la fecha las realizaciones de la Sub-secretaría de Tierras y Reforma Agraria se han limitado a resolver problemas de legalización de tierras rezagados y al desenrolamiento de personal burocrático, heredados por el INDA. La entrega de tierras del Estado no ha respondido a las expectativas de las organizaciones campesinas, ni a los ritmos previstos por el mismo gobierno, por desacuerdos a su interno en torno al modelo de desarrollo agrícola y a la definición de las tierras a expropiar.

Las nuevas políticas anunciadas enfrentan diariamente la resistencia de la burocracia tradicional y la inercia de las políticas tradicionales agro-exportadoras expresada en valores y comportamientos de funcionarios públicos, pero, sobre todo, son cuestionadas “casa adentro” por los sectores del gobierno de Rafael Correa ligados al agro-negocio y a las grandes cadenas de distribución de alimentos.

Según comunicaciones verbales recientes, la evaluación de la capacidad de ejecución del MAGAP hasta septiembre 2010 fue de 45%. En base a estos resultados el gobierno de Rafael Correa resolvió bajar el presupuesto para el 2011, de los 464 millones asignados en el 2010 a 252 millones en el año en curso.

## La Política Agrícola Común de la Unión Europea

La Política Agrícola Común (PAC) es uno de los principales instrumentos de la Unión Europea tanto por su rol en la cohesión comunitaria, cuanto por el manejo de cerca del 50% del presupuesto de la Unión, mismo que para el 2010 fue de 58.000 millones de euros.

La PAC nació en 1957 con el Tratado de Roma para asegurar el aprovisionamiento de alimentos, los precios razonables para los productores (precios remunerativos) y consumidores (en función del poder adquisitivo de las remuneraciones), y promover la modernización de la agricultura vista como el desarrollo tecnológico para el incremento de la productividad.

Para aquello la PAC tiene dos pilares: el primero, las ayudas, subvenciones o subsidios, especialmente directos, y el segundo, el desarrollo territorial rural. Los primeros mecanismos pasaron de los pagos en función de la producción por hectárea, al “desacoplamiento” de estos dos factores de la ecuación, sustentado en los datos históricos de la producción en los últimos tres años. El segundo mecanismo ha mejorado notablemente las condiciones de producción agrícola y ha generado nuevas ramas de producción y de servicios por medio de los fondos de desarrollo territorial o regional.

La Unión Europea ha previsto una revisión de la PAC en el año 2013, en el marco del nuevo plan estratégico 2020. Las primeras discusiones sobre el tema se dieron entre los años 2008 y 2009.

Con respecto a la opinión de la Unión Europea sobre el futuro de la PAC hay división entre los países miembros: Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Holanda y los Países Bálticos apuestan por la supresión del primer pilar. Consideran que la PAC debe estar enfocada en una política medioambiental. Las ayudas a la agricultura pasan por la innovación, calidad y competitividad, no obstante, consideran que no debe existir una regulación del mercado y que las importaciones aseguran el abastecimiento de productos agrícolas a los consumidores.

Por su parte, Francia, España, Portugal, Grecia y Polonia consideran favorable la existencia de una PAC basada en los objetivos actuales, enfocada en un apoyo a la agricultura, su fomento económico, la necesidad de tener un primer pilar fuerte y una red de seguridad.

El nuevo Comisario de la Agricultura de la Unión Europea, el rumano Dacián Ciolos, cree que es necesario redefinir la política de subsidios. El ha declarado al término de una conferencia sobre la futura reforma de la Política Agrícola Común su intención de "redefinir" la forma en que se reparten los fondos entre los agricultores y ganaderos. Se ha referido al actual sistema, conocido como "pago único" y que se otorga por hectárea o por explotación, teniendo en cuenta unas referencias históricas declaradas por el productor o titular de la finca. Dacián Ciolos ha apuntado que conservar esos criterios históricos "ya no es una opción: las referencias del pasado no nos permitirán acompañar al sector hacia su modernización... No podemos perpetuar un sistema que no da derechos similares a categorías de explotaciones que están en situaciones parecidas", ha subrayado el Comisario, quien es partidario de eliminar las diferencias entre las subvenciones a los nuevos y a los antiguos países de la UE. Dacián Ciolos ha defendido también el fijar "condiciones realistas" a la hora de distribuir los pagos, entre las que ha citado el tipo de explotación, la clase de región, los problemas climáticos, ambientales o el contexto en el que trabaja el agricultor"<sup>17</sup>.

En declaraciones de julio de 2010, el Comisario de la Agricultura considera que la nueva PAC estará sujeta a las reglas de mercado cuando éste funciona normalmente, pero habrá intervenciones de la UE y de sus estados miembros para evitar la volatilidad del mercado y las crisis. Para Ciolos la nueva PAC tiene que atender la diversidad de economías entre países y la diversidad de sistemas productivos en cada uno de ellos, dándose especial atención a la pequeña y mediana producción local –que representa en la actualidad alrededor de 12 millones de unidades de producción–, al consumo estacional, a la economía de cercanía, a los encadenamientos cortos y a los mercados locales como instrumentos para la generación de empleo e ingresos, en suma, para el desarrollo territorial o regional amigable con el ambiente<sup>18</sup>.

