Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Econômico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

La Seguridad Alimentaria y el Precio de los Alimentos en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Perspectivas

XXXVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano
Caracas, Venezuela
27 al 29 de octubre de 2010
SP/CL/XXXVI.O/Di Nº 11-10

Copyright © SELA, Octubre de 2010. Todos los derechos reservados.
Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

La autorización para reproducir total o parcialmente este documento debe solicitarse a la oficina de Prensa y Difusión de la Secretaría Permanente del SELA (sela@sela.org). Los Estados Miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir este documento sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a esta Secretaría de tal reproducción.

C O N T E N I D O

PRESENTACIÓN

RESUMEN EJECUTIVO 3

I. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS 5

I.1 La persistencia de los factores estructurales y coyunturales sobre el precio de los alimentos 7
I.2 Fallas de mercado en determinación del precio al consumidor a nivel nacional 9

II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 10

III. ACCIONES E INICIATIVAS SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE 13

III.1 Iniciativas nacionales para la seguridad alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe: el caso de "Hambre Cero" en Brasil 13
III.2 Acciones regionales sobre Seguridad Alimentaria 14
III.3 Iniciativas internacionales con acciones en América Latina y el Caribe 18
III.4 Cumbres Internacionales vinculadas a la Seguridad Alimentaria 19

IV. PROPUESTA DEL SELA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO DE ABASTECIMIENTO PRIORITARIO DE ALIMENTOS (MAPA) 20

IV.1 Características y forma de funcionamiento del MAPA 21
IV.2 El posible rol del SELA en la instrumentación del MAPA 22

BIBLIOGRAFÍA 25

P R E S E N T A C I Ó N

Este es el tercer documento que la Secretaría Permanente del SELA somete a consideración de los Estados Miembros sobre el tema de la seguridad alimentaria y el precio de los alimentos. Los dos primeros[1] fueron objeto de discusión en reuniones regionales de alto nivel sobre seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe (ALC), que el organismo convocó para que la región pudiese articular una respuesta adecuada frente a la crisis alimentaria mundial y definir el papel del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) en el ámbito regional. Estos documentos fueron apreciados por los Estados Miembros por su utilidad, actualidad y valor propositivo.

En las conclusiones y recomendaciones de dichas reuniones se destacó la necesidad de mantener un continuo análisis entre los gobiernos de ALC respecto a los diversos efectos vinculados a la crisis alimentaria y se resaltó la importante labor que el SELA debería desempeñar como órgano de consulta y coordinación en esta materia.

En la presente publicación, la Secretaría Permanente complementa los documentos anteriores con información actualizada sobre la evolución de los precios de los productos básicos hasta el primer semestre de 2010. Da cuenta del marcado descenso de los mismos con relación a los precios máximos registrados en el primer semestre del 2008, a partir de la segunda mitad de ese mismo año, y del inicio de una nueva recuperación en el segundo trimestre del 2009 hasta la fecha. El documento analiza el impacto de ésta situación sobre los niveles de seguridad alimentaria y pobreza en los diferentes países y subregiones de ALC.

Se hace un seguimiento de las principales acciones y medidas adoptadas por ALC tanto a nivel nacional, como subregional y regional con relación al tema de la seguridad alimentaria. Asimismo, se pasa revista y se describen los resultados de las más recientes Cumbres, Conferencias e Iniciativas tanto regionales como internacionales vinculadas al tema.

[1] SELA: "El Alza de los Precios de los Alimentos: Una Respuesta del SELA", (SP/RRAN-SAALC/DT N° 2-08) Mayo 2008 y "Crisis Alimentaria en América Latina y el Caribe. Propuesta de Acciones a Nivel Regional" (SP/RCC-PAYSAAALC/DT N° 2-09) Septiembre 2009.

Considerada en su conjunto ALC es la única región del mundo exportadora neta de alimentos. Sin embargo, 53 millones de personas, o un 10% de su población padecen hambre. El hambre y la malnutrición regional no está pues vinculado a un problema de escasez de alimentos, sino a un problema de acceso a los mismos, que está directamente relacionado con la pobreza. Se considera que la región tiene las aptitudes y recursos necesarios para erradicar esta inaceptable situación si se lo propone hacerlo.

El documento sugiere una serie de acciones que podrían desarrollarse para enfrentar la crisis alimentaria y dar cumplimiento a las diversas recomendaciones de los Estados Miembros del SELA. Asimismo confirma que, por sus características y potencial agrícola, ALC tiene el potencial de contribuir significativamente a la solución del problema de la seguridad alimentaria a nivel mundial.

José Rivera Banuet
Secretario Permanente

RESUMEN EJECUTIVO

Los signos de recuperación que han experimentado las principales economías del mundo desde el segundo semestre de 2009 han reimpulsado el incremento de precios de los alimentos en ALC así como en el resto del mundo. El índice de precios de los alimentos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se encuentra actualmente un 50 por ciento por encima de los valores previos a los aumentos de precios registrados a partir de 2004, aunque muy alejado de los valores récord del primer semestre de 2008. Entre las causas más importantes de este aumento de precios pueden encontrarse, nuevamente, factores tales como la excesiva liquidez internacional derivada de las bajas tasas de interés, los elevados costos del petróleo y los fertilizantes, la búsqueda de refugios alternativos frente a la alta volatilidad del sistema financiero internacional, situaciones climáticas puntuales y la necesidad de renovar stocks y aumentar el consumo por parte de varios países de gran consumo de alimentos, especialmente de naciones en desarrollo. Desde el punto de vista de la oferta se continúan produciendo cosechas récords en varios productos agrícolas, guiados por el aumento de sus precios, lo cual ha descomprimido la situación desde el punto de vista de la oferta.

A pesar del aumento de la producción y el descenso de los precios de los alimentos respecto a 2008, la crisis económica internacional, una crónica falta de inversiones en desarrollo agrícola y precios aun por encima de su media histórica han empeorado la situación de millones de personas en el mundo, incluyendo el incremento a 53 millones de las personas con hambre en América Latina y el Caribe desde el comienzo de la crisis. El incremento de la proporción de personas con hambre en el mundo desde 2008 constituye el primer retroceso registrado desde la década del 70, cuando una de cada tres personas en los países en desarrollo padecía hambre.

En una perspectiva de largo plazo puede afirmarse que han existido importantes avances en la situación alimentaria en ALC respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La proporción de personas con hambre en la región se ha reducido de un 12 por ciento en 1990 a un 9 por ciento en la actualidad, aunque la evolución ha sido particularmente positiva en los casos de Brasil, Ecuador Nicaragua y Perú, países que se encuentran muy cercanos al objetivo de reducir a la mitad la proporción de personas con hambre[2].

El factor clave en este proceso de reducción del hambre han sido las políticas implementadas por los gobiernos de cada país para utilizar la gran disponibilidad de recursos y capacidad productiva de la región a dicho objetivo. ALC produce un 60 por ciento más de sus necesidades alimentarias y es ampliamente superavitaria en su balance comercial de alimentos (con la excepción de los países del Caribe). A modo de ejemplo, a través del conjunto de políticas dentro del programa Hambre Cero y un sólido crecimiento económico, en 4 años Brasil logró reducir de un 9 a un 6 por ciento la proporción de personas con hambre, así como en un 73 por ciento la desnutrición infantil.

[2] Aunque existen avances a nivel regional, FAO ha puesto en duda la posibilidad de alcanzar el ODM de reducir a la mitad la proporción de personas con hambre en el mundo en 2015 respecto a 1990, especialmente teniendo en cuenta el retroceso del último bienio.

A pesar de los esfuerzos realizados, principalmente a nivel de cada país de ALC, la persistencia de la cantidad de personas con hambre y el retroceso experimentado en la crisis de 2008 indican que aún es necesario avanzar en la coordinación de políticas regionales para asegurar la eliminación del hambre en la región.

Los procesos de concertación de acuerdos sobre seguridad alimentaria a nivel regional e internacional a partir de la crisis alimentaria de 2008 han dado valiosos resultados aunque no es posible prever una disminución drástica de las personas con hambre en América Latina y el Caribe en el corto plazo de no adoptarse acciones concretas con este objetivo. En este sentido, vale destacar que el Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO ha puesto énfasis en la función fundamental de los mecanismos de coordinación instrumentados por los organismos e instituciones regionales de cooperación con el apoyo y el soporte económico de los organismos multilaterales de ayuda. Este enfoque impulsado por FAO ha renovado el desafío de los gobiernos de América Latina y el Caribe para lograr la coordinación necesaria hacia un verdadero proceso de integración regional en materia de seguridad alimentaria y desarrollo agrícola.

La Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno sobre Seguridad Alimentaria que tuvo lugar del 16 al 18 de noviembre de 2009 en Roma, estableció su renovado compromiso para lograr el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio al constatar que la cantidad de personas con hambre en el mundo no solo no había disminuido sino que superó el billón de personas, una sexta parte de la población mundial.

A pesar de los renovados compromisos de la comunidad internacional y los avances logrados en la mejora del sistema de gobernanza de la seguridad alimentaria a nivel mundial, la crisis económica internacional ha puesto en segundo plano el problema del hambre y se han dificultado los esfuerzos para hacer efectivos los compromisos para erradicarla. De acuerdo a las estimaciones de FAO, son necesarios USD 83 mil millones de inversiones anuales en agricultura para incrementar en un 70 por ciento la producción agrícola y garantizar así el acceso a los alimentos de las 9.000 millones de personas que habitarán el mundo en el año 2050. A pesar de esto, durante la Cumbre Mundial sobre Seguridad Alimentaria de 2009 no se realizaron compromisos efectivos en materia de inversión en agricultura. La declaración final de dicha Cumbre exhortó a que se tomaran acciones para erradicar el hambre en el mundo lo antes posible destacando la importancia de la cooperación y solidaridad internacional. En particular el segundo “Principio” acordado en la declaración final de Roma establece que se impulsará la coordinación estratégica a nivel nacional, regional y global para promover la mejor asignación de recursos, evitar la duplicación de esfuerzos e identificar las deficiencias en las respuestas a las situaciones de crisis alimentaria. Las actividades de promoción de la coordinación en seguridad alimentaria regional y nacional forman parte, a su vez, de los compromisos del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO que gradualmente se pondrán en marcha luego de la reforma a que fuera sometido en octubre de 2009.

Vale destacar que la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria forma parte del proceso de reestructuración del sistema de gobernanza de la seguridad alimentaria internacional, el cual ha demostrado no estar acorde a las necesidades emergentes de la crisis de alimentos iniciada en 2008, lo cual ya había sido reconocido por la propia FAO. A esta dificultad se añade el hecho de que la inversión en agricultura así como la ayuda al desarrollo en este sector ha disminuido considerablemente en los últimos treinta años, tanto en términos relativos como absolutos.

A pesar de las dificultades en materia de seguridad alimentaria en la región, el gran potencial para la producción de alimentos en ALC y el énfasis puesto en resolver el problema desde el año 2002, hacen que sea por demás factible el cumplimiento del ODM de reducir la proporción de personas con hambre en ALC para el año 2015 si se implementan las medidas adecuadas.

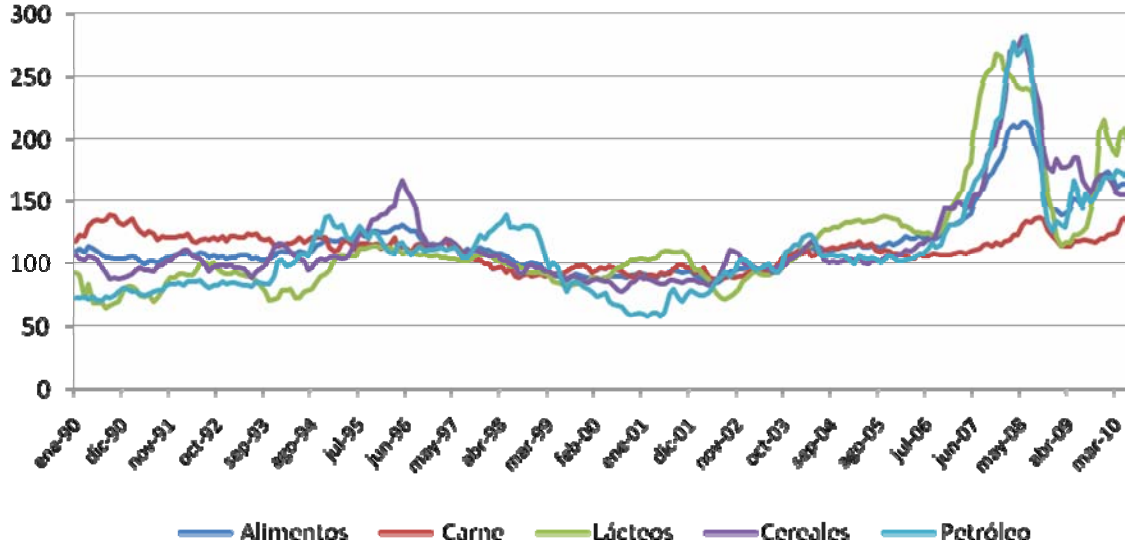
Entre las posibles medidas a adoptar se encuentra la instrumentación de un Mecanismo de Abastecimiento Prioritario de Alimentos (MAPA) entre los países de América Latina y el Caribe, el cual ya ha sido propuesto por el SELA en documentos anteriores. Dicho mecanismo tendría como pilares de funcionamiento la protección de la agricultura familiar, la instrumentación a través de los organismos de coordinación y cooperación técnica regional, la participación de la sociedad civil, la cooperación técnica para el mejor manejo de los recursos naturales y la inclusión de los importantes recursos pesqueros de la región en los acuerdos sobre Seguridad Alimentaria.

Como organismo de coordinación y consulta que agrupa a todos los países de ALC, el SELA podría cumplir el rol de coordinador del Mecanismo de Abastecimiento Prioritario de Alimentos apuntando a la creación, en el largo plazo, de un Comité de Acción de Seguridad Alimentaria Regional que permita abordar la problemática del hambre desde una perspectiva regional.

I. EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVAS DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS

El precio internacional de los alimentos ha permanecido por encima de su media histórica desde fines del año 2006 hasta el primer semestre de 2010. Entre la segunda mitad de 2009 y principios de 2010, luego del máximo de precios registrado a mediados de 2008, los precios se han ubicado en el entorno de un 50% por encima de sus niveles de 2002-2004[3].

Gráfico 1
Índice mensual de precios de la FAO entre 1990 y 2010 (base 2002-2004=100)



Fuente: FAO

[3] En su pico máximo (junio 2008) el índice de precios de los alimentos elaborado por FAO fue un 137% mayor al promedio del índice entre 2000 y 2004 y 75% superior al de 2006.

Las razones para el abrupto descenso de precios de los alimentos desde mediados de 2008 pueden encontrarse principalmente en la caída de la demanda fruto de la crisis económica internacional desatada en septiembre de 2008, la fuerte caída del precio del petróleo y, concomitantemente, la obtención de cosechas record en varios de los cultivos con déficit de oferta debido al estímulo de los altos precios. En particular los precios de la principal fuente de calorías en el mundo, (los cereales: arroz, maíz y trigo), se mantienen por encima de la media histórica y con un importante grado de variabilidad respecto a las últimas décadas.

Cuadro 1
Comparativo de precios internacionales de los principales "commodities" agroindustriales (precio máximo, precio diciembre 2008 y precios actuales)

Producto	Precio máximo (USD/ton.)		Precio Diciembre 2008 (USD/ton.)	Precio Agosto 2009 (USD/ton.)	Precio 2010 (USD/ton.)
Queso	Diciembre 07	5,500	3,150	2,725	4,025 (mayo)
Leche en polvo desc.	Julio 07	5,150	2,000	2,080	3,500 (mayo)
Leche en polvo entera	Octubre 07	4,950	2,163	2,168	3,963 (mayo)
Arroz	Mayo 08	963	582	565	467.5 (julio)
Trigo	Marzo 08	482	235	218	204 (julio)
Maíz	Junio 08	281	157	153	158 (julio)
Soja	Julio 08	586	344	440	400 (mayo)
Carne Bovina	Octubre 08	4,940	4,103	3,883	4,428 (mayo)

Fuente: FAO

En lo que tiene que ver con la evolución futura de los precios de los alimentos, las proyecciones de FAO-OECD indican que los precios de los alimentos para la próxima década estarán por encima de los valores de la década anterior a la crisis de 2007-2008, tanto en términos reales como nominales, aunque por debajo de los máximos registrados en esos años.

