

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



48

Edición especial de los estudios sobre pobreza y derechos humanos
Julio-Diciembre 2008

REVISTA
IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2009, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía Lara Segura y Asociados.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: lfallas@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación	7
---------------------------	----------

Roberto Cuéllar M.

Mensajes de inauguración del XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos

La pobreza distorsiona la personalidad humana y es un profundo daño a la libertad.....	11
---	----

Roberto Cuéllar M., Director Ejecutivo del IIDH

Es hora de replantear las prioridades	17
---	----

*Óscar Arias Sánchez, Presidente
de la República de Costa Rica*

Pobreza y derechos humanos

Los derechos humanos de los más pobres: una ruta por construir en el sistema interamericano.....	27
---	----

Roberto Cuéllar M.

Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza....	43
---	----

Mónica Pinto

Los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos: la perspectiva del acceso a la justicia y la pobreza.....	63
---	----

Pedro Nikken

Pobreza y derechos humanos en el sistema interamericano. Algunas aproximaciones preliminares	107
---	-----

Ariel E. Dulitzky

Pobreza y derecho a la educación	135
--	-----

Ricardo Hevia Rivas

Otros temas relacionados con la pobreza y los derechos humanos

Dimensiones conceptuales de la protección legal contra la discriminación.....	157
<i>Christian Courtis</i>	
Pobreza: cuestión de dignidad. Reflexión y propuesta para construir una visión regional sobre políticas para la reducción de la pobreza.....	203
<i>Mayra Falck</i>	
Integración local de la población refugiada en Costa Rica	231
<i>Rebeca Ng Feng</i>	
Los derechos humanos de los pueblos indígenas: desafíos y problemas.....	257
<i>Rodolfo Stavenhagen</i>	
Crisis en los precios de alimentos, pobreza y seguridad alimentaria	269
<i>Rafael A. Trejos</i>	
Derechos humanos de los migrantes: perspectiva global desde la dimensión de la pobreza.....	291
<i>Santiago José Vázquez Camacho</i>	

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos presenta la 48 Revista IIDH, correspondiente al segundo semestre de 2008. En esta revista académica se editan mensajes y ponencias ofrecidas en el marco del *XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza (18-29 de agosto de 2008-San José, Costa Rica)*, así como dos de los trabajos presentados por participantes que optaron por obtener el certificado académico.

A partir de 2000 el número de la revista correspondiente al segundo semestre de cada año adquiere este carácter monográfico; así es desde que la dirección del IIDH propuso la estrategia centrada en el enfoque en tres grupos de derechos: participación política, acceso a la justicia y educación en derechos humanos; a su vez analizados mediante tres ejes transversales: equidad de género, diversidad étnica y participación de la sociedad civil. Más adelante se agregaría otro grupo de derechos: los económicos, sociales y culturales; así como la centralidad que atiende hoy la estrategia institucional: la implementación de la justicia, la participación, la educación y los derechos sociales desde la dimensión de la pobreza.

La Revista 48 es una memoria del evento pedagógico de mayor relevancia en el calendario anual del IIDH, sin dejar de lado el objetivo central de esta publicación seriada: fomentar la discusión de temas centrales para la comunidad internacional de derechos humanos, con miras a seguir encontrando formas novedosas para enfrentar los desafíos que en esta materia supone el actual contexto regional e internacional. En ese sentido, se apunta a que todas y todos los actores tengan una comprensión profunda de factores históricos y de elementos nuevos en el panorama de los derechos humanos de las Américas y en el mundo globalizado.

Como sabemos, hasta hace poco tiempo la cuestión de la pobreza no se le interrelacionó con la perspectiva de los derechos humanos. Afortunadamente los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC), y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, han dictado decisiones y sentencias sobresalientes y muy singulares y han logrado importantes desarrollos teóricos y doctrinarios en estas dos décadas. Pero aún es preocupante que en este tiempo de modernidad tecnológica y judicial, a más de veinte años del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de DESC, solo 16 de 35 estados de América han ratificado el Protocolo de San Salvador. Resulta paradójico que aún hoy, gobiernos inclinados al enfoque de lo social en la democracia, muestren reservas cuando se trata de aceptar el enfoque de derechos y de sus derechos humanos específicos entre las personas y comunidades precarias y en condición de pobreza.

Los derechos humanos son universales y, como criterio más que universal es el más propio de la dignidad, son inherentes a toda persona humana de cualquier condición social. Esa es su enorme fortaleza, pero quedarnos solo con ese enfoque universal sin interrelacionarse desde la dimensión de la pobreza, sería aceptar una falsa universalización. Ahora hay muchos conflictos y reivindicaciones que tiene estrecha relación con

los derechos humanos: desde la seguridad hasta la salud, desde el trabajo informal hasta la crisis de vivienda, desde las elecciones hasta la justicia que no es pronta ni cumplida. En el IIDH, desde 2000, imaginamos que en un futuro, los tribunales de justicia serán el legítimo escenario para reclamar estos derechos ante necesidades imperantes y de actualidad. A la vez, aspiramos a que en tanto los derechos de los pobres no son admitidos ni justiciables en el plano local, sean al menos admisibles en el plano de la justicia interamericana para bien de nuestra democracia. El gran problema y desafío de esta injusticia es que nuestras sociedades se han acostumbrado y han tolerado la exclusión de los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza, sin que se tenga en cuenta ni en la educación ni en la justicia. En consecuencia, es el poder de la democracia que no está funcionando o que solo se inclina hacia un lado de la sociedad. Tenemos que abrir un gran debate en que participe plenamente la opinión libre desde la esfera del mundo de los pobres. Hay que derribar esa muralla de exclusión que denigra y sin temores ni presiones se produzcan discusiones sinceras y propuestas razonadas y dignas en los niveles sociales más relegados de nuestras democracias.

