

## DERECHO A LA ALIMENTACIÓN INFORME TEMÁTICO 1

# Volatilidad de los precios de los alimentos y derecho a la alimentación

- \* Es reconocido que en general la alta volatilidad de los precios de los alimentos produce efectos negativos en la seguridad alimentaria.
- \* Dicha volatilidad afecta especialmente a los grupos más vulnerables; la agricultura familiar de subsistencia, y la población urbana y rural de bajos ingresos.
- \* Las medidas de política tomadas durante la crisis de los precios de los alimentos entre los años 2006 y 2008 actuaron fundamentalmente sobre los efectos de la crisis, y no sobre sus causas. El rápido incremento de los precios iniciado en el segundo semestre de 2010 muestra el débil equilibrio en el que aún se encuentra el sistema alimentario mundial.
- \* La utilización de los principios del Derecho a la Alimentación contribuirían a incrementar la eficacia y sostenibilidad de las principales medidas que se están poniendo en práctica para enfrentar y reducir la volatilidad de los precios, identificando los posibles efectos negativos de las mismas sobre los más vulnerables y sugiriendo alternativas para mejorar su seguridad alimentaria.
- \* Parece cada vez más evidente que la solución a medio plazo para reducir la excesiva volatilidad pasa por una mejor gobernanza de la seguridad alimentaria. Es en este ámbito donde el enfoque del Derecho a la Alimentación está mostrando experiencias con mayor valor añadido.
- \* La realización del Derecho a la Alimentación se dirige a la raíz del problema, a sus causas estructurales, e implica tratar de superar los orígenes sociales, políticos y culturales del hambre.

### Volatilidad y la experiencia durante 2006-2008

La volatilidad, entendida como cambios significativos y frecuentes en el sentido y magnitud en los precios de los alimentos<sup>1</sup>, puede representar efectos perjudiciales para gran parte de los productores, consumidores y estados. Éste fenómeno, cuando se produce de forma excesiva y provoca que los precios se incrementen, hace que las decisiones de los productores sobre cómo y qué producir estén sujetas a mayor riesgo. Las poblaciones con limitados ingresos a su vez ven como su poder adquisitivo disminuye drásticamente y las desigualdades se amplían. Durante el periodo 2006 y 2008 por ejemplo, el aumento de los precios fue uno de los principales factores en el incremento del número de personas que sufrían hambre hasta alcanzar los mil millones. Este fenómeno afecta también a los gobiernos, porque pueden llegar a enfrentar situaciones altamente inflacionarias, con inesperadas repercusiones fiscales y presupuestarias que generen alta tensión social.

No hay evidencias claras de cuál será la tendencia futura de

la volatilidad. Experiencias pasadas muestran que periodos de precios y volatilidad elevados suelen ser seguidos de otros periodos de precios relativamente estables y bajos, sin embargo, lo cierto es que los altos niveles acontecidos en los últimos cinco años hace que exista preocupación sobre la frecuencia, severidad y amplitud de los mismos<sup>2</sup>.

La FAO estudió<sup>3</sup> las medidas de política implementadas por 81 países en el contexto de la crisis de los precios de los alimentos entre los años 2006 y 2008. Su análisis muestra que en general se trataron de iniciativas tendientes a mitigar el efecto de los altos precios sobre el consumidor. En general se pusieron en práctica iniciativas que pudieron implementarse rápidamente y de forma relativamente sencilla. A pesar de todos estos esfuerzos, debido en parte a que durante las últimas décadas los precios de los productos agrícolas se habían mantenido bajos (en términos reales), se desincentivó la inversión en el sector y se desmanteló en gran

1 FAO. 2010. *Price Volatility in Agricultural Markets. Evidence, impact on food security and policy responses*. ES Policy Brief, n. 12. Roma.

2 FAO, IFAD, IMF, OECD, UNCTAD, WFP, the World Bank, the WTO, IFPRI and the UN HLT. 2011. *Price Volatility in Food and Agricultural Markets: Policy Responses*. Roma. FAO.

3 Demeke, M., Pangrazio, G. & Maetz, M. 2011. *Country responses to turmoil in global food markets. En Safeguarding food security in volatile global markets*, editado por Prakash, A. Roma. FAO.