17 Agroinformación. La CE cambiará los criterios para repartir las subvenciones agrícolas. <http://www.agroinformacion.com/noticias/1/agricultura/27856/la-ce-cambiara-los-criterios-para-repartir-las-subvenciones-agricolas.aspx>; El "pago único" en la punta de la mira de la próxima reforma de la PAC, El Día digital , Periódico de Castilla La Mancha, 24 de julio [http://eldiadigital.es/not/3508/el\\_pago\\_unico\\_en\\_el\\_punto\\_de\\_mira\\_de\\_la\\_proxima\\_reforma\\_de\\_la\\_pac/](http://eldiadigital.es/not/3508/el_pago_unico_en_el_punto_de_mira_de_la_proxima_reforma_de_la_pac/)

18 EU Commissioner for Agriculture Dacian Ciolos: rural development policy cannot exist outside the CAP <http://www.youtube.com/watch?v=Z2z6u8t9Hno>

## El rol de la Organización Mundial del Comercio

La Organización Mundial del Comercio (OMC) nació en 1995 como continuación del *General Agreement on Tariffs and Trade* –Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio– GATT. A su vez este acuerdo fue parte de la Organización Internacional del Comercio, creada en La Habana en 1947 para responder a las políticas proteccionistas de la postguerra.

La OMC es conocida por su postura de liberalización del comercio a nivel internacional, especialmente en lo que se refiere a productos industriales, servicios y derechos de propiedad intelectual. Esta organización intentó en 1999, en la reunión de Seattle, eliminar barreras arancelarias para el comercio de alimentos de origen agrícola, pecuario e ictiológico (pesca), evento al que se le llamó “El Round del Milenio”, pero fracasó estrepitosamente por la oposición de los movimientos sociales, especialmente de los agricultores familiares de todo el mundo (particularmente de Estados Unidos, Europa, América Latina y Asia), y de organizaciones de mujeres y grupos de ecologistas.

En el 2001 comenzó la llamada Ronda de Doha para liberalizar el comercio agrícola. Hasta la fecha esta iniciativa no ha logrado mayores resultados por la diversidad de intereses entre los países del centro y la periferia, especialmente de las economías emergentes como Brasil y la India, que buscan la eliminación de las barreras arancelarias y la eliminación de los subsidios a los agricultores de los países desarrollados hasta el 2013.

En relación con la Ronda de Doha y la OMC, la posición de los movimientos sociales en general y de las organizaciones de pequeños productores de alimentos en diferentes países del mundo es diversa. Por una parte, las organizaciones como las agrupadas en Vía Campesina proponen crear un espacio multilateral alternativo, sin injerencia de las transnacionales agroalimentarias, en el que se ventilen las nuevas políticas alimentarias inspiradas en el paradigma de la soberanía alimentaria. Por otra parte, organizaciones como la Confederación de Productores Agrícolas Familiares, COPROFAM, proponen considerar a la OMC como un espacio en disputa en el que es posible avanzar

y consolidar políticas diferenciadas a favor de las agriculturas campesinas. Esta política coincide con el punto de vista de Paul Tra Ven Thin, delegado francés ante la Organización Internacional del Comercio primero, ante el Gatt y posteriormente ante la OMC. Para ello, algunos especialistas de políticas alimentarias están convencidos de que se puede recurrir a los derechos humanos, a los derechos individuales de los ciudadanos y a los derechos colectivos de los pueblos y naciones para desmontar la institucionalidad creada por las multinacionales agro-alimentarias y las grandes cadenas de distribución. En esta perspectiva es necesario contar con la opinión favorable de los agricultores familiares, de los consumidores, y al mismo tiempo elaborar propuestas de políticas diferenciadas sólidas con buen sustento técnico. Es decir, combinar la legitimidad social con la razón técnica.

## ¿Cómo mejorar la gobernanza de la alimentación en Europa y América Latina?

Una primera lectura de las nuevas políticas alimentarias de América Latina y de las propuestas de los europeos muestra convergencias de actores diversos de los dos territorios respecto de la necesidad de combatir el cambio climático, reconocer la diversidad de sistemas de producción de alimentos, y generar alimentos sanos y culturalmente apropiados.

De manera más precisa, se constata una convergencia de enfoques y propuestas entre los actores latinoamericanos de la política de soberanía alimentaria y los puntos de vista de Dacian Ciolos, el Comisario de la Agricultura de la Unión Europea, respecto de la necesidad de promover la agricultura familiar, las economías de cercanía, los circuitos cortos de comercialización y distribución de alimentos, los mercados locales y el desarrollo territorial rural.

En este contexto, es posible identificar algunos **elementos para la gobernanza de la alimentación** en América y Europa:

- Reducir gradualmente la producción de proteína animal (cárnicos) en Europa realizada actualmente en base a la importación de proteínas vegetales traídas de Brasil o Argentina, como la soya o el trigo, a fin de evitar la contaminación con nitratos de los suelos y acuíferos europeos, pero también para reducir el monocultivo en América Latina.
- Desarrollar las nuevas políticas alimentarias y las instituciones correspondientes a *nivel sub-nacional*, concretamente a nivel de los gobiernos comunitarios, parroquiales, municipales, provinciales, departamentales y regionales.
- Promover los encadenamientos cortos, las economías de proximidad y los mercados locales para la comercialización y distribución de alimentos.
- Desarrollar las compras públicas de alimentos a las agriculturas familiares para la restauración colectiva en general y particularmente para los programas de distribu-

ción de alimentos a poblaciones vulnerables, como por ejemplo los programas de alimentación escolar. En este ámbito hay experiencias portadoras de futuro de alimentación escolar en Brasil y de restauración colectiva en Roma.