En el curso XXVI del IIDH se dijo que la pobreza es denigrante y dolorosa cuando llega al nivel más excluyente de la miseria. Desde esta perspectiva las interrelaciones con las situaciones extremas de violencia y de peligrosidad no se pueden tomar a la ligera. Por el contrario, **los derechos humanos de las personas más pobres hay que tenerlos muy en cuenta y en la más alta prioridad de nuestras democracias, y no utilizarles como una ventaja política coyuntural.** La meta del curso XXVI ha sido organizar un pensamiento amplio y abierto, basado en los principios y criterios del sistema interamericano que demuestre que en las democracias de hoy se pueden cumplir los derechos humanos desde la dimensión de la pobreza.

A modo de presentación, esta edición de la Revista incluye al inicio los mensajes de inauguración del XXVI Curso Interdisciplinario, a cargo del Presidente de la República de Costa Rica, Oscar Arias Sánchez, y de mi persona, como Director Ejecutivo de este Instituto Interamericano. Le sigue un artículo de introducción a la temática, que preparé como primera lección del Curso.

Las ponencias están divididas en dos grandes secciones. La primera está compuesta por cuatro reflexiones que tratan el tema de la pobreza desde una perspectiva de derechos humanos. En la segunda se incluyen seis aportes relativos a temas más específicos dentro del principal que nos ocupa.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas; dejamos abierta la invitación a quienes deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de Estados Americanos, universidades y centros académicos, sin cuyos aportes y contribuciones la labor del IIDH no sería posible en la Américas.

*Roberto Cuéllar M.
Director Ejecutivo*

**Otros temas relacionados con
la pobreza y los derechos humanos**

Crisis en los precios de alimentos, pobreza y seguridad alimentaria*

Rafael A. Trejos**

Introducción

Durante mucho tiempo los países de las Américas productores de productos básicos, clamaron porque era necesario obtener mejores precios por los bienes agrícolas y otros productos básicos en el mercado internacional, ya que la tendencia histórica era de deterioro de los términos de intercambio (precios relativos de los precios de los productos básicos con respecto a los precios de los productos manufacturados), con lo cual la capacidad de importación y de acumulación de dichos países se reducía con el tiempo.

Esta fue la tesis fundamental que elaboró el economista argentino Raúl Prebisch¹ y que justificó la estrategia de industrialización sustitutiva de importaciones (ISI) basada en el fortalecimiento del mercado interno, que desde después de la Segunda Guerra Mundial y hasta la crisis de la deuda externa de principios de los ochenta,

* Ponencia presentada en el XXVI Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 18 al 29 de agosto de 2008.

** Economista costarricense con especialización en desarrollo regional. Director encargado de la Unidad de Modernización Institucional (UMI) del Institucional del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). profesor de Economía Internacional y Desarrollo en el Instituto del Servicio Exterior. Ha recibido capacitaciones especiales en Políticas y Negociaciones Multilaterales para la Agricultura en OMC y CEPAL. Negociador por Costa Rica en las negociaciones de la Comunidad Económica Europea/Centroamérica. Delegado Asesor de Costa Rica a la Segunda Reunión de Cancilleres de Europa, Centroamérica y el Grupo de Contadora (Luxemburgo). Ha sido consultor internacional para la CEPAL, FAO, Banco Mundial, USAID, OEA, OIT y el SELA y tiene varias publicaciones en los temas de reforma institucional, políticas para la agricultura y contribución de la agricultura al desarrollo. Es el responsable de la elaboración bienal de *Situación y Perspectivas de la Agricultura y la Vida Rural* (IICA).

¹ Primer Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

siguieron la mayoría de los países en vías de desarrollo. También fue una de las razones por las cuales, los países productores de petróleo decidieron constituir un cartel (la OPEP) y administrar la oferta de crudo, para presionar por aumentos en los precios de estos combustibles fósiles.

Ahora que los precios de los productos básicos están creciendo rápidamente, entre ellos los de los alimentos, los países, agencias internacionales y principalmente los consumidores, e inclusive los propios agricultores, están clamando por políticas para contrarrestar los efectos de la crisis y que se actúe para evitar que los precios sigan subiendo y que se aumente el nivel de pobreza en los países.

¿Por qué hay tanta preocupación? ¿Cuál es la relación entre la pobreza y la seguridad alimentaria? ¿Cuál es la naturaleza de la crisis? ¿Cuáles son sus posibles efectos? ¿Cuál será su duración? ¿Cómo se afectará la pobreza y la seguridad alimentaria? Son algunas interrogantes que tratará de abordar el presente documento.

1. Pobreza y seguridad alimentaria

Los temas de la seguridad alimentaria y de la pobreza se relacionan con viejos problemas y preocupaciones no resueltas por las sociedades latinoamericanas, pero que en el contexto mundial actual de precios de los productos básicos creciendo rápidamente, adquieren una mayor relevancia, porque la llamada “crisis de los precios de productos básicos” amenaza con revertir avances realizados por la humanidad durante las últimas décadas y agravar la pobreza y la inseguridad alimentaria.

Hay que recordar que los países del planeta se comprometieron en el año 2000² a cumplir en un plazo máximo de 15 años una serie de metas que apuntan a mejorar los niveles de vida de las poblaciones menos favorecidas, denominados los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Algunas de esas metas tienen que ver con la pobreza y la agricultura, como por ejemplo: reducir la pobreza extrema y el hambre a la mitad para el 2015; promoción de la igualdad entre sexos

² Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas (2000).

y la autonomía de la mujer; buscar la garantía de la sostenibilidad del medio ambiente, y buscar fomentar una alianza global para el desarrollo.