## INFORME TEMÁTICO 1

medida la capacidad operativa del estado en el medio rural. En consecuencia, los instrumentos que trataron de ponerse en marcha no sólo fueron insuficientes, sino que además no funcionaron de la forma prevista. La fuerte caída de los precios en el segundo semestre de 2008, hizo que gran parte de los gobiernos desactivaran las medidas iniciadas, y que éstas tuvieran un alcance de corto plazo.

**Medidas de política utilizadas por 81 países de Asia, África y América Latina y el Caribe en el contexto de la crisis de los precios de los alimentos durante los años 2006 y 2008.**

Medidas basadas en el mercado doméstico	Número de países
Poner a disposición reservas de alimentos a precios subsidiados	35
Suspensión/reducción del IVA u otros impuestos	23
Control de precios a productos básicos y/o restricción del comercio privado	21
Medidas de política comercial	
Reducciones fiscales y de las tarifas de aduanas para importación de alimentos e insumos	43
Reducción, prohibición o impuestos a la exportación de alimentos	25
Redes de protección social	
Transferencias monetarias y/o de alimentos	33
Incrementar la disponibilidad de ingresos	16
Medidas de apoyo a la producción no basadas en el mercado	
Programas de apoyo productivo	35
Programas de suministro de semillas y fertilizantes	9
Intervenciones basadas en el mercado	15

**Fuente:** Demeke, M., Pangrazio, G. & Maetz, M. 2011. Country responses to turmoil in global food markets. En *Safeguarding food security in volatile global markets*, editado por Prakash, A. Roma. FAO.

Por tanto, la experiencia de los altos niveles de volatilidad vividos en 2006 y 2008 puso de manifiesto el precario equilibrio de los mercados agrícolas, la escasa capacidad de los poderes públicos para tratar de manejar la situación en favor de los intereses generales, y el consecuente aumento en el número de personas que padecen hambre en el mundo. Estos hechos han evidenciado la necesidad de considerar el acceso a los alimentos de todos como un **derecho humano fundamental** y un elemento prioritario para garantizar la viabilidad socioeconómica de los países.

### Análisis de nuevas propuestas desde un enfoque de Derecho a la Alimentación

Los problemas derivados de una excesiva volatilidad de los precios de los alimentos, ha hecho que en los últimos años se hayan implementado y propuesto una amplia gama

de medidas de política, que al menos desde la óptica del derecho a la alimentación es preciso analizar:

#### a) Producción sostenible y gestión de riesgos

En un contexto de altos precios de los alimentos, cualquier respuesta estructural a la volatilidad de los precios pasa por el reinvertir en la agricultura. Desde una perspectiva de derechos este aumento productivo debe ser sostenible, y priorizando los esfuerzos públicos sobre los pequeños productores pobres y los asalariados rurales<sup>4</sup>.

Gran parte de la solución se encuentra en este en este tipo de agricultura, y su desarrollo a una escala suficiente para que pueda generar los alimentos e ingresos necesarios sin comprometer la satisfacción de demandas futuras, requiere proveer a los habitantes rurales de los medios y capacidades necesarias. La promoción a mayor escala de esta agricultura más sostenible y con mayor resiliencia ante shocks (climáticos o de precios) requiere del apoyo de lo público en combinación con lo privado (los propios productores fundamentalmente); priorizando la provisión de bienes públicos tales como servicios de extensión, infraestructura rural, el acceso a mercados locales y nacionales, acceso a crédito y seguros adaptados a las realidades de estos productores, investigación e innovación, capacitación y apoyo a las organizaciones y cooperativas de productores.

Desde el punto de vista de la agricultura más industrializada, se propone igualmente considerar en mayor medida sus externalidades, tales como los costes del uso de recursos naturales (suelo, agua, biodiversidad fundamentalmente), para incentivar modelos de producción más eficientes y sostenibles con menor impacto sobre el equilibrio del sistema alimentario.