- Desarrollar políticas públicas de promoción de la agro-ecología con un enfoque holístico en el que se integran las dimensiones económica, ambiental (derechos de la naturaleza), sociocultural y las formas de gestión en los diversos niveles de gobierno. Este enfoque incluye la diversificación de cultivos. Existen experiencias de agro-ecología en el nordeste brasileño, zona semiárida donde los y las agricultoras han puesto en práctica estos consejos en sus parcelas familiares, logrando una modificación en el clima local, haciéndolo más fresco.
- Promover la agro-ecología como una alternativa para contribuir al combate del cambio climático, porque es una forma de producción de alimentos que trata de imitar a la naturaleza y no ir en su contra. Uno de los elementos clave de la agro-ecología es la reforestación, misma que además de capturar carbono y proteger los cuerpos de agua, sirve como forraje de alimentación animal, lo que elimina la dependencia a los piensos elaborados con maíz y otros cereales, que forman parte de una larga cadena comercial que fomenta el monocultivo extensivo. La idea es transformar a la agro-ecología de experiencias alternativas aisladas a política de Estado, que permita generalizar la agricultura familiar orgánica, la pesca y recolección artesanal en América Latina y en Europa.
- Evitar la deforestación, la quema y las prácticas convencionales de cultivo, que debilitan las tierras, contribuyen a la desaparición de frutas silvestres, la extinción de abejas<sup>19</sup> y otras especies animales, y causan cambios en el clima. Desde la agricultura, una de las prácticas para combatir el cambio climático es ralea la vegetación agreste y usar el agua racionalmente, en lugar de deforestar y quemar todo. Esta sencilla práctica ayudará a cambiar la vida y el medio ambiente donde conviven el agricultor y su familia, resultando en una mejor convivencia para todos.
- Promover sistemas que contribuyan a aumentar la disponibilidad de agua. El agua es un elemento esencial para la agricultura. La forma de producir es muy importante para la conservación y el cuidado del agua. Las formas convencionales de producción como el ciclo de la caña de azúcar a gran escala, usa muchos agroquímicos, que contaminan el suelo y hacen desaparecer las fuentes de agua. Algunas de las principales prácticas agroecológicas son no cortar la vegetación, no quemar, almacenar agua, no usar venenos químicos, hacer cobertura muerta, arar la tierra en contra del sentido del agua y contener la tierra con barreras de piedra u otro

---

19 Uno de los impactos más graves de la deforestación a escala planetaria es la extinción de las abejas productoras de miel, por falta de flores para la polinización y extracción de polen. Gran parte de la polinización de los vegetales (sin polinización no hay frutos y por lo tanto no hay alimentos), depende exclusivamente de las abejas nativas sin aguijón. Para la conservación de la abejas se debe evitar la deforestación, la quema, el uso de agro tóxicos y el extractivismo indiscriminado de miel. Los agro-tóxicos y las quemadas son los mayores enemigos de las abejas.

material local. Los sistemas agroforestales también son una gran alternativa, porque ayudan a aumentar el volumen de agua de las fuentes existentes, garantizando que éstas sean permanentes.

- Crear fondos de desarrollo rural. Tomando en cuenta las distintas formas y sistemas de producción de alimentos, las autoridades gubernamentales podrían apoyar invirtiendo en la zona rural y dando condiciones a las familias para producir alimentos agroecológicos, sin necesidad de devastar la vegetación y preservando el ambiente a través de fondos de desarrollo territorial rural.

Concluyendo. las propuestas están sobre la mesa en las dos orillas del Atlántico y los actores están actuando de manera dispersa. Se trata entonces de crear los puentes entre los actores de la sociedad civil europea y latinoamericana, entre los parlamentos regionales en sus diálogos internos e intercontinentales, entre Unasur/Mercosur/Alba y la Unión Europea para la construcción de un nuevo sistema alimentario mundial que impulse la agricultura familiar, el comercio justo, el consumo responsable, que disminuya los gases de efecto invernadero y elimine el hambre de un billón de personas en el mundo.



## Bibliografía

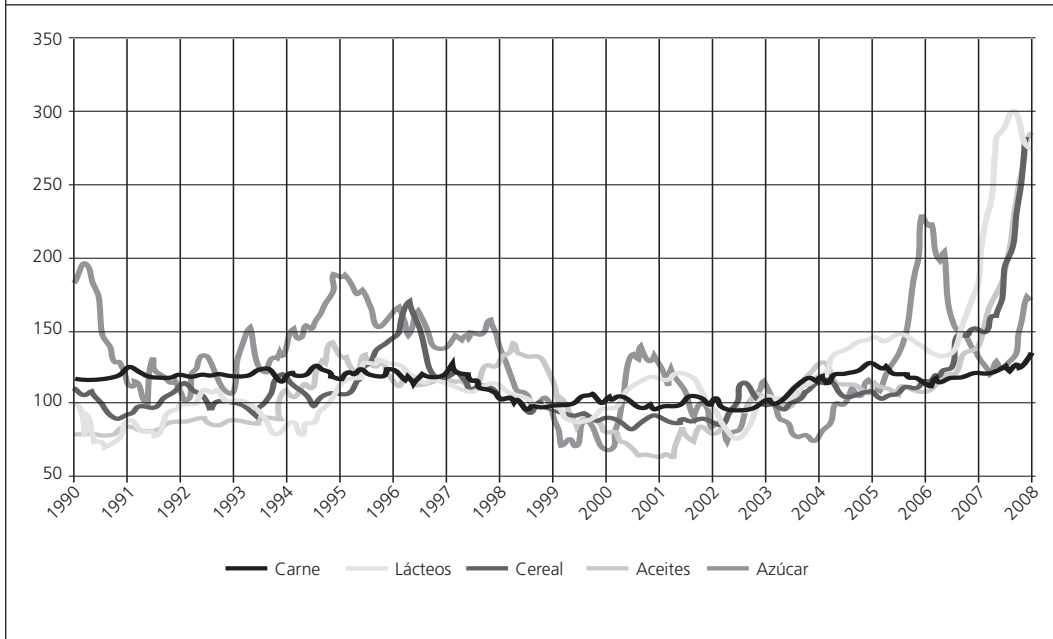
- Adelman, Jeremy (2006). *Unfinished States: Historical perspectives on the Andes*. En: Drake, Paul, W. y Hershberg, Eric. *State and Society in Conflict. Comparative Perspectives on Andean Crises*, Pittsburg, PA, University of Pittsburgh Press.
- Anderson, Charles W. (1967). *Politics and economic change in Latin America: the governing of restless nations*. Princeton, D. van Nostrand Co.
- Bové, José y Luneau, Gilles (2001). *El mundo no es una mercancía. Los campesinos contra la comida chatarra*. Editorial Abya Yala - RIAD - Swissaid, Quito.
- Bradford Burns, E. (1981). *The poverty of progress: Latin America in the Nineteenth century*. Berkeley, Universidad de California.
- Kay, Cristóbal. *Reforma Agraria, industrialización y desarrollo: ¿Por qué Asia Oriental superó a América Latina?*, Revista Debate Agrario No 34.
- Mason y Orejuela (2003). *La crisis política colombiana, más que un proceso armado y un conflicto de paz*.
- North Liisa (1985). *Implementación de la política económica y la estructura del poder político en el Ecuador*. En: Louis Lefebvre (ed.) (1985). *Economía Política del Ecuador, Campo, Región, Nación*, Corporación Editora Nacional, Quito, 1985.
- North, Liisa (2008). *Desarrollo rural y neoliberalismo*, CEN – UASB, Quito.
- Rubio, Blanca (2001). *La agricultura latinoamericana, una década de subordinación excluyente*, Revista Nueva Sociedad N°174.
- Scott, James C. *Seeing like a state, how certain schemes to improve the human condition have failed*, New York, Yale University Press.
- SIPAE (2010). *¿Reforma agraria en el Ecuador? Viejos temas, nuevos argumentos*, Quito.
- Soto Baquero, Fernando (et.al) (2007). *Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe*, FAO, Santiago de Chile.
- Stiglitz Joseph. *El rumbo de las reformas, hacia una nueva agenda en América Latina*, revista de la CEPAL N° 80
- Thorpe, Rosemary (1998). *Crecimiento, pobreza y exclusión, una historia económica de América Latina en el siglo XX*.
- Wilkinson, Jhon (2003). *Oportunidades y desafíos para la pequeña producción en el nuevo cuadro de dominación del sistema agroalimentario en América Latina*. Paper para el Congreso Internacional ALACEA.

Documentos en Internet:

- Agroinformación. La CE cambiará los criterios para repartir las subvenciones agrícolas*, en: <http://www.agroinformacion.com/noticias/1/agricultura/27856/la-ce-cambiara-los-criterios-para-repartir-las-subvenciones-agricolas.aspx>
- Crecimiento económico, generación de empleo y seguridad alimentaria - prioridades PAC 2013*, en: [http://www.infoagro.com/noticias/2010/6/16552\\_crecimiento\\_economico\\_generacion\\_empleo\\_seguridad\\_.asp](http://www.infoagro.com/noticias/2010/6/16552_crecimiento_economico_generacion_empleo_seguridad_.asp)
- El "pago único" en la punta de la mira de la próxima reforma de la PAC*, El Día digital, Periódico de Castilla La Mancha, sábado 24 de julio, en: [http://eldiadigital.es/not/3508/el\\_pago\\_unico\\_en\\_el\\_punto\\_de\\_mira\\_de\\_la\\_proxima\\_reforma\\_de\\_la\\_pac/](http://eldiadigital.es/not/3508/el_pago_unico_en_el_punto_de_mira_de_la_proxima_reforma_de_la_pac/)
- EU Commissioner for Agriculture Dacian Ciolos. *Rural development policy cannot exist outside the CAP*, en: <http://www.youtube.com/watch?v=Z2z6u8t9Hno>
- FAO. *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*, 2008, en: <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/011/ai473s/ai473s00.pdf>
- Foro Mundial Rural. *GRAN IMPULSO DE LA CAMPAÑA DEL AÑO INTERNACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR (AIAF) EN EL MERCOSUR*, en: [http://www.ruralforum.net/datos/files/documentos/305131471\\_1.pdf](http://www.ruralforum.net/datos/files/documentos/305131471_1.pdf)
- Foro Mundial Rural. *DOCUMENTO CONCEPTUAL DE LA CAMPAÑA EN FAVOR DE UN AÑO INTERNACIONAL DE LA AGRICULTURA FAMILIAR-AIAF*, julio, 2010, en: [http://www.familyfarmingcampaign.net/files/documentos/336999569\\_1.pdf](http://www.familyfarmingcampaign.net/files/documentos/336999569_1.pdf)
- Las cooperativas italianas abogan por una PAC 2013 que olvide los derechos adquiridos del pasado*, en: <http://www.agrodigital.com/PIArtStd.asp?CodArt=72422>
- Los ministros europeos de Agricultura apuestan por mantener una PAC 'fuerte' más allá de 2013*, en: <http://www.lukor.com/not-mun/europa/portada/08112834.htm>
- Marc Dufumier. *Les agriculteurs ont perdu leurs repères*, en: <http://www.telarama.fr/monde/les-agriculteurs-ont-perdu-leurs-reperes,54883.php>
- PAC 2013: encuentro con el Comisario Europeo Dacian Ciolos*, en: [http://www.eurovia.org/IMG/article\\_PDF\\_article\\_a309.pdf](http://www.eurovia.org/IMG/article_PDF_article_a309.pdf)
- Por una Política Agrícola y Alimentaria Común 2013 en el marco de la soberanía alimentaria*, en: [http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=article&id=955:por-una-politica-agricola-y-alimentaria-comun-2013-en-el-marco-de-la-soberania-alimentaria-&catid=21:soberanalimentary-comercio&Itemid=38](http://www.viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=article&id=955:por-una-politica-agricola-y-alimentaria-comun-2013-en-el-marco-de-la-soberania-alimentaria-&catid=21:soberanalimentary-comercio&Itemid=38)
- UAGA apuesta por la agricultura familiar en la conferencia PAC 2013 organizada por la Comisión Europea* en: <http://www.poblacionpress.com/index.php/publica-tu-noticia/2584-uaga-apuesta-por-la-agricultura-familiar-en-la-conferencia-pac-2013-organizada-por-la-comision-europea.html>