También hay que recordar que con los resultados alentadores mostrados por los indicadores económicos y sociales observados en la primera mitad de la actual década, se esperaba que un amplio grupo de países de las Américas tuviera una alta probabilidad de alcanzar la primera meta de reducir para el 2015 al 50% el porcentaje de personas extremadamente pobres, respecto al dato de 1990³. Ese panorama optimista de alrededor del 2005 hay que reevaluarlo a la luz de la crisis en los precios de los alimentos de los últimos meses.

a. ¿Qué entendemos por seguridad alimentaria?

La seguridad por disponer de alimentos necesarios para el consumo y supervivencia de la población es una preocupación tan antigua como la humanidad misma. En un principio se dio la autarquía (autoabastecimiento); posteriormente la apertura al comercio, que facilitó el acceso a los alimentos que no se producían internamente.

Seguridad alimentaria es un concepto que ha ido evolucionando en el tiempo. En la década de los años setenta lo importante era que hubiese disponibilidad suficiente de alimentos, y por ello las estrategias ponían énfasis en la producción de alimentos del país.

Posteriormente se hizo énfasis en la capacidad de las personas para obtener los alimentos en las cantidades que necesitaban y en el problema de las familias pobres por garantizarse ese acceso. El problema de la seguridad alimentaria pasó de hacer hincapié en las políticas de promoción de la oferta de alimentos a las políticas enfocadas en los ingresos, ya que los gastos en alimentos representan un alto porcentaje del presupuesto familiar en los estratos más pobres.

³ Según una evaluación de las Naciones Unidas (CEPAL, 2006), Brasil y Chile ya habían alcanzado la meta y Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Perú, Colombia y Uruguay estaban en camino de lograrlo. Se anticipaba que el resto de los países tendría dificultades para alcanzar la meta de reducción de la pobreza extrema, aunque se observaba un progreso más satisfactorio respecto a la meta de erradicación del hambre.

La tesis imperante era que en lugar de tratar de buscar una autosuficiencia alimentaria nacional, es más beneficioso para los países producir y exportar productos para los cuales el país tiene ventajas comparativas internacionales y con los ingresos recibidos, importar los alimentos necesarios. Por lo anterior y como estrategias complementarias a los programas de ajuste estructural que se emprendieron para abandonar los esquemas proteccionistas asociados al modelo de industrialización sustitutiva de importaciones, a partir de la crisis de la deuda en los inicios de los ochenta se promovieron la liberalización del comercio, la conclusión de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Organismos como la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), además de promover un mayor crecimiento de la producción y de la productividad en la agricultura, se concentraban en programas de alivio a problemas de desnutrición como una dimensión importante de la seguridad alimentaria y para paliar no sólo los problemas del hambre, sino también la intensidad del hambre. En esta dirección se adoptaron los compromisos de la Cumbre de la Seguridad Alimentaria en el año 2000⁴.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha propuesto que además de los anteriores conceptos (disponibilidad de alimentos y acceso individual), también es importante la capacidad de los países para acceder al mercado internacional a adquirir alimentos (acceso país) ya que es diferente la situación de un país que tiene reservas monetarias suficientes, a otro que tiene restricciones y problemas de endeudamiento externo.

b. ¿Por qué la pobreza es importante para la seguridad alimentaria?

Como se mencionó antes, las familias de bajos ingresos destinan una elevada porción de sus presupuestos familiares a la adquisición de alimentos. Las familias pobres y en especial las que se encuentran

⁴ De acuerdo a estimaciones de la FAO, para finales de siglo XX existían 815 millones de personas desnutridas en el mundo, de las cuales 777 millones se localizaban en países en desarrollo. FAO, *The State of food insecurity in the world*, 2000.

en situación de pobreza extrema, no tienen un ingreso suficiente para adquirir los alimentos en las cantidades y calidades necesarias para mantener una nutrición adecuada y normalmente se encuentran con problemas de algún grado de desnutrición o privación de alimentos, con lo cual aumentan los riesgos de salud.

Puede haber problemas de nutrición que no están asociados a la pobreza sino que se derivan de dietas mal concebidas y son también problemas de salud pública, pero el problema de la pobreza es de un ingreso insuficiente que no les permite adquirir el número de kilocalorías requeridas diariamente por una persona para mantener su salud y reproducir su fuerza de trabajo.

La FAO estimaba que la mayor parte de las 800 millones de personas que padecen hambre crónica tienen una dieta que es inferior en 100 a 400 kilocalorías diarias a las necesarias. Esas personas no necesariamente están muriendo de inanición, pero sí tienen bajo peso, están más expuestas a enfermedades y la falta de calorías es compensada por el cuerpo con disminución de la actividad física (lo cual limita su aptitud para el trabajo y obtener mejores ingresos que lo saquen de la pobreza), y en los niños con menor crecimiento y menor capacidad para concentrarse en la escuela.

c. Importancia de los precios de los alimentos en la seguridad alimentaria

Al dedicar la mayor parte de su ingreso a adquirir alimentos, los hogares pobres son muy susceptibles al incremento de sus precios. Conforme aumentan los precios de un alimento hay una tendencia para sustituirlo en el ingreso por el consumo de otro alimento relativamente más barato, pero que en la mayoría de los casos tiene una menor calidad nutricional, de esta manera agravando el problema de la seguridad alimentaria.

Los hogares pobres urbanos son generalmente más susceptibles a experimentar problemas de seguridad alimentaria que los hogares rurales por varias razones. En primer lugar, los hogares urbanos generalmente no consumen alimentos en su estado primario, sino que adquieren muchos alimentos procesados, que son más caros. También tienen pocas posibilidades de producir sus propios alimentos,

salvo casos de excepción⁵. Si aumentan los precios de los alimentos básicos también aumentan los alimentos procesados en las cadenas agroalimentarias y se afecta en forma importante la capacidad de compra de los hogares urbanos más pobres.