Velar por la formulación, implementación y cumplimiento de leyes laborales en el medio rural es esencial para que los asalariados puedan aprovechar el eventual crecimiento del sector, a través de ingresos más justos y accediendo a las coberturas sociales a las que tienen derecho (salud y pensiones fundamentalmente). Todo ello exige formas para garantizar una mayor cantidad de recursos financieros del estado, y un uso eficiente de los mismos.

#### b) Redes de protección social

Las redes de protección social y alimentarias son un instrumento que los estados han desarrollado significativamente en los últimos años, y que pueden facilitar la obligación de proveer el derecho a una alimentación adecuada a aquellos, que por razones fuera de su control, no puedan asegurársela por sus propios medios. Dichas redes pueden jugar un papel esencial para enfrentar situaciones de hambre temporales o crónicas, incluidas las emergencias, y por tanto para asegurar el derecho a la alimentación. Como todos los derechos humanos están interrelacionados y son interdependientes, las redes de protección social deben ser diseñadas e implementadas teniendo en cuenta otros derechos humanos, en particular los económicos, sociales y culturales, y los principios de no discriminación. Si son adecuadamente diseñadas pueden suponer una contribución importante para la reducción de

<sup>4</sup> FAO, CEPAL, OIT. 2010. *Políticas de Mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina*. Santiago de Chile.

## INFORME TEMÁTICO 1

la pobreza y el desarrollo a través de complementariedades y sinergias con los programas de promoción de agricultura familiar, salud, educación y dinamización de economías locales. Por tanto, las redes de protección social deberían considerarse como una inversión que contribuye al desarrollo a medio y largo plazo, y no como una intervención asistencialista.

A pesar de que conceptualmente la idea de las redes de protección social pueda ser sencilla, la realidad es que su diseño, implementación y monitoreo es complejo. Hay ciertas recomendaciones generales que pueden contribuir a su éxito, pero su diseño debe ajustarse a objetivos y contextos locales. Que tengan muy presentes las visiones de los participantes, y no tanto las necesidades y prioridades de las agendas políticas centrales, la de los países y agencias donantes.

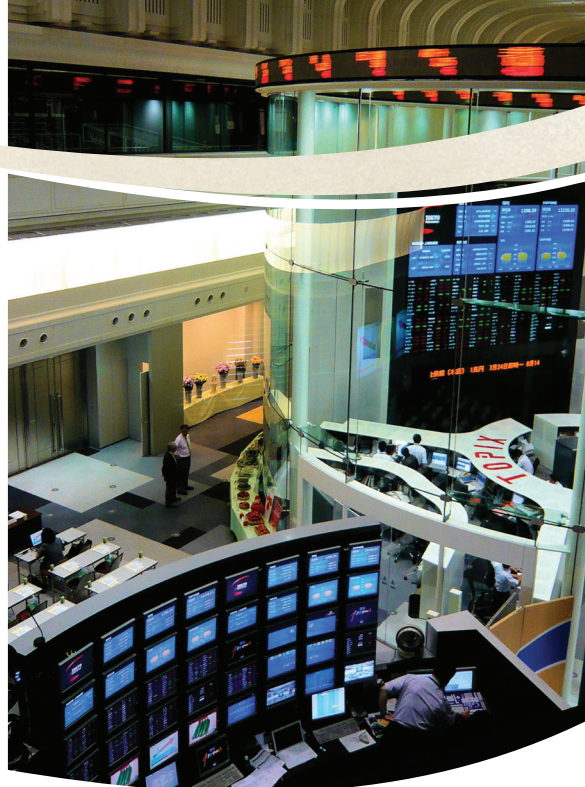
### c) Gestión de stocks alimentarios

La disponibilidad y uso de reservas estratégicas de alimentos, a nivel regional, nacional o local, es una de las medidas en las que mayor énfasis se ha hecho recientemente. Diferentes actores defienden que dicha iniciativa facilitaría intervenir sobre la oferta de alimentos en los casos extremos en los que la excesiva volatilidad de los precios este afectando el derecho a una alimentación adecuada de las poblaciones más vulnerables. Por el contrario, otros análisis sostienen que este tipo de medidas no solo requieren una muy alta inversión, sino que además sus efectos en la estabilización de los precios son limitados. De cualquier forma, si se toma la opción de enfrentar la volatilidad de los precios a través de reservas de alimentos, el reto debería consistir por una parte en disponer de mecanismos de reserva menos costosos e ineficientes que en experiencias pasadas, y por otra, que su manejo llegue a las necesidades de los realmente necesitados sin alterar el normal funcionamiento del mercado. Por otra parte deberían trabajarse a la escala necesaria los mecanismos de reservas manejadas por los propios productores de forma individualizada o comunitaria. Un ambicioso programa de postcosecha (existe amplia experiencia en este campo) incrementaría sensiblemente la oferta nacional y local, reduciría los riesgos de la volatilidad producida por el mercado doméstico y mejoraría, precisamente, los niveles de ingreso y alimentación de las poblaciones más vulnerables.