Cuadro 2
Precio de los alimentos en términos reales. Variación porcentual entre la década 1997-2006 y proyecciones 2010-2019

Producto	Variación porcentual entre el promedio 2010-2019 y 1997-2006
Cereales	15%-40%
Aceites vegetales	40%
Carne Vacuna	45%
Lácteos	16%-45%

Fuente: FAO-OECD Perspectivas 2010-2019 (junio 2010)

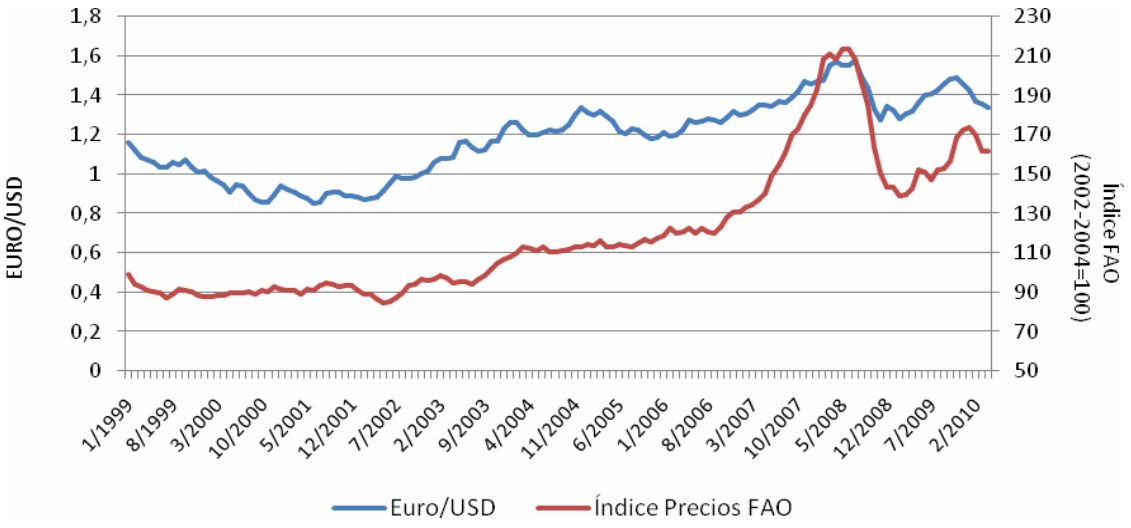
La proyección de precios más elevados para la próxima década se debe principalmente a la persistencia de los factores estructurales que han impulsado el aumento de precios tales como el aumento de la población, la concentración de la producción y el comercio en pocos países, los efectos del cambio climático, cambios en la dieta en las economías emergentes y deficiencia de inversión tecnológica en agricultura. Por otro lado, la presencia de determinados factores coyunturales claves en la determinación de los precios de los alimentos (deficiencia de stocks, precio del petróleo y otros insumos, cotización del dólar, etc.) hacen que pueda esperarse un nuevo aumento de precios también en el mediano plazo, lo cual agravaría la situación de crisis alimentaria en la región.

1.1. La persistencia de los factores estructurales y coyunturales sobre el precio de los alimentos

De los factores analizados en el trabajo elaborado en 2009 por la Secretaría Permanente del SELA acerca del precio de los alimentos[4], se destaca la persistencia de la importancia de la evolución del valor del dólar norteamericano al ser esta la moneda de referencia para la determinación de sus precios. Tal como puede observarse en el Gráfico 2, las variaciones del valor que tuvo el dólar frente al Euro han tenido una importante correlación con el precio de los alimentos.

[4] "Crisis Alimentaria en América Latina y el Caribe. Propuesta de Acciones a Nivel Regional" (SP/RCC-PAYSAAALC/DT N° 2-09) Septiembre 2009

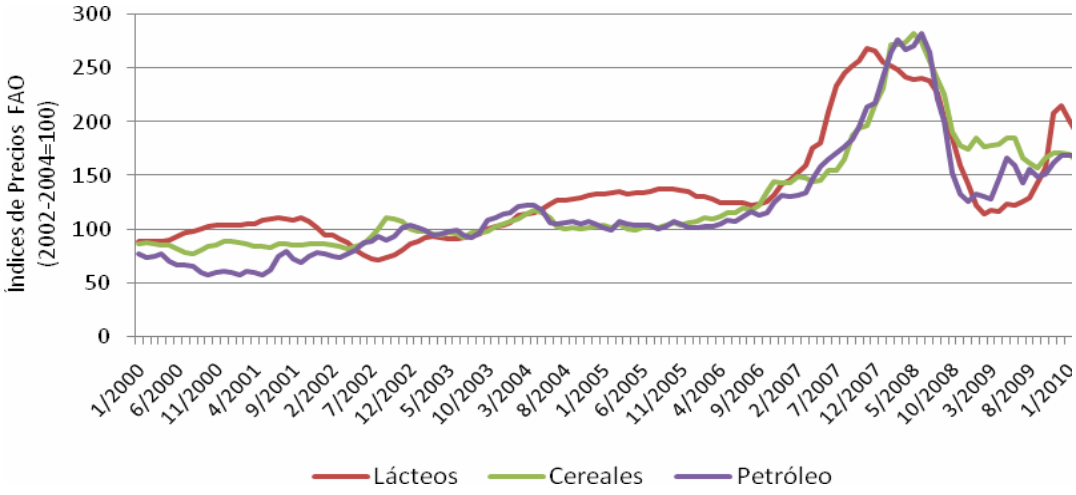
Gráfico 2
Evolución de la cotización Euro/Dólar y el Índice de precios de los alimentos de FAO



Fuente: Banco Central Europeo y FAO.

Otro factor determinante de las alzas y bajas del precio de los alimentos en los últimos años ha sido el precio del petróleo, componente fundamental de los costos de producción de los alimentos. Adicionalmente el impulso que se le ha dado a los biocombustibles ha hecho que los mercados de energía y alimentos quedaran directamente vinculados. El Gráfico 3 permite observar la estrecha vinculación entre el precio de los alimentos y el precio del petróleo, en particular en los últimos cinco años.

Gráfico 3
Evolución del Índice de precios de cereales, productos lácteos y petróleo (2002-2004=100)

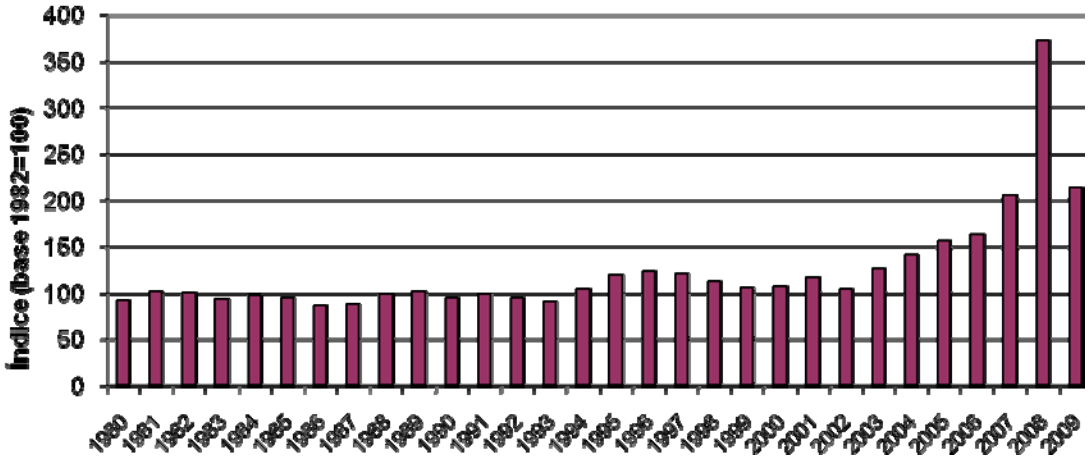


Fuente: FAO

El precio del petróleo alcanzó niveles históricamente altos a mediados de 2008 (USD 140 el barril) para luego registrar una abrupta caída del 70 por ciento en su precio hasta menos de USD 40 en el lapso de 6 meses, siguiendo el fuerte ciclo económico a la baja determinado por la crisis económica internacional. En la actualidad el precio del petróleo se encuentra cerca de los USD 80 el barril a pesar de la persistencia de la depresión económica en los países desarrollados. En este sentido, es de esperar que el precio del petróleo se mantenga por encima de su media histórica y pueda incluso superar los USD 100 por barril en cuanto se consolide la recuperación económica.

Por otro lado, los precios de otros insumos tales como fertilizantes y pesticidas estuvieron detrás del crecimiento de los precios de los alimentos en los últimos años. En el Gráfico 4 se presenta la evolución del precio de fertilizantes desde 1980, evidenciando el marcado incremento verificado desde 2003 y un pico excepcional en 2008. Si bien el precio de estos productos (al igual que en el caso del petróleo) han disminuido, su nivel actual casi duplica el que tenían en 2002.

Gráfico 4
Evolución índice de precio de fertilizantes (1982=100)



Fuente: USDA (2009 estimado).

Por último, los factores climáticos y de política comercial siguen presentes en la determinación de los precios de los alimentos. En las últimas semanas la combinación de altas temperaturas, sequías e incendios forestales en Rusia provocaron la prohibición de exportación de trigo desde ese país por varios meses. Siendo este país el tercer productor mundial de trigo, la prohibición provocó un inmediato aumento del precio de los futuros de este cereal llegando a valores máximos desde 2008.

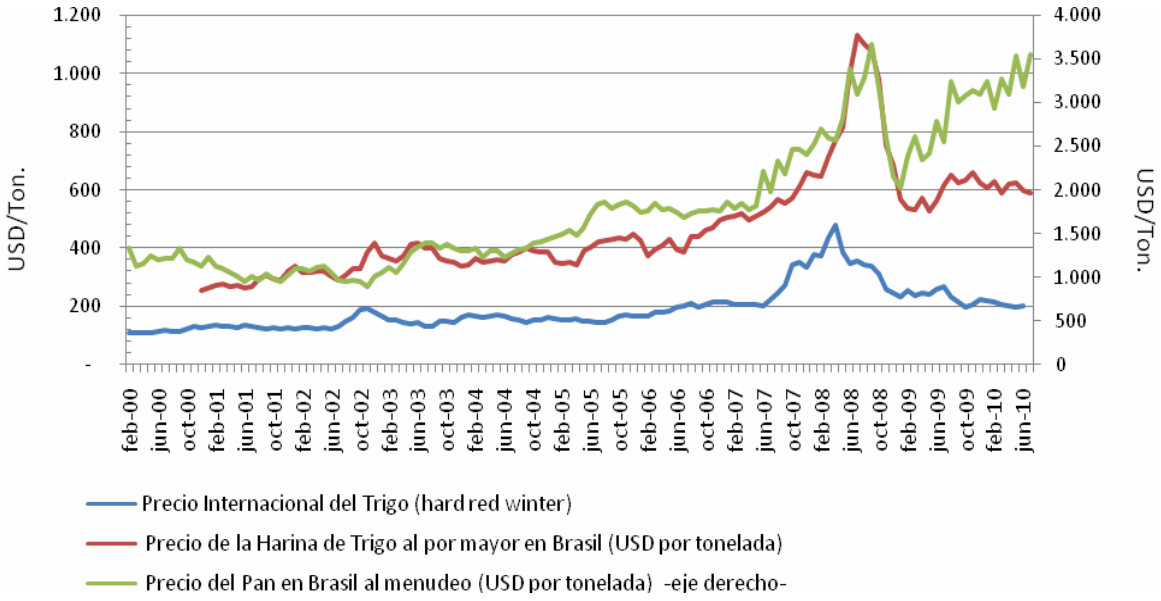
I.2. Fallas de mercado en determinación del precio al consumidor a nivel nacional

Es importante tener en cuenta que la evolución a la baja de los precios internacionales de los productos básicos no implica que los precios al consumidor de los productos derivados de los mismos en cada país de ALC hayan evolucionado en el mismo sentido. La presencia de monopolios, oligopolios u oligopsonios en los mercados alimentarios a nivel nacional o regional podría estar detrás del nivel de precios de los productos alimenticios básicos, más allá de las condiciones de oferta, demanda y precios en los mercados internacionales. Este factor puede tener serias consecuencias sobre las

políticas a adoptar para la disminución del precio de los alimentos dado que la clave de la falta de acceso a los alimentos podría encontrarse en determinadas fallas de mercado a nivel local luego de la etapa de producción y que afectarían seriamente la capacidad de compra de los consumidores. Asimismo, esto podría estar determinando que los productores reciban una proporción mucho menor del precio internacional dificultando su capacidad de subsistencia y comprometiendo su permanencia como productores en el mediano plazo.

A modo de ejemplo, en el Gráfico 5 puede observarse el precio del pan en Brasil el cual ha tomado un curso completamente distinto al de la harina y el trigo a partir de 2009. Si bien un análisis detallado de estos factores excede el alcance de este trabajo, pudo constatarse que esta situación se repite en varios países de ALC por lo que la evolución del precio internacional de los alimentos podría distar mucho de representar la capacidad de acceso a los productos derivados del mismo en cada país. Este elemento podría ser analizado en futuras investigaciones de manera de lograr constatar si la diferente evolución del precio internacional con aquel de los productos derivados a nivel doméstico se trata de una tendencia permanente o es el resultado de condiciones coyunturales en los últimos años.

Gráfico 5
Comparativo de la evolución mensual del precio internacional del trigo con el precio de la harina y el pan en Brasil (todas las variables en USD corrientes/ton)



Fuente: FAO.

II. LA SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

América Latina y el Caribe constituye una zona de amplio superávit en relación a las necesidades alimentarias diarias de su población. De acuerdo a datos de FAO, esta región produce un 60 por ciento de calorías más respecto a las necesidades mínimas por persona (FAO 2009). Por otro lado, el país más grande de la región, Brasil, con 180 millones de habitantes (menos de un 3 por ciento de la población mundial) será el principal productor mundial de alimentos para la próxima década (FAO-OECD, 2010), gracias a un aumento proyectado del 40 por ciento en su producción agrícola para

2019. En particular, con Brasil como líder, los incrementos en la productividad y de producción agrícola en las economías emergentes, serán los que permitirán alcanzar el volumen necesario de alimentos para alimentar una población de 9.000 millones de personas en 2050.

A pesar de la potencialidad de ALC para abastecer la población mundial[5], en la actualidad 53 millones de personas que viven en la región (un 9 por ciento de la población total) se encuentran por debajo de las necesidades mínimas de nutrición. Esta paradójica situación se corresponde con el mayor poder de compra de los principales mercados demandantes de productos de América Latina y el Caribe (EUA, Europa y Asia) por lo que el problema se encuentra mayormente en el acceso a los alimentos y no en su disponibilidad. En consecuencia, el desafío actual constituye mayormente en lograr el acceso a los alimentos para la población más empobrecida. Una respuesta posible a esta problemática es la consideración de la propuesta lanzada por la Secretaría Permanente del SELA en la Reunión Regional de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe (Caracas, 30 de Mayo de 2008) del organismo realizada en 2008 respecto de la creación de un Mecanismo de Abastecimiento Prioritario de Alimentos[6]. Dicha propuesta se encuentra en estrecha vinculación con los lineamientos adoptados en la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO adoptada en 2009. Dentro de este proceso de reforma se estableció que resulta aconsejable la coordinación de las diferentes iniciativas a nivel continental para la cooperación alimentaria. Vale destacar que el nuevo enfoque utilizado por la FAO tras la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria adjudica un rol prioritario al apoyo a los mecanismos nacionales y regionales de cooperación en alimentos.

A pesar de las dificultades propias de una región en vías de desarrollo y el notorio retroceso en materia de seguridad alimentaria evidenciado en 2008, puede afirmarse que la región se encuentra en un proceso de reducción estructural de la proporción de personas con inseguridad alimentaria en el largo plazo. Tal como puede observarse en el Cuadro 3, ALC ha avanzado claramente hacia la reducción de la proporción de personas con hambre a la mitad respecto a 1990 de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, sobretodo a partir del comienzo de la implementación de la políticas tendientes a disminuir la pobreza y la desnutrición en la región en 2003. El muy alto potencial de desarrollo agrícola de la región y en particular su condición de región netamente exportadora de alimentos (con la excepción de los países centroamericanos y caribeños) han hecho posible tener una importante reducción de la desnutrición entre 1990 y 2006, pasando de un 12 a un 8 por ciento.

---

[5] En el documento de la Secretaría Permanente del SELA (2009) se da cuenta de la gran disponibilidad de recursos agrícolas (tierra y agua) de ALC respecto a otras regiones, su importancia en la producción mundial de alimentos así como su superávit alimentario reflejado en su balance comercial positivo en alimentos.

[6] SELA,"El Alza de los Precios de los Alimentos: Una Respuesta del SELA" (SP/RRAN-SAALC/DT N° 2-08), Mayo 2008.

Cuadro 3
Proporción de personas con hambre en ALC (en % sobre la población total) y porcentaje de cumplimiento del ODM 1 (Meta 1C)

País	1990-1992	2000-2002	2004-2006 *	% Cumplimiento ODM 1*
Antigua y Barbuda	12	30	27	...
Antillas Neerlandesas	12	...	...	129%
Bahamas	7	5	6	67%
Belice	5	...	...	...
Bolivia	24	20	23	8%
Brasil	**10**	**9**	**6**	**80%**
Chile	7	...	...	86%
Colombia	15	10	10	67%
Cuba	5	...	...	120%
Ecuador	**24**	**19**	**13**	**92%**
El Salvador	9	9	10	-22%
Granada	14	24	23	-311%
Guatemala	14	17	16	-29%
Guyana	18	5	6	143%
Haití	63	53	58	16%
Honduras	**19**	**13**	**12**	**74%**
Jamaica	11	5	5	109%
Nicaragua	**52**	**27**	**21**	**119%**
Panamá	18	19	17	11%
Paraguay	16	11	12	50%
Perú	**28**	**12**	**13**	**107%**
República Dominicana	27	23	21	44%
Saint Kitts y Nevis	10	15	15	-31%
San Vicente y las Granadinas	18	12	6	145%
Santa Lucía	9	8	8	0%
Suriname	11	8	7	92%
Trinidad y Tabago	11	11	10	18%
Uruguay	5	...	...	114%
Venezuela	10	13	12	-40%
América Latina y el Caribe	12	9	8	55%

Fuente: CEPAL y FAO
(*última información disponible)

Entre los países de mayor éxito en el combate al hambre en la región se destaca Brasil pasando de un 9 por ciento a un 6 por ciento, muy cercano de la meta número uno de los ODM, 9 años antes de su plazo. Asimismo, se destacan las experiencias exitosas de Perú, Ecuador, Honduras y Nicaragua, los que también se acercaron a la meta de los ODM mucho antes de la finalización del plazo y a pocos años de iniciada la implementación de políticas activas para resolver el problema. Adicionalmente, de acuerdo a las estimaciones de la CEPAL la proporción de personas viviendo en la pobreza en la región disminuyó de 48 por ciento a 33 por ciento entre 1990 y 2008 (42.5 por ciento desde el año 2000) con un muy buen desempeño en Brasil, país que redujo sensiblemente la proporción de personas pobres desde 1990[7].

III. ACCIONES E INICIATIVAS SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

III.1 Iniciativas nacionales para la seguridad alimentaria y nutricional en AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: el caso de "Hambre Cero" en Brasil

A nivel nacional, existen diversas iniciativas en los países de ALC en torno a la seguridad alimentaria que son apoyadas por los organismos internacionales especializados y muy particularmente por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Una de las experiencias nacionales más exitosas a nivel regional es el Programa "Hambre Cero", desplegado a partir de 2003 por el Gobierno del Presidente de Brasil, Ignacio Lula da Silva.

Utilizando una perspectiva integral (no sectorial) y un enfoque participativo del problema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, los pilares del conjunto de medidas del Programa Hambre Cero son:

a) Acceso a la alimentación

El acceso a la alimentación dentro del Programa "Hambre Cero" tiene dos componentes principales. El primero es la de "transferencia de ingresos" a través de diversos programas de alimentación, complementación alimenticia (vitaminas y minerales), distribución de agua potable y educación alimentaria y de manejo de recursos para poblaciones carenciadas. El segundo componente incluye medidas de incentivo fiscal tales como la reducción de impuestos a la canasta básica de alimentos. Una característica particular de muchos de los programas de acceso a la alimentación es que estos están supeditados a metas de rendimiento. Por ejemplo, uno de los principales programas conocido como "Bolsa Familia" otorga una determinada cantidad de dinero sujeto a que los miembros del hogar cumplan con determinadas metas sanitarias y/o de escolarización de sus integrantes.

b) Generación de ingresos

Este pilar del Programa "Hambre Cero" incluye el otorgamiento de microcréditos para pequeños emprendimientos productivos, la educación y calificación para llevar adelante dichos emprendimientos (incluyendo el estímulo a la organización productiva de las comunidades) y el trabajo con las organizaciones civiles para la inclusión productiva y la incorporación de una economía solidaria en los emprendimientos. Esto se

[7] Vale destacar que el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio refiere a la disminución de la pobreza a la mitad para el año 2015; dentro del mismo se definió el objetivo específico de reducción de la proporción de personas con hambre.

ha visto fortalecido por el fuerte crecimiento y estabilidad de la economía brasilera en los últimos siete años, lo cual ha posibilitado el incremento de los salarios y la reducción del desempleo en todo el país así como del presupuesto destinado a los planes sociales.

c) Articulación, movilización y control social

Desde los inicios del conjunto de Programas "Hambre Cero", el Gobierno de Brasil le ha dado un rol fundamental a la participación de la sociedad civil en la instrumentación de dichos programas. Esta participación va desde la inclusión de representantes de las comunidades en las comisiones locales para gestionar los programas de alimentación, así como en la educación ciudadana para una mejor alimentación y uso de recursos. También se utilizan acuerdos con empresas relativos a precios y a la realización de donaciones destinadas a situaciones o comunidades específicas.

d) Fortalecimiento de la agricultura familiar

El Programa "Hambre Cero" pone especial énfasis en el apoyo a la agricultura familiar como factor fundamental en el combate al hambre. En este sentido, se desarrollan programas de soporte económico, sistema de seguros y financiamiento a este tipo de agricultores. Asimismo, con el objetivo de evitar la pérdida de valor dentro de la cadena productiva frente al segmento de comercialización, se incluyó un programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar. De este modo, los pequeños agricultores (muchos de los cuales son parte de la población pobre del país) reciben mayores ingresos por su productos los cuales, a su vez, son distribuidos por el gobierno en los programas de asistencia alimentaria (alimentación escolar, banco de alimentos, etc.).

En conclusión, gracias al fuerte crecimiento de la economía de este país y la definición de una política integral para la resolución del problema del hambre, la proporción de personas con hambre se redujo de un 9 a un 6 por ciento y la desnutrición infantil disminuyó un 73 por ciento en tan solo 4 años. El éxito del Programa "Hambre Cero" ha sido destacado por la FAO en la Cumbre Mundial de Alimentación de noviembre de 2009 como un ejemplo a seguir por otros países de la región y el mundo. Iniciativas similares se encuentra en proceso de ejecución en Bolivia y Nicaragua, mientras que se analiza y promueve su implementación en países de África.

III.2 Acciones regionales sobre Seguridad Alimentaria

La definición de la seguridad alimentaria y nutricional como un tema prioritario para los gobiernos de ALC tuvo su impulso definitivo a partir de la "Cumbre Mundial de Alimentación: cinco años después", organizadas por la FAO y realizada en 2002 como continuación de la Cumbre de Alimentación de 1996, donde se fijó la meta de reducir a la mitad la inseguridad alimentaria para el año 2015. A su vez, como ya fuera mencionado, esta meta quedó plasmada dentro del primer Objetivo de Desarrollo del Milenio fijado en el año 2000: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre en el mundo.

A partir de entonces y especialmente luego de la crisis alimentaria de 2008, tanto a nivel nacional como a través de sus diversos ámbitos de integración y cooperación, los países de ALC arribaron a múltiples acuerdos en relación a la seguridad alimentaria. Adicionalmente, los gobiernos de la región comenzaron a generar marcos jurídicos e institucionales para lograr la Seguridad Alimentaria garantizando la alimentación de su población como un derecho prioritario.

A pesar de la priorización de la seguridad alimentaria, en ocasiones las declaraciones conjuntas y la definición de marcos de acción no se han correspondido con las medidas efectivamente adoptadas, incluso ante situaciones de extrema urgencia alimentaria como la del terremoto de Haití del 12 de enero de 2010. La falta de fondos y las dificultades institucionales para la instrumentación de los acuerdos pueden considerarse una dificultad relevante para implementar las acciones necesarias para lograr los ODM.

La experiencia más importante en cooperación alimentaria que se viene desarrollando a nivel regional es la de "América Latina Sin Hambre para el 2015" impulsada a partir de 2005 por FAO y apoyada por el Gobierno de España, Brasil y Guatemala. Sus principales objetivos incluyen el monitoreo y la construcción de capacidades en torno a los ODM para eliminar del hambre en la región.

Adicionalmente, a través de esta iniciativa se ha conformado el Frente Parlamentario Contra el Hambre (FPH), el cual tuvo su primer Foro de trabajo en marzo de 2010. En dicha instancia se discutió sobre los ejes legales para la implementación del derecho a la alimentación, la consolidación de programas de seguridad alimentaria en base a las distintas experiencias nacionales (Brasil, en particular), el rol de la participación ciudadana en la lucha contra el hambre y las posibilidades de acción entre los países en desarrollo. La declaración final del Foro Parlamentario Contra el Hambre incluyó el compromiso de incentivar la eliminación de la trabas a la comercialización de los derivados de la agricultura familiar, responsable del 60 por ciento de los alimentos producidos en la región. Asimismo, se acordó fortalecer la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular en el marco de la seguridad alimentaria y nutricional.

Otros ámbitos de integración que se encuentran en proceso de implementación de nuevas iniciativas para lograr la seguridad alimentaria son los del ALBA y la CAN. En 2004, la Comunidad Andina (CAN) definió los "Lineamientos para una política de seguridad alimentaria regional en la Comunidad Andina" a partir de los cuales cada país miembro definió sus propias Estrategias Nacionales de Seguridad Alimentaria (ENSA). Los lineamientos de la Comunidad Andina establecen como prioridades el fortalecimiento institucional a nivel agropecuario, la profundización de la generación, difusión de información y capacitación sobre seguridad alimentaria, la profundización de los procesos de integración comercial, el aumento de la investigación y extensión agropecuaria y el seguimiento y evaluación del impacto de las políticas adoptadas en cada país. A nivel nacional, Bolivia, Colombia y Ecuador establecieron sus propias estrategias de seguridad alimentaria en base a la estrategia regional del bloque.

En el caso del ALBA, los esfuerzos en materia de seguridad alimentaria se han concentrado en la generación de iniciativas de cooperación regional a través de los Proyectos Grannacionales de Alimentos, incluyendo el sector pesquero. Si bien se encuentran en proceso de consolidación, la iniciativa Grannacional ALBA Alimentos permite la realización de proyectos conjuntos de producción agrícola, agroindustrial y de distribución de alimentos. En el marco del ALBA se encuentra en funcionamiento actualmente la Grannacional Pescalba formado inicialmente por Cuba y Venezuela, dedicada a la pesca de atún y actividades conexas. Otros proyectos impulsados por el ALBA son la Creación de un Banco de Alimentos, la creación de una red de comercialización regional de alimentos y la cooperación en proyectos conjuntos vinculados a la seguridad alimentaria.

Otros organismos de integración y cooperación regionales han definido sus propias estrategias y acuerdos para lograr la seguridad alimentaria de la región. Tal es el caso

del MERCOSUR, CARICOM, SELA, Consejo Agropecuario del Sur y el Consejo Agropecuario Centroamericano, entre otros, tal como puede apreciarse en el Cuadro 4[8]. Dentro de los acuerdos pueden encontrarse diversos puntos en común como ser el aumento de la inversión en desarrollo rural y en investigación y desarrollo vinculados al agro, la necesidad de una atención inmediata en situaciones de emergencia alimentaria, el aumento de la cooperación técnica y económica en la materia y la consolidación del aumento de la integración comercial de la región como forma de mejorar el acceso a los alimentos.

En particular, la propuesta realizada por la Secretaría Permanente del SELA para su Reunión de Consulta y Coordinación sobre el Precio de los Alimentos y la Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe (Caracas, 17 y 18 de septiembre de 2009) contenía los siguientes 8 puntos:

1) Reforzar las redes de seguridad alimentaria y de asistencia ante desastres en la región.
2) Estabilización de los mercados vinculados a los alimentos y la formación de existencias.
3) Aumentar la productividad en el sector agropecuario.
4) Reducir las barreras al comercio de alimentos a través de la disminución de aranceles e impuestos internos.
5) Fortalecimiento de la cooperación internacional en la región para aumentar la productividad agrícola y volver a contar con ayudas al desarrollo adecuadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.
6) Fortalecimiento de la cooperación regional para la seguridad alimentaria entre los países de ALC.
7) Incremento de la inversión en Investigación y desarrollo.
8) Fortalecimiento de los mecanismos de consulta y coordinación.

Vale destacar que dentro del primer punto de la propuesta presentada por la Secretaría Permanente del SELA se incluyó la conformación de un acuerdo de abastecimiento prioritario de alimentos en el marco de un posible Comité de Acción sobre Seguridad Alimentaria de carácter regional y la conformación de un Programa de Cooperación Regional para la Seguridad Alimentaria.

[8] Una descripción más detallada de los diferentes acuerdos puede encontrase en "Crisis Alimentaria en América Latina y el Caribe. Propuesta de Acciones a Nivel Regional" (SP/RCC-PAYSAAALC/DT N° 2-09) Septiembre de 2009.

Cuadro 4
Acciones e iniciativas regionales contra el hambre en ALC

Iniciativa/Organismo	*Año de inicio de la iniciativa/ acuerdo*	*Principales acciones/acuerdos/objetivos contra el hambre en ALC*
Iniciativa ALC sin Hambre	**2005**	-Dar un alto perfil al problema del hambre y el derecho a la alimentación en los gobiernos de la región y los organismos internacionales correspondientes -Construir las capacidades necesarias para la implementación de políticas públicas tendientes a erradicar el hambre - Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) a nivel regional -Programa Huertas contra el Hambre
Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y PETROCARIBE	**2007**	-Creación del Banco de Alimentos -Creación de la Empresa GranNacional de Producción de Alimentos -Acuerdo para la Implementación de Programas de Cooperación en Materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria -Creación de una Red de Comercialización Alimentaria del ALBA -Creación del Fondo de Seguridad Alimentaria del ALBA - Iniciativa ALBA-ALIMENTOS
MERCOSUR	**2008**	-Generar y jerarquizar las políticas nacionales destinadas a fortalecer la seguridad alimentaria transformándolas en políticas de Estado. Esto debe contemplar el apoyo a los pequeños productores y garantizar el acceso a los alimentos de toda la población -Propiciar el establecimiento de políticas regionales destinadas a la seguridad alimentaria en los países del MERCOSUR
Comunidad Andina (CAN)	**2004**	-Acuerdo de "Lineamientos para una política de seguridad alimentaria regional en la Comunidad Andina" -Programas nacionales apoyados a través del Proyecto FAO "Estrategias e Instrumentos para mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina".
Comunidad del Caribe CARICOM	**2009**	Declaración de Liliendaal sobre agricultura y seguridad alimentaria: compromiso de aumentar la coordinación de políticas nacionales y la provisión de los recursos financieros.
Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)	**2009**	- Adopción de la "Estrategia Institucional de Cooperación Técnica en Seguridad Alimentaria"
Consejo agropecuario del SUR (CAS)	**2008**	Compromiso de los Ministros de trabajar coordinadamente para la aplicación de medidas tendientes a aumentar la producción de los pequeños agricultores de manera de incrementar la oferta y atender las necesidades de los más carenciados. También se adoptó la decisión de incrementar la inversión en tecnología destinada a la producción agropecuaria y mejorar los sistemas de información de manera de favorecer la conexión de los productores con el mercado.

Sistema de la Integración Centroamericano (SICA).	**2009**	-Programa Regional para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica (PRESANCA)
Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).	**2008**	-Programa de fortalecimiento de la seguridad alimentaria en Centroamérica
Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).	**2008**	- Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) - Plan de emergencia para incrementar la producción de granos básicos en Centroamérica
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	**2008**	-Línea de crédito de USD 500 millones para la mitigación de los efectos de la crisis alimentaria con un formato de aprobación rápido. -Reorientación de los programas para la lucha contra la pobreza hacia los efectos de la crisis alimentaria en la región.

Fuente: elaborado en base a SELA "Crisis Alimentaria en América Latina y el Caribe. Propuesta de Acciones a Nivel Regional" (SP/RCC-PAYSAAALC/DT N° 2-09) Septiembre de 2009.

III.3 Iniciativas internacionales con acciones en AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Fuera de América Latina y el Caribe, la comunidad internacional ha incrementado sus esfuerzos en busca de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desde hace ya varios años existen programas de cooperación internacional de largo plazo tales como el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA-FAO), el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Programa Mundial de Alimentos (PMA-ONU). La crisis alimentaria de 2008 disparó un renovado impulso a las iniciativas internacionales en diversos ámbitos. Las más importantes desde el punto de vista de la gobernanza del sistema de seguridad alimentaria internacional son la creación, en 2008, de la Junta de Coordinación de Agencias del Secretario General sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria y la Reforma del Comité de Seguridad Alimentaria de FAO. Asimismo se generó un renovado compromiso de los organismos multilaterales (BM y FMI) para la financiación de programas de apoyo a la seguridad alimentaria en los países más afectados.

Otra iniciativa internacional surgida luego de la crisis alimentaria de 2008 fue el "Mecanismo Alimentario Europeo", creado por la Unión Europea para la financiación de programas de apoyo a países con problemas alimentarios desde una perspectiva de mediano plazo. Algunos de los proyectos de este Mecanismo son aplicados en países de ALC.

Vale destacar que las iniciativas internacionales impulsadas para lograr contrarrestar el aumento de precios de los alimentos de 2008, se vieron opacados por los efectos de la grave crisis financiera y económica internacional cuyos efectos persisten en la actualidad. Los países desarrollados en particular debieron utilizar todos sus recursos a la resolución de la crisis, relegando de la agenda de las distintas cumbres internacionales la situación alimentaria en los países más empobrecidos con el objetivo de mantener el crecimiento económico y el empleo a nivel doméstico. A modo de ejemplo, la crisis de la deuda griega en abril de 2010 generó un paquete de ayuda al gobierno de ese país de USD 145.000 millones financiada en parte por el FMI y en parte por la propia Unión Europea. Esto se suma a los paquetes de ayuda al sistema financiero que el gobierno de EE.UU. y varios países europeos han aplicado desde 2008 de varios cientos de miles de

millones de dólares cada uno. En cambio, el G-8 apenas pudo lograr un acuerdo en su reunión en L´Aquila realizada en Julio de 2009 de USD 20.000 millones para el combate de mediano y largo plazo contra el hambre frente a los USD 83.000 millones anuales necesarios estimados por FAO. Si bien el esfuerzo comprometido por el G-8 no es despreciable, este no se ha materializado significativamente en programas concretos hasta el momento.

III.4 Cumbres Internacionales Vinculadas a la Seguridad Alimentaria

Desde mediados de 2008 se han realizado diversas conferencias internacionales de alto nivel convocadas principalmente por FAO y Naciones Unidas con el objetivo de consensuar medidas concretas para afrontar la crisis alimentaria internacional. Entre las más destacadas se encuentran la Conferencia de Alto Nivel de FAO realizada en 2008 y la Cumbre Mundial de Alimentación de 2009.

Cuadro 5
Cumbres internacionales sobre seguridad alimentaria desde 2008

Reunión/Agencia	*Año*	*Principales acuerdos/acciones*
Conferencia de Alto Nivel FAO	**2008**	Compromiso de cumplir los ODM. Acuerdo para adoptar medidas inmediatas y de corto plazo y medidas de medio y largo plazo.
Reunión de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria para todos ONU-Gobierno de España	**2009**	Lanzamiento de la iniciativa para la conformación de una "Alianza Global para la Agricultura, Seguridad Alimentaria y la Nutrición".
Conferencia Especial FAO	**2008**	"Plan de Acción Inmediato" para la reforma con crecimiento de FAO hasta 2011.
Cumbre Mundial de la Alimentación FAO	**2009**	Cinco principios básicos sobre las medidas a adoptar en materia de Seguridad Alimentaria. Llamamiento a conformar la "Alianza Global para la Seguridad Alimentaria y la Nutrición".

Fuente: elaboración propia.

Durante la Conferencia de alto nivel de FAO en junio de 2008, se renovó el compromiso de la comunidad internacional para la eliminación del hambre en el mundo y se acordaron medidas inmediatas y de corto plazo incluyendo aquellas que permitan garantizar el acceso a los alimentos a los países en emergencia alimentaria así como el apoyo al comercio y la producción de los países en desarrollo. Adicionalmente, se acordaron medidas que incluyeron el apoyo al aumento de la productividad a través de los insumos como las semillas y la asistencia técnica, especialmente para pequeños productores. Para el mediano y largo plazo se acordó insistir sobre la inversión en agricultura, la inclusión social de la población más desfavorecida en cada país, la consideración de los efectos del cambio climático y de los biocombustibles sobre la agricultura y la seguridad alimentaria.

El principal objetivo de la Cumbre Mundial de Alimentación de FAO, realizada en noviembre de 2009, fue acordar las medidas esenciales a ser adoptadas para enfrentar la crisis alimentaria internacional. La declaración final de la Cumbre llamó a adoptar

medidas urgentes para reducir la cantidad de personas con hambre a la mitad en 2015 enfatizando en la necesidad de mejorar y utilizar en profundidad las estructuras existentes en materia de seguridad alimentaria y de concretar una Alianza Global para la Agricultura, Seguridad Alimentaria y Nutrición. De acuerdo a la declaración resultante de esta Cumbre las acciones a adoptar deben girar sobre cinco principios básicos:

1) Invertir en proyectos a nivel de país y regionales, canalizando la ayuda hacia programas basados en resultados y de buen diseño;

2) Impulsar la coordinación a nivel nacional, regional y mundial para mejorar la gobernanza, promover la mejor distribución de recursos, evitar la duplicación de esfuerzos e identificar deficiencias en la respuesta ante situaciones de emergencia alimentaria;

3) Apoyar la utilización de un doble enfoque para la seguridad alimentaria. El primero para tomar acciones directas para eliminar el hambre ante situaciones de urgencia y el segundo que busque eliminar las raíces de la inseguridad alimentaria a través de programas de mediano y largo plazo. Estas medidas incluyen la distribución más equitativa del ingreso entre la población así como mejorar el acceso a buenas prácticas productivas, capacitación e insumos para los pequeños agricultores en países en desarrollo. Asimismo se busca apoyar las iniciativas y programas nacionales, regionales e internacionales sobre seguridad alimentaria;

4) Asegurar un rol preponderante para el sistema multilateral a través de la mejora de sus instituciones: y

5) Asegurar un sostenido y sustancial compromiso para aumentar la inversión en agricultura y seguridad alimentaria y nutricional.

A pesar de las expresiones de buenas intenciones surgidas de las distintas Cumbres internacionales realizadas desde el comienzo de la crisis alimentaria en 2008, una evaluación objetiva de la instrumentación de las diversas propuestas muestra un panorama de escasa realización.

IV. PROPUESTA DEL SELA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DEL MECANISMO DE ABASTECIMIENTO PRIORITARIO DE ALIMENTOS (MAPA)

En el informe final de la XXXV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano realizada en octubre 2009 se da cuenta de las iniciativas sobre seguridad alimentaria lanzadas por la Secretaría Permanente del SELA en los últimos años. Entre estos se incluyen las iniciativas impulsadas en noviembre de 2008 para desarrollar un Programa de Cooperación Regional sobre Seguridad Alimentaria en ALC. Dentro de este programa de cooperación se encuentra, a su vez, la iniciativa de implementar un Mecanismo de Abastecimiento Prioritario de Alimentos (MAPA). Esta sección del documento se destina al desarrollo de una propuesta de implementación del MAPA.

Teniendo en cuenta el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio, la incorporación de la alimentación como un derecho básico en la legislación de varios países de la región y los resultados de las distintas cumbres y acuerdos internacionales sobre seguridad alimentaria, el MAPA tendría por objetivo principal asegurar el acceso a la alimentación de la población de ALC, teniendo en cuenta la existencia de una cantidad más que suficiente de alimentos en la región. Este Mecanismo tendría una especial utilidad para paliar los efectos de los incrementos de precios ante desastres de origen natural o

situaciones de alta volatilidad de precios en el mercado internacional, donde la complementariedad productiva de los distintos países de la región permitiría evitar la escasez de alimentos, así como lograr el soporte necesario para la agricultura familiar en el país de destino de la ayuda. En este contexto, el MAPA podría incluir un ámbito de acción destinado a las situaciones puntuales de emergencia alimentaria así como un ámbito de funcionamiento permanente para atender las situaciones de déficit crónico de alimentos en determinadas regiones y poblaciones objetivo.

IV.1 Características y forma de funcionamiento del MAPA

Para la consolidación de un acuerdo como el MAPA es necesario tener en cuenta los posibles efectos indeseados que este podría tener sobre el mercado de alimentos y los pequeños productores rurales tanto en el país emisor como en el receptor de la ayuda. Asimismo, debe ser considerada la interacción que tendría el MAPA con las políticas que los gobiernos de cada país implementan para erradicar la inseguridad alimentaria.

Para asegurar la correcta provisión de alimentos y evitar las distorsiones que podría ocasionarse para las frágiles economías de la agricultura familiar de la región los siguientes seis "pilares" de funcionamiento del MAPA pueden ser considerados:

1) En primer lugar, es imprescindible la protección de la agricultura familiar del país receptor que se encuentra en una situación de déficit alimentario así como del país emisor de la ayuda. Esto podría lograrse mediante mecanismos de intervención dentro del mercado en el que participa la agricultura familiar en la región y no en el ámbito de grandes empresas del sector alimentario o de donaciones provenientes de mercados extrarregionales. Esto implica que las compras de alimentos deberían realizarse prioritariamente a los pequeños agricultores del país receptor o de los países cercanos asegurando que los ingresos derivados de las compras en el marco del MAPA se destinen en su totalidad al sostenimiento de ingresos de este sector de la población rural. De este modo se estaría evitando la salida del mercado de agricultores que de otro modo pasarían a formar parte de la población con inseguridad alimentaria. Esto, junto con la implementación de otro conjunto de medidas de apoyo a la incorporación de tecnologías y mejores prácticas por parte de los pequeños agricultores, coadyuvaría a resolver el problema del hambre en el mediano plazo, así como a no debilitar las condiciones para el mantenimiento de la seguridad alimentaria en el largo plazo.

2) En segundo lugar, siguiendo los lineamientos estipulados en la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO, el MAPA debe ser instrumentado en forma coordinada con dicho organismo aunque bajo la gestión de los organismos de cooperación regionales. Por otro lado, en buena medida las acciones podrían instrumentarse en el formato de "cooperación triangular", mediante el cual el financiamiento de los organismos multilaterales y de los países desarrollados podría canalizarse a través del MAPA, el cual se encargaría de instrumentar las acciones definidas en el contexto regional. La modalidad de cooperación triangular coadyuvaría además a evitar la presión excesiva sobre los fondos públicos nacionales lo cual podría debilitar la posición fiscal de algunos países de la región.

3) Más allá de la necesaria instrumentación del MAPA a través de un comité regional especial para la seguridad alimentaria, la participación de la sociedad civil para la determinación de las necesidades de la población objetivo resulta de fundamental importancia para asegurar una aproximación ajustada a los problemas específicos de cada grupo poblacional. Esto implica la participación directa de la sociedad civil en la toma de decisiones acerca de la determinación de las necesidades y la distribución de

los recursos necesarios para paliar las situaciones de emergencia alimentaria a nivel local.

4) La redistribución de alimentos entre países de ALC para situaciones de emergencia alimentaria no puede estar supeditada a condiciones o contrapartidas por parte de la población receptora. Sin embargo, fuera de las situaciones de emergencia resulta conveniente establecer contrapartidas en materia de salud y/o educación de manera que la ayuda alimentaria tenga efectos estructurales en el largo plazo. Posibles contrapartidas a la ayuda alimentaria directa podrían ser la asistencia a centros educativos y de salud por parte de los receptores de la ayuda o su núcleo familiar. A nivel regional la condicionalidad del abastecimiento prioritario de alimentos podría incluir que los países receptores se comprometan a aplicar programas integrales de apoyo a la seguridad alimentaria a nivel nacional.

5) Para un correcto funcionamiento del MAPA, las medidas adoptadas deberían incluirse en un programa integral de seguridad alimentaria que incluya la cooperación técnica para la mejora en el uso de recursos incluyendo el manejo del agua, el manejo de la tierra, el uso de agroquímicos y de semillas de alta calidad. Asimismo, el MAPA y las acciones conexas que se adopten tendrán mayores probabilidades de éxito en el contexto de un correcto funcionamiento macroeconómico y el descenso de la desigualdad en la población de la región. En este sentido, políticas específicas de empleo y de redistribución del ingreso reforzarían en buena medida los esfuerzos realizados a través del MAPA y pueden ser considerados requisitos necesarios para el éxito del mismo.

6) Habitualmente, los enormes recursos pesqueros de la región no son tenidos en cuenta en los planes para la cooperación alimentaria en ALC. En este sentido el MAPA aplicado en el sector pesquero podría colaborar en el desarrollo del mismo desde una perspectiva regional incorporando sus productos derivados. Esto conllevaría los beneficios propios de este tipo de productos en la alimentación de la población así como en la generación de empleo y aumento de la producción en el sector y las economías nacionales.

IV.2 El posible rol del SELA en la instrumentación del MAPA

Teniendo en cuenta la heterogeneidad de situaciones alimentarias en la región y, en particular, la situación deficitaria de alimentos en los países del Caribe, la instrumentación del MAPA requiere una participación conjunta y equilibrada de todos los países de ALC. En este sentido, el SELA, al ser el único organismo que reúne a todos los países de ALC, podría cumplir el rol de coordinador del MAPA. Este rol sería de utilidad también para la coordinación de posiciones ante foros y organismos internacionales de manera de lograr apoyos institucionales y económicos para un mejor funcionamiento del MAPA.

El papel del SELA se enmarcaría en la renovada importancia que se les ha dado a los organismos regionales para la instrumentación de iniciativas para favorecer la seguridad alimentaria a partir de la reforma del Comité de Seguridad Alimentaria de la FAO, iniciada en noviembre de 2009.

Teniendo en cuenta los esfuerzos realizados por parte del SELA para buscar soluciones concretas a la problemática de la seguridad alimentaria que ha venido realizando desde la irrupción de la crisis alimentaria en 2008, el organismo podría también cumplir funciones de asesoramiento técnico y coordinación para las políticas nacionales

aplicadas por los países de la región. Asimismo, podría colaborar en proponer e instrumentar iniciativas adicionales que complementen el rol del MAPA en la Seguridad Alimentaria de la región, tales como la creación de un Comité de Acción de Seguridad Alimentaria Regional.

BIBLIOGRAFÍA

Junta de Coordinación de Agencias de Alto sobre la Crisis Alimentaria Mundial, "Marco Amplio para la acción", 2008.

FAO, "El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación", 2009.

FAO, "Food Outlook", junio 2010.

FAO, "Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued", 2009.

FAO, "Responding to the food crisis, synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments", 2009.

FAO, "Pressing Global and Regional Issues: Hunger-Free Latin America and the Caribbean Initiative", 2008.

FAO, "Panorama del Hambre en América Latina y el Caribe", 2008.

FAO-OECD, "Agricultural Outlook 2010-2019", 2010.

IICA, "Agricultura en América Latina y el Caribe, Bastión ante la Crisis... motor para el Desarrollo", 2009.

IICA, Carlos Pérez del Castillo, "La Agricultura de las Américas frente a la Agenda de Doha para el Desarrollo", 2005

SELA, "El alza de los precios de los alimentos: Una respuesta del SELA", (SP/RRAN-SAALC/DT N° 2-08) 2008.

SELA, "Crisis Alimentaria en América Latina. Propuesta de Acciones a Nivel Regional, (SP/RCC-PAYSAAALC/DT N° 2-09) 2009.

World Bank, "Rising Food Prices: Policy Options and World Bank response", 2009.