Los hogares rurales también son afectados, aunque es previsible que en menor grado que los similares urbanos. Los hogares rurales tienden a consumir más alimentos en su estado primario y además consumen alimentos tradicionales disponibles en las zonas rurales, que generalmente no están afectados por los incrementos de precios en los mercados. También pueden producir parte de los alimentos que consumen (producción de autoconsumo) y en alguna medida, beneficiarse de los precios de alimentos que producen y suben de precio. Sin embargo, estudios de la CEPAL indican que, aún en el caso de familias rurales con producción para autoconsumo, éstas son consumidores netas de alimentos (es decir compran más que lo que se autoabastecen) y por ende, son perjudicadas con los aumentos de los precios.

2. Agricultura, pobreza y seguridad alimentaria

a. Agricultura y pobreza en América Latina

Según estimaciones del Banco Mundial⁶, el 75% de los pobres mundiales viven en las zonas rurales y la mayoría de ellos tienen en la agricultura su actividad principal o principal medio de vida.

Las causas de que la población rural vinculada a la agricultura sea mayoritariamente pobre, y por ende con problemas de seguridad alimentaria, son múltiples. Una de las variables explicativas más utilizadas era la de los bajos precios que reciben por sus cosechas. Por ello, el crecimiento de los precios era visto como una bendición para los agricultores y de hecho, el mejoramiento en los niveles de reducción

⁵ En las zonas urbanas, cosechar vegetales o frutas en patios es cada vez más difícil por los avances en la urbanización, y tener aves de corral y otros animales domésticos susceptibles de consumo es restringido también por disposiciones de salud pública. Las alternativas como cultivos hidropónicos, son poco extendidas.

⁶ Banco Mundial, *Informe del Desarrollo Mundial*, 2008.

de la pobreza observados durante el primer quinquenio de la década del 2000, se atribuía en gran medida a la transmisión de los precios altos en forma de ingresos más altos.

Sin embargo, los problemas estructurales que afrontan los hogares pobres rurales en la agricultura limitan las posibilidades de que la transmisión de precios a los ingresos sea aprovechada en todo su potencial. En efecto, hay en muchos casos poca vinculación a los mercados más amplios y esas vinculaciones se hacen en una posición en la que se refleja su poco poder de negociación frente a intermediarios, procesadores, comerciantes y minoristas. También tienen limitaciones de acceso a activos como para reaccionar con aumentos de producción a las señales positivas que están emitiendo los precios.

Por otra parte, la agricultura ha tenido una valoración disminuida en las prioridades de las políticas públicas y en la asignación de recursos. De hecho, la asignación del gasto público en la agricultura y las zonas rurales ha mostrado un franco descenso durante las dos últimas décadas. Según estimaciones realizadas por el Banco Mundial, en América Latina sólo se dedica en promedio el 6% del gasto público para la agricultura, porcentaje muy inferior a la contribución de este sector a la generación de la producción y la riqueza nacional (ver Figura 1).



Figura 1

Fuente: Banco Mundial, Informe del Desarrollo Mundial, 2008.

También la ayuda internacional para el desarrollo ha disminuido significativamente y en América Latina la agricultura sólo recibe el 4% del total de la ayuda oficial al desarrollo.

b. Agricultura y seguridad alimentaria

La población mundial ha ido creciendo rápidamente y los ingresos también, lo cual ha repercutido en una expansión importante en la demanda por alimentos. En la actualidad se considera que existe un capacidad de producción suficiente para atender la demanda mundial, y muchos especialistas opinan que lo que existe es un problema de distribución que tiene que ver con la capacidad de acceso a los alimentos, problema que se presenta a nivel de países y también al interior de los países, en los estratos de menor ingreso de la población.

Se estima que la población mundial se duplicará para el 2050. El planeta deberá afrontar el desafío de cómo aumentar el doble de población con recursos naturales (especialmente tierra y agua) limitados y en retracción debido a la expansión urbana y al deterioro (degradación de suelos, mayor desertificación, contaminación de acuíferos, etc.).

Ante ese panorama, algunos autores profetizan hambrunas y crecientes conflictos por alimentos. Sin embargo, al igual que en el pasado la tecnología y el avance en el conocimiento pueden jugar un papel primordial en la respuesta a ese tremendo desafío. En la mayoría de los países de América Latina y en los países en desarrollo del mundo, los rendimientos de los cultivos están muy por debajo de los estándares de países más desarrollados; ello evidencia que hay mucho por avanzar en la investigación y la innovación tecnológica. Los desarrollos biotecnológicos (más allá de los organismos modificados genéticamente), presentan nuevas posibilidades de producir más, con menos agroquímicos y con variedades más resistentes a las plagas, en la misma superficie de tierra.

Los alimentos desarrollados con mejoras biotecnológicas pueden ver incrementadas sus capacidades nutritivas, alargar su vida útil, incorporadas propiedades que contribuyan a la salud, etc., todo lo cual contribuiría a mejorar la seguridad alimentaria.

c. Patrones de consumo de alimentos y salud

Las urgencias de una vida muy ocupada –con menos tiempo libre, con la incorporación creciente de la mujer al trabajo fuera del hogar– ha propiciado el formidable desarrollo de la industria de la comida rápida y de los alimentos preparados, así como de la mayor frecuencia de la práctica de “comer fuera”.

Cada vez son mayores las evidencias de que muchos de esos patrones de consumo están conduciendo a una sociedad con problemas nutricionales no originados en la falta de alimentos, sino en la calidad de los alimentos consumidos. La obesidad por inadecuadas prácticas alimenticias pareciera ser uno de los signos de la sociedad moderna.

El peso de la industria agroalimentaria, sus prácticas de comercialización y su publicidad impactan crecientemente en la conformación de hábitos de consumo que imponen nuevas costumbres alimenticias, presionando para la desaparición de alimentos tradicionales y autóctonos.

Sin embargo, el gran crecimiento del comercio agroalimentario y la creciente preocupación por problemas de salud pública, vegetal y animal, han promovido la mayor promulgación de normas para asegurar la calidad y la inocuidad de los alimentos y su exigencia en el comercio internacional. Los problemas de las vacas locas, la fiebre aftosa, los contenidos de residuos químicos en los alimentos, el temor por una pandemia por la influenza aviar, el control de la mosca del mediterráneo, etc., generan controles crecientes y nuevas normas para asegurar la salud y evitar elevadas pérdidas económicas.

Además, poblaciones mejor informadas, más conscientes y con capacidad de pagar precios más altos, expanden los mercados de alimentos frescos y naturales, alimentos producidos orgánicamente y alimentos funcionales, todos ellos con impacto positivo en la salud de los consumidores.

3. La actual crisis de los precios en los alimentos

a. ¿Qué está pasando con los precios de los alimentos?

Los precios de los productos básicos han aumentado desde el 2008 a una tasa promedio anual del 16,2% jalonados por los precios del petróleo y de los metales (18,5 y 19,4% respectivamente). Los precios de los alimentos y bebidas también crecieron a una tasa del 13,3%, revertiendo la tendencia histórica de las dos décadas previas (ver Figura 2).

El crecimiento acumulado hasta abril del 2008 fue en promedio cercano al 65% para el global de los productos básicos; el de los alimentos ha sido en promedio del 49%. Casi todos los alimentos básicos (arroz, trigo, maíz, azúcar y leche) están experimentando episodios inflacionarios (los precios de arroz casi se han triplicado desde enero de este año y el trigo ha duplicado su precio en el último año, experimentando un salto de un 25% en un solo día en febrero pasado).

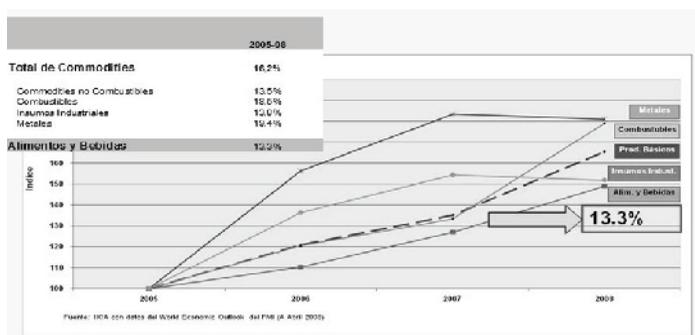


Figura 2. Evolución de los precios de productos básicos.

Fuente: IICA, con datos del World Economic Outlook del Fondo Monetario Internacional (a abril del 2008).

Al analizar el comportamiento de los precios a largo plazo se aprecia que el problema de los precios no es su nivel actual (ya que en términos reales son similares a los observados en la década de los 70), sino que estriba en el crecimiento muy acelerado que se ha observado en un período de tiempo muy corto. Ello genera señales muy fuertes y provoca ajustes importantes en el mercado.

Las consecuencias de los incrementos se empiezan a manifestar en términos de escaseces, pronósticos de hambrunas y de fatales consecuencias para los países más pobres y los más pobres de los países⁷. Según estimaciones de la CEPAL, “un incremento del 15% de los alimentos eleva la incidencia de la indigencia en casi tres puntos –del 12,7% al 15,9%. Ello implica que 15.7 millones más de latinoamericanos caigan en la indigencia”.

Una preocupación desde el punto de vista del futuro de la agricultura y de la seguridad alimentaria es que el aumento en los derivados de los hidrocarburos, como los fertilizantes, es mayor que el crecimiento de los precios de la energía, lo cual incidirá en un incremento de los costos de producción de alimentos y puede generar caída en los rendimientos si el aumento de precios restringe el uso de fertilizantes (ver Figura 3).

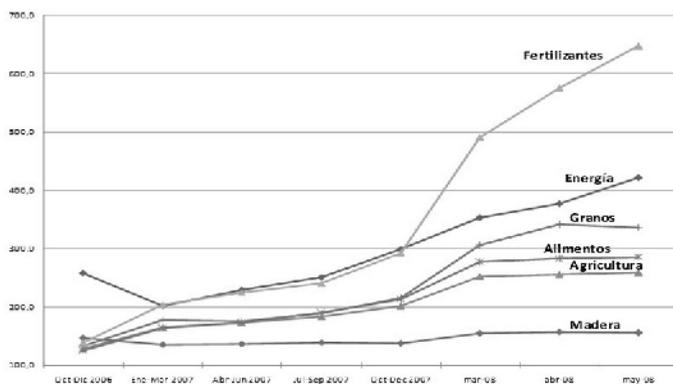


Figura 3. Índice de precios de commodities del Banco Mundial (2000=100)

b. ¿Por qué están subiendo los precios de los alimentos?

Aunque hay diferencias en cuanto a las causas de la subida de los precios para los diferentes productos, se citan dos **factores de demanda** importantes. El primero de ellos es el incremento de la

⁷ El Banco Mundial pronostica que pueden haber problemas muy graves en 33 países (la mayoría de África y Asia) con peligro de caer en alto riesgo de malestar social y la CEPAL estima que más de 10 millones de personas que habían salido de la pobreza y de la indigencia en América Latina, pueden volver a caer esos estados.

demanda de productos agrícolas para la producción de biocombustibles. Los expertos señalan que los biocarburantes causan un tercio del alza de los precios y censuran las subvenciones a los agrocombustibles, aunque hay debate sobre los beneficios y perjuicios del conflicto entre la alimentación y la energía. Por otra parte, el aumento en el ingreso de los países en desarrollo, especialmente de la China e India, está presionando por mayores importaciones de alimentos en un momento donde los inventarios, especialmente de granos, se encuentran en los niveles más bajos.

En cuanto a los **factores de la oferta** se cita la disminución de inventarios en los países más desarrollados, que se origina en las reformas en las políticas y en las limitaciones a los subsidios en dichos países, que otrora incentivaban acumulación de grandes inventarios.

El cambio climático también está impactando: se han agudizado y han afectado la oferta mundial de alimentos. Australia, un importante productor y exportador mundial, tiene dos años de severa sequía, pero también ha habido episodios climáticos extremos en Estados Unidos (inundaciones), la Unión Europea, Canadá y Ucrania.

Los altos precios del petróleo están también impactando por la vía de los costos de producción, ya que se incrementan los costos de los fertilizantes, de los combustibles, del transporte, de la refrigeración para la conservación de los productos.

Un nuevo factor derivado de la crisis inmobiliaria en los Estados Unidos es que el capital especulativo, que ya había hecho su presencia en el mercado de petróleo, ahora también se refugia en los otros productos básicos de futuros. Las inversiones de los grandes fondos (medidas mediante el índice MSCI World) crecieron en un 5,8%. Las inversiones en futuros de maíz, soja y trigo ascendieron a 47 mil millones frente a 10 mil millones en el 2007 y están comprando en Estados Unidos cientos de hectáreas de cultivos, levantando almacenes para cosechas en empresas de fertilizantes.

c. ¿Hasta cuándo seguirán aumentando los precios de los alimentos?

Hay diversos pronósticos que difieren en cuanto a cuál será la duración del shock y la futura evolución de los precios. Algunos pronósticos plantean un escenario de por lo menos 10 años de precios altos (OCDE-FAO) y que al final los precios reales serán más altos que el promedio del período 2005-2007. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) pronostica que la mayor demanda y el avance de los hidrocarburos provocarán alzas entre el 20 y el 80% en la próxima década, y el costo de las importaciones se disparará. El arroz y el azúcar subirán en más de un 30% (un 10% descontando la inflación) y el trigo aumentará en un 40% (la mitad en términos reales). Otros, como el Banco Mundial, predicen que seguirán subiendo hasta el 2009 para iniciar un descenso muy lento en los años siguientes.

d. Crisis de los precios, pobreza y vulnerabilidad alimentaria

Según un estudio reciente del IICA⁸, tomando los cinco grupos que representan más del 88% del total de calorías consumidas por los países de América Latina y el Caribe (de acuerdo a la participación de cada alimento en la canasta de consumo, según la FAO para el 2003) y cómo han aumentado esos precios durante el período 2003-2008, se observa que se ha más que duplicado el costo de la canasta de consumo a precios internacionales (ver figuras 4 y 5).

Según el mismo estudio, si se analiza lo sucedido con el poder adquisitivo, medido a través del crecimiento del ingreso per cápita en términos reales, éste último creció en el mismo período 2003-2008 en un 76%, mientras que el costo de la canasta de alimento referida creció en un 105%, lo cual permite concluir que el poder adquisitivo ha disminuido en forma significativa.

Sin embargo, la situación no es homogénea a nivel de países. Algunos países exportadores netos de alimentos, como la mayoría del sur del Continente (especialmente Argentina, Brasil y Uruguay),

⁸ Chavarría, Hugo, IICA-UMI, 2008 (por publicar).

que son importantes productores de granos y oleaginosas, han experimentado mejoras en su poder adquisitivo de alimentos. En cambio, la mayoría de los países centroamericanos, del Caribe, del área Andina y de América del Norte han experimentando pérdidas del poder adquisitivo.

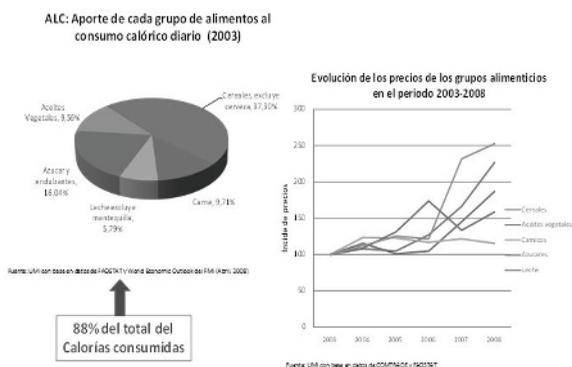


Figura 4.

¿Son relevantes los precios en alza para la seguridad alimentaria?

Fuente: IICA, UMI, con base en datos de COMTRADE y FAOSTAT.

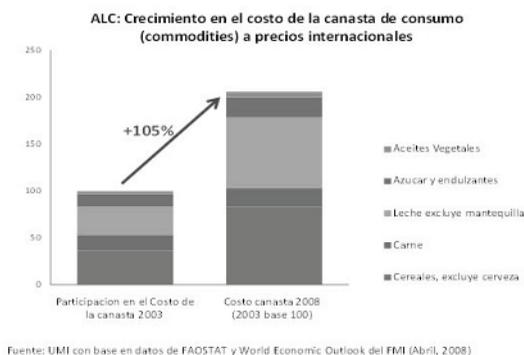


Figura 5. Se ha más que duplicado el costo de la canasta de consumo de alimentos.

Fuente: IICA, UMI, con base en datos de FAOSTAT y World Economic Outlook del FMI (a abril de 2008).

La dependencia de la oferta doméstica de las importaciones de alimentos y la estructura de los consumos y elasticidades de demandas que determinan capacidades de sustitución, influirá en el grado de vulnerabilidad de los consumidores de un país. Una

combinación de alta dependencia de importaciones de alimentos con un consumo elevado de los productos que más aumentan de precio, arrojará mayor vulnerabilidad, especialmente en situaciones de bajas reservas internacionales o cuando se imponen restricciones a las exportaciones.

e. La crisis tomó mal preparados a los países

La inversión en la agricultura se ha venido reduciendo durante las dos últimas décadas en los países en vías de desarrollo, lo que ha significado una omisión importante de las políticas públicas que se explica por una subvalorización de la importancia de la agricultura y de las economías rurales al desarrollo de los países, que hoy día muestra sus resultados negativos.