Desde un enfoque de derechos, deberían favorecerse además medidas para disponer de mayor información confiable en el manejo de los stocks del mercado internacional de materias primas agrícolas. Esto facilitaría el conocimiento sobre el nivel de reservas disponibles, la transparencia en su manejo, la rendición de cuentas y dificultaría posibles movimientos especulativos.

### d) Comercio y mercados más eficientes

La crisis de los precios de los alimentos del año 2006 y 2008, mostró como un gran número de las medidas de política comercial fueron contraproducentes. Las restricciones a las exportaciones supusieron la reducción de oferta y el incremento en los precios internacionales, y aunque a nivel interno fueron un cierto alivio para los consumidores también provocó un desincentivo para los productores. La reducción de las tasas a la importación, favoreció en cierta medida a los consumidores e importadores, pero redujo la capacidad fiscal del estado y en ciertos casos también desincentivó a los productores locales. Por otra



© Flickr CC/Stéfan

parte, no debe olvidarse que desde hace varias décadas un gran número de actores vienen denunciando que los subsidios a la agricultura de los países desarrollados pueden ser un obstáculo para el normal funcionamiento de los mercados y el crecimiento del sector agropecuario en los países en desarrollo.

A nivel doméstico las imperfecciones de los mercados locales, con excesiva concentraciones en las cadenas y tendencias oligopólicas hacen que los beneficios de las medidas de políticas comerciales y fiscales favorezcan generalmente a un reducido número de actores. Es en este campo donde lo público, en imprescindible combinación con los actores privados que estén dispuestos, debe trabajar para facilitar cadenas realmente transparentes y justas. Asegurando de esta forma la existencia normas claras, donde los tradicionalmente desfavorecidos tengan herramientas para negociar y competir en igualdad de condiciones.

### e) Mayor vigilancia sobre los mercados de futuro

A pesar de que aún existe controversia sobre los impactos en los precios de los alimentos de las actividades especulativas en los mercados de futuro, lo cierto es que se están impulsando iniciativas que persiguen disponer de mayor control sobre este tipo de mercados. Siempre que las eventuales medidas regulatorias persigan proteger a los grupos más vulnerables de movimientos a corto plazo que pudieran incrementar excesivamente la volatilidad de los precios, podría considerarse que éstas constituyen acciones para proteger el derecho a una alimentación adecuada.

Hasta que estos cambios se produzcan, otra de las principales medidas estructurales para tratar de evitar eventuales movimientos especulativos con los alimentos se refiere a dotar de mayor transparencia e información al mercado de materias primas. Información confiable y ampliamente accesible sobre la situación real de la producción y sus perspectivas, ayudaría a limitar las acciones especulativas sobre los precios y el propio mercado funcionaría más eficientemente. La experiencia del aumento de los precios del segundo semestre de 2010 muestra que una mayor y precisa información sobre eventuales shocks (climáticos principalmente), ayudaría igualmente a reducir los fenómenos de volatilidad de los precios de los alimentos.

## INFORME TEMÁTICO 1

**f) Uso de los biocombustibles**

Éste es sin duda un componente que añade presión al frágil equilibrio entre oferta y demanda del mercado mundial de éstos productos (y sus substitutos). La estrecha relación de los biocombustibles con el comportamiento de los precios del petróleo hace que los eventuales shocks que puedan generarse en los principales países productores, y las políticas de apoyo de los países desarrollados a favor estas energías alternativas, sean un factor relevante sobre la volatilidad de los precios de los alimentos.