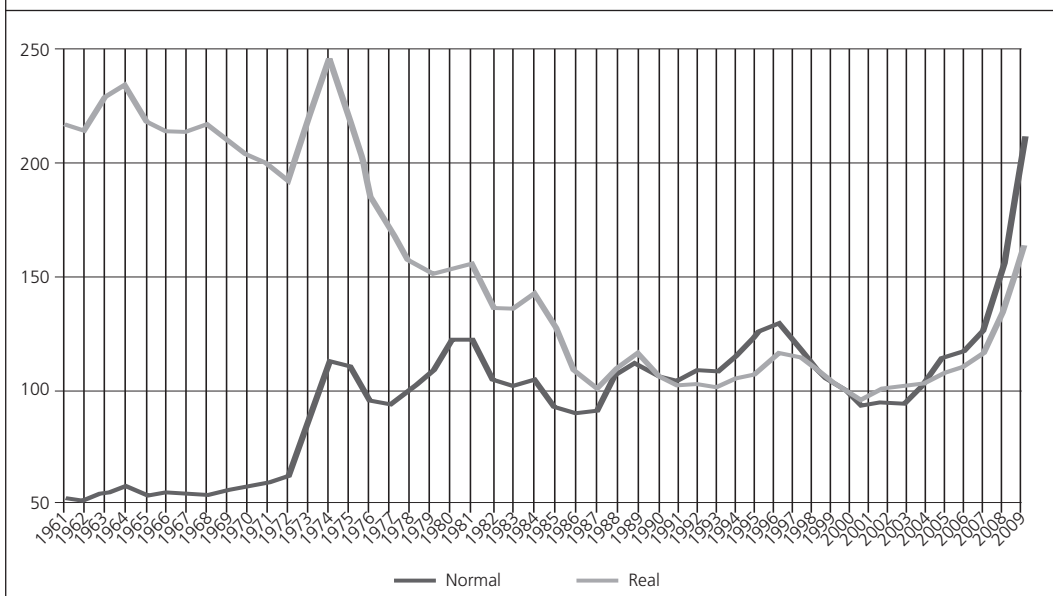
# Anexo 1

Figura 1: índices de precios mensuales de la FAO para los grupos de productos alimentarios básicos (1998-2000=100)



Fuente: FAO

Figura 2: índices de precios de los alimentos de la FAO ampliado 1998+2000=100



Fuente: FAO

## Anexo 2

**Cuadro 1. Estimaciones de producción, importaciones, exportaciones y utilización total de cereales de la Unión Europea y América del Sur, en millones de toneladas (2009-2010)**

	Producción	Importación	Exportación	Utilización
Unión Europea	292.2	11.8	23.5	282.5
América del Sur	116.3	24.4	23.3	118

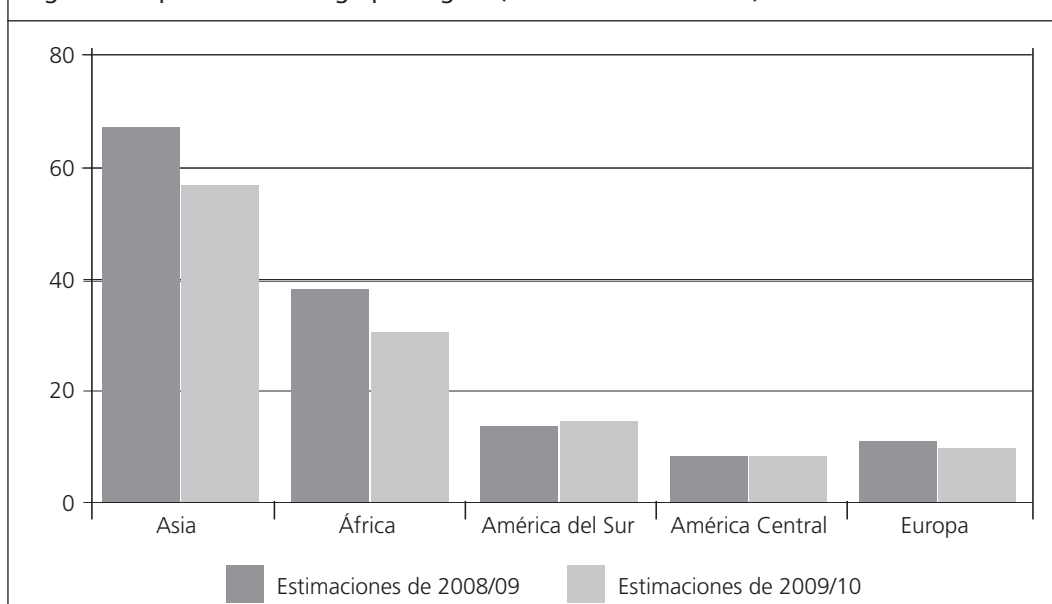
Fuente: Perspectivas alimentarias, FAO, 2009.

**Cuadro 2. Estimaciones de producción, importaciones, exportaciones y utilización total de trigo de la Unión Europea y América del Sur, en millones de toneladas (2009-2010)**

País	Producción	Importación	Exportación	Utilización
Unión Europea	137.1	6.5	17.8	126.8
América del Sur	16.1	13.2	3.2	25.5

Fuente: Perspectivas alimentarias, FAO, 2009.

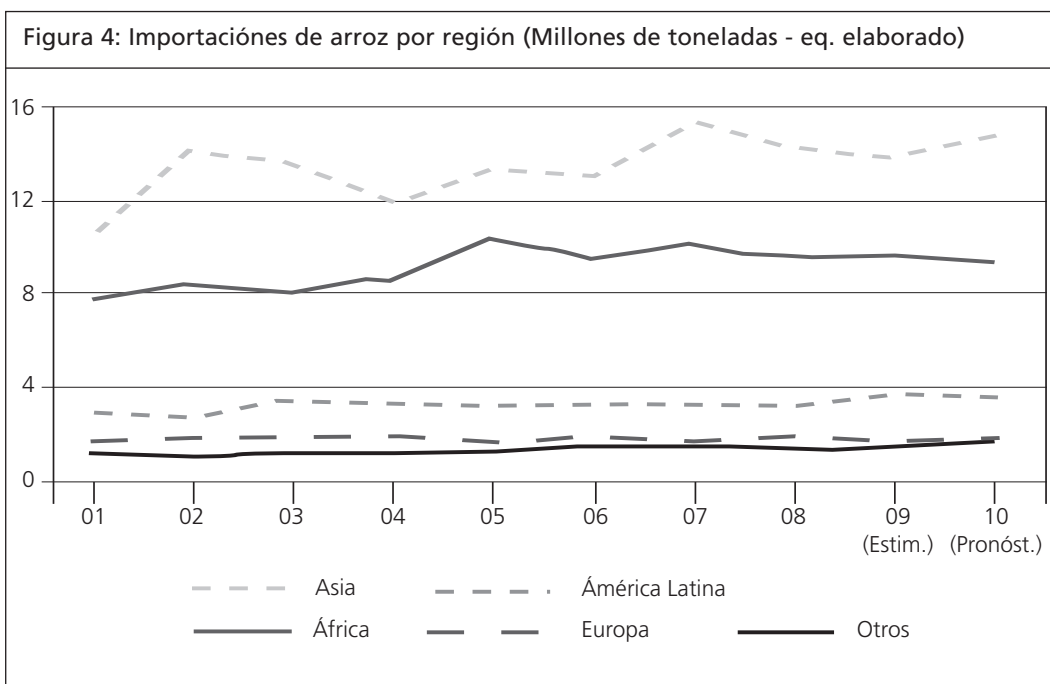
**Figura 3: Importación de trigo por región (Millones de toneladas)**



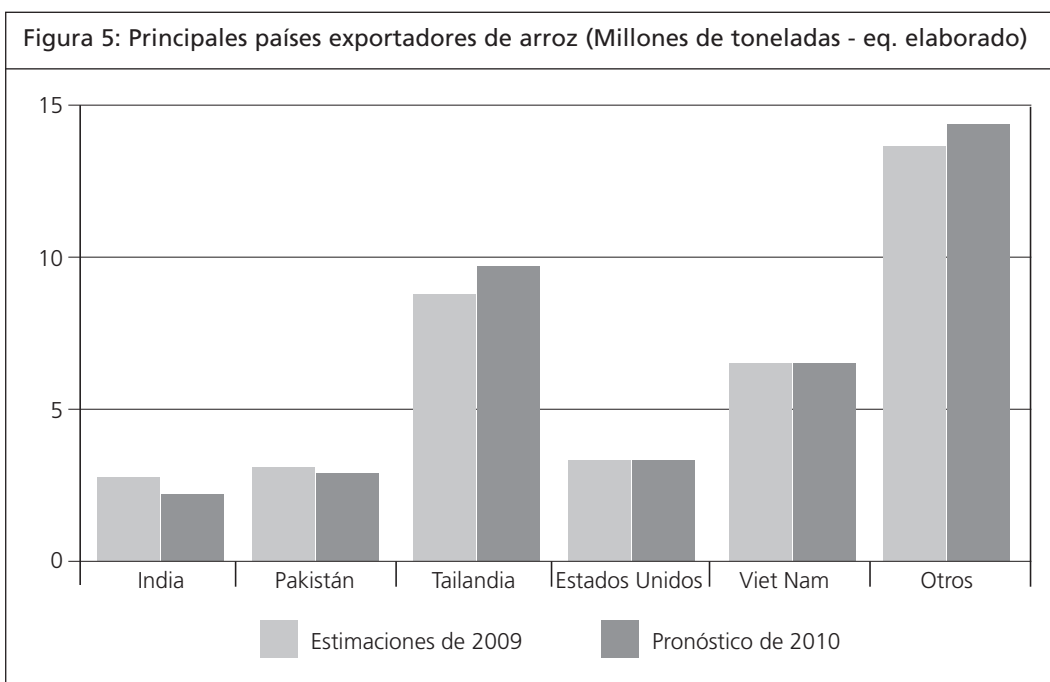
Fuente: Perspectivas Alimentarias, FAO, 2009

Cuadro 3. Estimaciones de producción, importaciones, exportaciones y utilización total de cereales secundarios de la Unión Europea y América del Sur, en millones de toneladas (2009-2010)				
País	Producción	Importación	Exportación	Utilización
Unión Europea	153	4	5.5	152.6
América del Sur	83.8	9.8	18	77.2

Fuente: Perspectivas alimentarias, FAO, 2009.

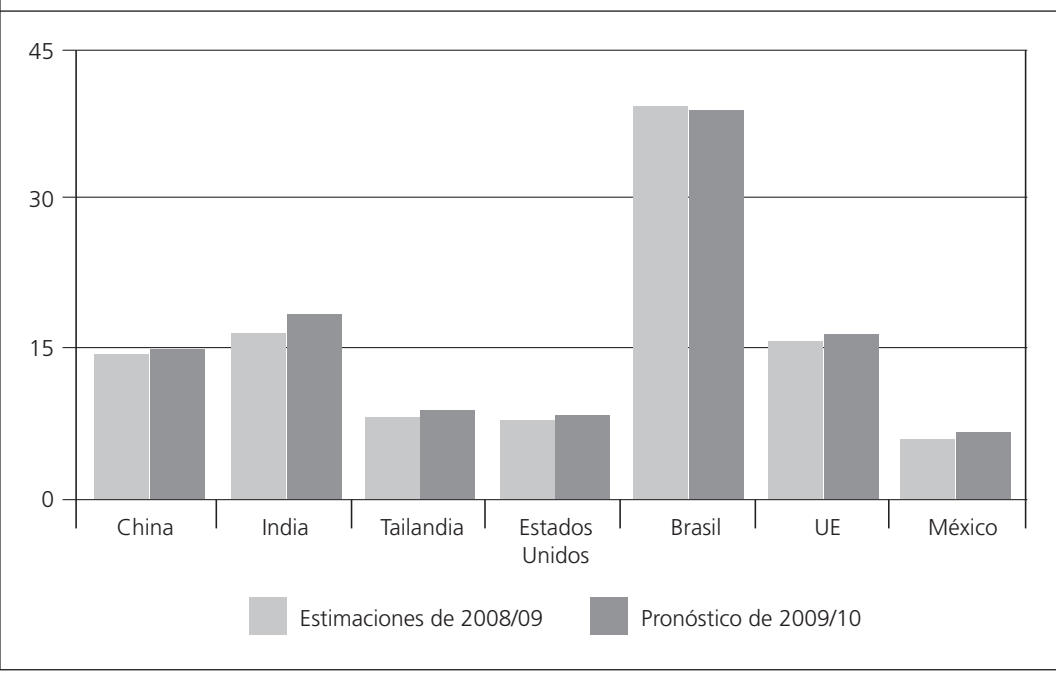


Fuente: Perspectivas Alimentarias, FAO, 2009



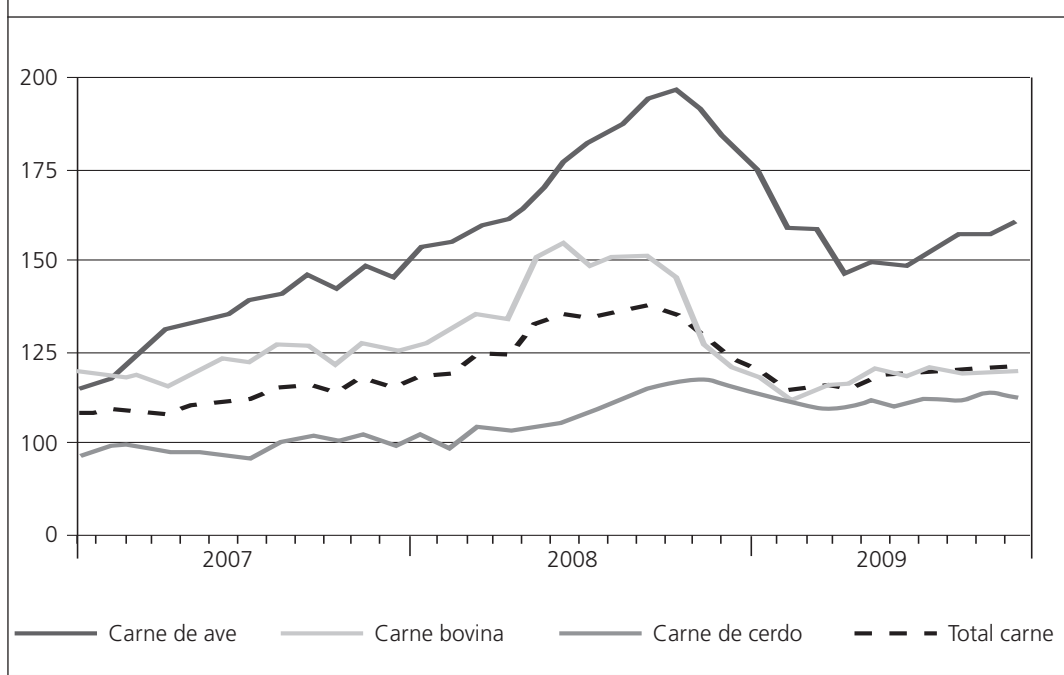
Fuente: Perspectivas Alimentarias, FAO, 2009

Figura 6: Producción de azúcar por principales países productores (Millones de toneladas)



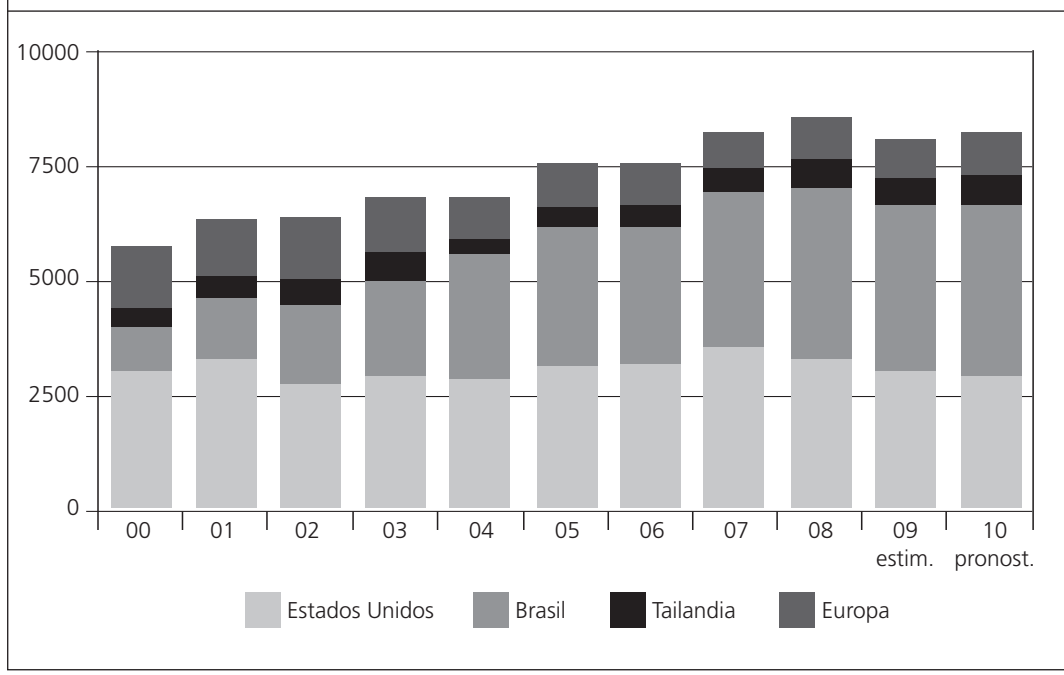
Fuente: Perspectivas Alimentarias, FAO, 2009

Figura 7: Índices de precios de cárnicos a nivel mundial



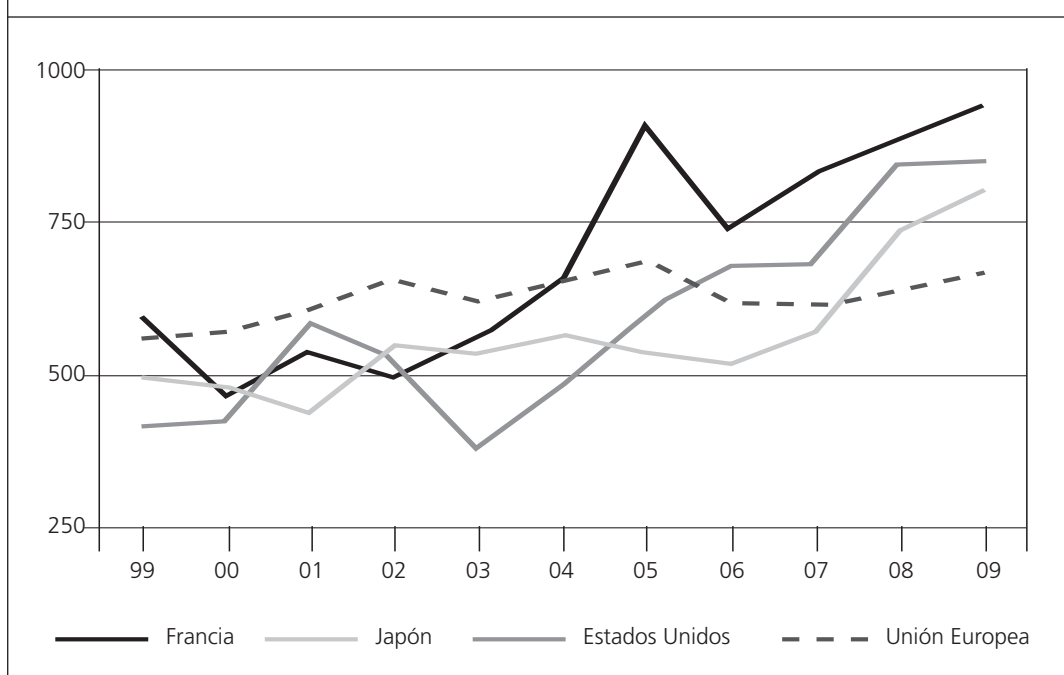
Fuente: Perspectivas Alimentarias, FAO, 2009

**Figura 8: Principales exportadores de carne de ave**



Fuente: Perspectivas Alimentarias, FAO, 2009

**Figura 9: Precios de importación de banano**



Fuente: Perspectivas Alimentarias, FAO, 2009

## Siglas utilizadas

AIAF: Año Internacional de la Agricultura Familiar (Mercosur)  
ALCSH: América Latina Sin Hambre, proyecto continental de la FAO  
AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo  
CE: Comisión Europea  
CNSA: Conferencia Nacional de Soberanía Alimentaria (Ecuador)  
CONSEA: Consejo de Seguridad Alimentaria (Brasil)  
COPISA: Conferencia Plurinacional e Intercultural de Soberanía Alimentaria (Ecuador)  
COPROFAM: Confederación de Organizaciones de Productores Familiares (Mercosur)  
DHAA: Derecho Humano a la Alimentación Adecuada  
FAO: Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación  
FPH: Frente Parlamentario contra el Hambre  
GATT: Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio  
GEI: Gases de Efecto Invernadero  
INDA: Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola (Ecuador)  
IPCC: Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático  
MAGAP: Ministerio de Agricultura, Ganadería, Pesca y Acuicultura (Ecuador)  
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio  
OMC: Organización Mundial del Comercio  
PAA: Programa de Adquisición de Alimentos (Brasil)  
PAC: Política Agrícola Común (Unión Europea)  
PIB: Producto Interno Bruto  
PMA: Programa Mundial de Alimentos (FAO)  
REAF: Reunión Especializada de Agricultura Familiar del Mercosur  
REAF: Reunión Especializada de Agricultura Familiar