La menor valoración de la importancia de la agricultura se ha reflejado en los presupuestos nacionales, donde el gasto público agropecuario en los países en vías de desarrollo ha ido cayendo y muestra valores muy inferiores a la contribución real de la agricultura a la economía de esos países.

En la banca multilateral también se observa una gran caída en los recursos colocados en las zonas rurales y en la agricultura. La cartera agrícola y rural representaba alrededor del 20% de la cartera del Banco Mundial a inicios de los ochenta y bajó a menos del 12% en los últimos años.

Los gobiernos eliminaron o redujeron el papel de los bancos de desarrollo agrícola y las soluciones del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil, creando mecanismos alternativos como microbancos, cajas agrarias, bancos locales, han sido positivas pero insuficientes para atender las necesidades de crédito agrícola y rural.

La inversión en la agricultura ha sido privada y ligada a los cultivos comerciales más rentables, tales como la soya en el Cono Sur de las Américas.

El IICA ha venido sosteniendo que hay una especie de círculo vicioso que atenta contra la mayor inversión pública en la agricultura

y las zonas rurales y ello ha condicionado negativamente el clima de inversión para la inversión privada en el campo. El mencionado círculo vicioso se puede apreciar en la Figura 6 siguiente.

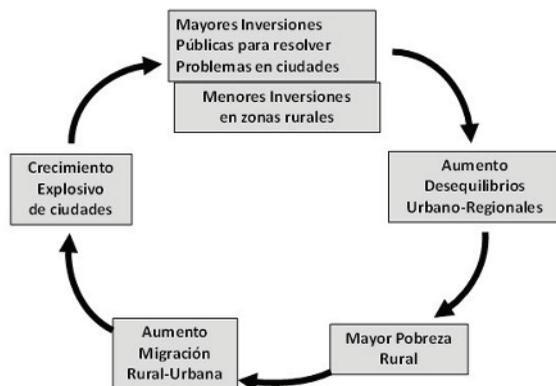


Figura 6. Círculo vicioso de la inversión pública.

El acelerado proceso de urbanización ha generado problemas crecientes en las ciudades, así como presión por mayores inversiones en las zonas urbanas y menores en las rurales. A través del tiempo ello ha producido mayores desequilibrios entre el campo y la ciudad, ampliando las brechas de desarrollo regional.

El resultado de menor desarrollo en el campo y políticas con sesgo anti agricultura, por ejemplo las comerciales de países más desarrollados, ha derivado en mayor pobreza rural. Ello ha contribuido a mayor migración campo-ciudad, lo cual ha significado un traslado de la pobreza (los pobres urbanos tienen en gran medida pasaporte rural).

La migración del campo a la ciudad no sólo hacer crecer explosivamente las ciudades, sino que aumentan sus problemas, la demanda por servicios, la marginalidad, la criminalidad y la violencia, lo cual presiona por mayores inversiones en las ciudades para resolver sus problemas. El resultado colateral en muchos de los países es una menor producción de alimentos para abastecer la población local, acompañada de un incremento de las importaciones de alimentos.

En el caso de América Latina y el Caribe –aunque también sucede en otras regiones del mundo–, la migración campo-ciudad se traduce también en migración hacia otros países más desarrollados, lo cual ha contribuido a que la pobreza rural no sea más amplia, ya que no sólo reduce el número de personas (en algunos países representa como promedio cerca de un 10% de su población, como en México, El Salvador, Honduras, Colombia, Haití y República Dominicana), sino que las remesas de divisas a familiares que quedan en los países constituyen ingresos que posibilitan mayor posibilidad de consumo e inversiones en desarrollo humano (salud, educación, mantenimiento de los hijos en las escuelas, etc.) y contribuyen a la estabilidad en las balanzas de pagos. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) ha estimado que sin las remesas la pobreza en la región sería mayor en un 9%, es decir, pasaría del 35,1% actual al 44%, una cifra explosiva.

4. La estrategia para afrontar la crisis de precios

a. Hay que revisar el modelo de desarrollo

Los países de las Américas han adoptado una serie de medidas y políticas para enfrentar la crisis de los precios de los productos básicos, entre ellos los alimentos. Las políticas van desde programas de promoción para incrementar la producción de los productos básicos que han aumentado vertiginosamente de precios, hasta políticas de transferencias para garantizar niveles de consumo de los habitantes más afectados por la crisis. Algunos países han adoptado políticas para restringir el comercio exterior (prohibición de exportaciones) para garantizar el suministro de alimentos por la producción nacional, pero esas medidas pueden funcionar a nivel de países individuales y a corto plazo, pero pueden contribuir a ahondar la crisis internacional a mediano plazo.

La crisis de alimentos ha traído a la palestra nuevamente la discusión sobre los amplios subsidios que otorgan a sus agriculturas en los países desarrollados y las limitaciones al acceso a sus mercados, políticas que han afectado negativamente las posibilidades de

producción y comercio de los países en desarrollo⁹. Pero contrario a lo que se suponía, no contribuyó a la conclusión exitosa de la Ronda de Doha para el Desarrollo (OMC, 2001), cuyo talón de Aquiles siguió siendo la agricultura.

La crisis de los precios de alimentos debe considerarse como una oportunidad para revisar las políticas para la agricultura y la vida rural en los países y realizar una revisión sobre la importancia del rol que juega la agricultura en el proceso de desarrollo nacional.

Muchas de los principales desafíos que enfrentan los países (pobreza e inseguridad alimentaria; producción de energías limpias sustitutas de combustibles fósiles; el cambio climático y el deterioro de los recursos naturales; la alimentación de la población del futuro), pasan necesariamente por considerar una mayor importancia de la agricultura y del medio rural que la que otorgaron los gobiernos en el pasado. Se requieren acciones de corto plazo, pero también una visión y estrategias de largo plazo: hay que forjar una visión de largo plazo.

b. Acciones de corto plazo para enfrentar la crisis

La mayoría de las respuestas de los países han estado orientadas a atender la crisis y no ha corregir los problemas estructurales del desarrollo.

Son necesarias las acciones de corto plazo para contrarrestar los efectos negativos de la crisis, especialmente sobre las poblaciones más vulnerables (la población más pobre) que están experimentando el mayor impacto desfavorable del aumento de precios de los alimentos. Sin embargo, las acciones de corto plazo deben estar acotadas en el tiempo y no convertirlas en políticas de largo plazo.

Hay que recordar que esta población más pobre destina un mayor porcentaje de su ingreso al consumo de alimentos y además tienen una dieta basada en los alimentos que han subido mayormente de precio. Esta población no tiene mucha posibilidad de sustituir o reducir el

⁹ Aunque en algunos países no productores de alimentos subsidiados por los países desarrollados, sus consumidores se benefician por la importación de dichos productos.

consumo de alimentos y evitar caer en mayores niveles de subnutrición y pobreza.

También son necesarias políticas de corto plazo orientadas a aumentar la oferta de alimentos.

La buena noticia es que la mayoría de los países en América Latina están pasando por una buena situación fiscal, lo que permite implementar medidas de corto plazo.

c. Estrategias de mediano y largo plazo¹⁰

Para convertir la crisis en una oportunidad debe establecer una visión de largo plazo que contemple algunos de los siguientes elementos:

- Se deben retomar las políticas sectoriales fuertes, pero sin repetir los errores del pasado y observando los equilibrios en las políticas macro.
- Las políticas sectoriales deben ser más integrales y con una visión más amplia, teniendo en cuenta la heterogeneidad de las diferentes realidades regionales.
- Hay que revalorizar las políticas productivas y comerciales como parte del paquete de solución. Es menester realizar un esfuerzo para completar Doha y evitar nuevos proteccionismos.
- Es importante rescatar la importancia de otros cultivos y alimentos tradicionales.
- Aumentar las inversiones en el medio rural: más gasto público rural, pero con más eficiencia en el gasto. Retomar las inversiones en riego, considerando que el problema del agua será grave en el futuro.
- Promover el uso de fuentes de energía alternas al complejo petrolero (combustibles fósiles), pero amigables con el ambiente y que no compitan con la alimentación. Deben cuidarse los balances de energía.

¹⁰ Estas propuestas son resultado de un reciente Taller Internacional de Expertos, convocado por el IICA y realizado en San José durante los días 8 y 9 de julio, 2008.

- Hay que hacer un esfuerzo importante por mejorar la tecnología e investigación para elevar los niveles de rendimientos, sobretodo de la pequeña agricultura familiar. Se requiere una “nueva revolución verde”.
- Hay que velar porque la tecnología llegue a los pequeños productores, no sólo para que aumenten los rendimientos sino como una forma de apoyar salidas de la pobreza y garantizar la seguridad alimentaria.
- Hay que prepararse para enfrentar los escenarios negativos del cambio climático, que no será neutral, especialmente en los territorios tropicales del continente, y mejorar los mecanismos de adaptabilidad. Se requieren más estudios.
- Fomentar una imagen positiva de la agricultura.
- Mejorar el acceso de los pequeños productores rurales a activos.
- Promover el desarrollo de mercados y de instrumentos para reducir la volatilidad de los precios y mejorar la transparencia en la transmisión de los precios. Hay que mejorar los mercados pero sin descuidar los aspectos que no resuelve el mercado.

Reflexiones finales

Las causas de la crisis actual son más complejas que en el pasado. La crisis exacerbó los problemas estructurales no resueltos en la mayoría de los países de América Latina, especialmente el de la pobreza y la inseguridad alimentaria.

La crisis actual no es un fenómeno de corto plazo y los precios nominales de los alimentos probablemente no bajarán nunca a los niveles que tenían antes del 2005, pero los precios reales sí pudieran reducirse en el futuro. No se sabe con exactitud cuándo se reducirán los precios reales y ello dependerá de la adopción de nuevas tecnologías, la evolución del poder adquisitivo de los países en vías de desarrollo, la utilización de productos para la producción de energía, etc.

Las soluciones a muchas de las causas de la crisis de precios de los alimentos actual pasan por la agricultura y el medio rural, ya que

para aumentar la producción de alimentos hay que modernizar y hacer más eficiente la producción agrícola; para reducir la pobreza rural hay que mejorar los empleos y los ingresos de los habitantes rurales; para abordar el cambio climático, hay que hacer un mejor manejo de los recursos naturales, que son la materia prima para producir alimentos; para afrontar los altos precios de los combustibles fósiles, hay que promover usos de alternativas energéticas más limpias, como los biocombustibles, que tienen su base en la producción agrícola.

Sin embargo, los escenarios requieren visiones y estrategias más integrales, donde se requiere ver a la agricultura en una forma más holística, cuyas actividades tienen asiento en los territorios rurales, utilizan recursos naturales y humanos localizados en dichos territorios, pero se integran en cadenas agroalimentarias que van desde la finca hasta los supermercados y a la mesa del consumidor, ubicado en los mercados locales e internacionales.

Para ello, es necesario revisar el papel de la agricultura y el medio rural en el desarrollo, la valoración de su contribución al desarrollo y la forma en cómo vemos y actuamos sobre la agricultura y el medio rural.