La promoción de los biocombustibles, sin tener presente sus posibles implicaciones sobre la seguridad alimentaria, es una amenaza para lograr el derecho a la alimentación adecuada. No sólo por su impacto sobre los precios de los mismos y la biodiversidad, sino porque la concentración de tierras que su actual sistema de producción requiere (economías de escala) tiene implicaciones directas sobre los grupos más vulnerables que viven en y de esas tierras. Estas personas con frecuencia pertenecen a colectivos tradicionalmente marginados, con escasa capacidad y medios para negociar y hacer valer sus derechos en igualdad de condiciones con los promotores de este tipo de explotaciones.

**g) Reducción de la demanda**

Cada vez son más las voces que señalan que además de ser necesario incrementar la producción de alimentos, debe trabajarse igualmente para reducir de alguna forma la tendencia ascendente de la demanda.

Sin ser el crecimiento poblacional una de las principales causas de la alta volatilidad de los precios, es evidente que el incremento sostenido de la demanda implica mayor presión sobre el ya de por sí débil equilibrio del sistema alimentario. En relación a las propuestas sobre la necesidad de controlar la demanda a través de medidas que frenen el crecimiento poblacional, la experiencia parece demostrar que en la medida que las familias, fundamentalmente las mujeres, disponen de capacidades, medios y oportunidades para desarrollar una vida personal y profesional libre, los ratios de natalidad descienden drásticamente.

Por otra parte, se estima que una tercera parte de los alimentos que se producen para consumo humano se pierden<sup>5</sup>. En consecuencia otra opción para disminuir la demanda, entre los consumidores de los países desarrollados principalmente, debería pasar por la promoción de iniciativas que reduzcan la cantidad de alimentos que se desperdician. También sería recomendable promover la necesidad de

ejercer dietas más sanas, que en general requieren una más baja cantidad de productos procesados con menores requerimientos de materias primas y externalidades sobre los recursos naturales. En los países en desarrollo, desde la perspectiva del derecho a la alimentación, la prioridad debería ser favorecer las condiciones para que los grupos más vulnerables incrementen la ingesta calórica y también los medios de los que son provistos para poder asegurar la calidad de la misma.

**Conclusiones**

En vista de las principales propuestas existentes para tratar de enfrentar la volatilidad de los precios de los alimentos, cada vez parece más evidente que la solución a medio plazo pasa por una **gobernanza** más eficiente del sistema alimentario. Es precisamente en éste ámbito donde el enfoque del Derecho a la Alimentación tiene mayor valor. No sólo porque contribuye a proteger a los más vulnerables e incrementa la eficacia y sostenibilidad de las políticas y programas de seguridad alimentaria, sino por ofrecer un marco coherente que afecta a los aspectos claves de su gobernanza tales como; facilitar espacios de comunicación para los principales actores involucrados y establecer principios para la toma de decisiones e implementación de procesos como la participación, no discriminación, transparencia y empoderamiento. A su vez, se sostiene en un marco legal basado en derechos y obligaciones, y provee mecanismos para reforzar la rendición de cuentas y el estado de derecho.

El **Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS)** es actualmente uno de los principales foros mundiales que une a los gobiernos, las instituciones internacionales y la sociedad civil para mejorar las políticas de seguridad alimentaria. Su reforma esta suponiendo un paso trascendental para abordar los desafíos desde una perspectiva de diálogo y coordinación que une a todas las partes interesadas en un común esfuerzo para encaminar la gobernanza mundial hacia la realización progresiva del derecho a la alimentación<sup>6</sup>. En este sentido, tal como se ha descrito en el documento, una perspectiva de **derecho a la alimentación** sobre las medidas que en el CFS se propongan para enfrentar la volatilidad contribuiría enormemente a solucionar la raíz del problema, sus causas estructurales, tratando de superar los orígenes sociales, políticos y culturales del hambre.

5 FAO. 2011. *Global food losses and food waste. Extent causes and prevention*. Roma.

6 La implementación de las Directrices Voluntarias para la progresiva realización del derecho a la alimentación adecuada esta contemplada en la *Visión* del CFS reformado, y en el Marco Estratégico Mundial para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición.