



Sistema Económico  
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean  
Economic System

Sistema Econômico  
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique  
Latinoaméricain et Caribéen



## Cooperación Latinoamericana y Caribeña en el ámbito de la seguridad alimentaria

### Cooperación Económica y Técnica

*XXIII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe. Cooperación Regional en el ámbito de la seguridad alimentaria*

*Ciudad de Belice, Belice*

*1 y 2 de octubre de 2012*

*SP/XXIII-RDCIALC/DT N° 2-12*

Copyright © SELA, octubre de 2012. 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](mailto: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. INTRODUCCIÓN	5
II. EVOLUCIÓN E IMPACTO DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA AGRICULTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. PERSPECTIVAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO	8
1. Evolución reciente y de largo plazo del precio de los alimentos en términos reales	8
2. Impacto del precio de los alimentos sobre la seguridad alimentaria Costos y beneficios para América Latina y el Caribe. El problema de la información sobre seguridad alimentaria	12
3. La transmisión de precios internacionales a precios domésticos La dimensión doméstica de la crisis alimentaria	15
4. Perspectivas de mediano y largo plazo. Desafíos para la seguridad alimentaria en la región	17
III. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN REGIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES EN CURSO	19
1. Iniciativas de cooperación en materia de Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe	19
2. Experiencias más relevantes en América Latina y el Caribe	23
IV. POSIBLES FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA SU UTILIZACIÓN EN LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD ALIMENTARIA DENTRO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	24
1. Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP, por sus siglas en inglés)	25
2. Mecanismo Alimentario de la Unión Europea (UE)	26
3. Programa de Cooperación Técnica de FAO (TCP)	26
4. Centro de inversiones de FAO	27
V. RECOMENDACIONES DE ACCIONES DE POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	27
BIBLIOGRAFÍA	31

---

## P R E S E N T A C I Ó N

---

*El presente documento es un resultado del Programa de Trabajo de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) correspondiente al año 2012, relacionado con el Área de Cooperación Económica y Técnica y específicamente con la Actividad II.1.1 "Reunión Anual de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe".*

*Este estudio busca dar continuidad a los esfuerzos derivados de las reuniones sobre la materia organizadas por el SELA en años anteriores, a saber: la Reunión Regional de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en ALC (Caracas, 30 de mayo 2008); la Reunión Regional sobre los Desafíos del Adverso Entorno Económico Internacional para ALC (Caracas, 30 de octubre de 2008) y la Reunión de Consulta y Coordinación sobre el Precio de los Alimentos y la Seguridad Alimentaria en ALC (Caracas, 17 y 18 de septiembre de 2009). Igualmente, representa una contribución de la Secretaría Permanente para estimular las deliberaciones y los debates en el marco de la "XXIII Reunión de Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe: Cooperación Regional en el ámbito de la seguridad alimentaria" (Belice, 1 y 2 de octubre de 2012)*

*Este documento recoge una multiplicidad de experiencias e iniciativas de cooperación en América Latina y el Caribe en materia de seguridad alimentaria, al tiempo que identifica una serie de consensos a nivel regional y formula a los tomadores de decisiones algunas recomendaciones y posibles acciones de política para el fortalecimiento de la cooperación en el tema, que es considerada de alta relevancia y prioridad en el contexto actual.*

*Además de la introducción y las conclusiones, el estudio cuenta con una estructura dividida en tres secciones, a saber: i) Evolución e impacto del precio de los alimentos sobre la seguridad alimentaria y la agricultura en América Latina y el Caribe: perspectivas de mediano y largo plazo; ii) Situación actual de las iniciativas de cooperación regional en materia de seguridad alimentaria: programas, proyectos y acciones en curso; y iii) Posibles fuentes de financiamiento para su utilización en la cooperación en seguridad alimentaria dentro de América Latina y el Caribe.*

## RESUMEN EJECUTIVO

En los últimos 12 meses, el precio de los alimentos ha revertido su marcada tendencia creciente registrada entre fines de 2010 y principios de 2011. A pesar de esto, dichos precios aun se encuentran en niveles superiores al promedio, tanto de los años previos a la crisis de 2008, como de los últimos 20 años. Por su parte, las proyecciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD/OECD), indican que los alimentos mantendrán precios elevados en la próxima década, y existe aun mayor preocupación a nivel internacional por la creciente volatilidad que muestra el precio de los alimentos. Esto se debe a sus efectos negativos sobre el entorno económico general y las posibilidades de incrementar la inversión, tanto pública como privada, en el sector agropecuario, lo cual impide un adecuado crecimiento de la productividad. En última instancia, la volatilidad de los precios de los productos agropecuarios mina considerablemente las posibilidades de desarrollo de largo plazo de los países especializados en dichos productos.

En su gran mayoría, los países de América Latina y el Caribe no se han visto especialmente perjudicados por la el alza y mayor volatilidad de los precios de los alimentos en estos últimos años. Esto se debe, en buena medida, al crecimiento económico experimentado en estos países impulsados por una situación de precios elevados de las materias primas. Sin embargo, este crecimiento económico, que ha permitido contrarrestar los efectos del aumento y la volatilidad del precio de los alimentos en los últimos años, se encuentra actualmente bajo seria amenaza fruto de la crisis financiera y de la deuda experimentada en Europa, la caída de la demanda global como consecuencia de bajas tasas de crecimiento y altas tasas de desempleo en otros países de la OCDE y la desaceleración del crecimiento en China y otros países emergentes. Esta nueva situación amerita una renovada consideración de medidas de cooperación regional para evitar una situación de emergencia alimentaria en los próximos años en varios países de América Latina y el Caribe.

La experiencia desde la crisis alimentaria de 2008 ha demostrado que resulta necesario atender dos aspectos relativos al análisis sobre la seguridad alimentaria. En primer lugar, resulta cada vez más evidente que los precios internacionales no reflejan correctamente lo que sucede a nivel doméstico. Esto es especialmente cierto en los países en desarrollo, los cuales presentan diversas dificultades para el correcto funcionamiento de sus mercados internos. En segundo lugar, las estimaciones sobre la cantidad de personas que sufren hambre en América Latina y el Caribe y, especialmente, los efectos del aumento y la volatilidad de precios de los alimentos desde 2008, han demostrado ser insuficientes. En la actualidad no se dispone de toda la información necesaria a nivel regional para diseñar y adoptar las medidas oportunas para contrarrestar futuras emergencias alimentarias.

A nivel regional existen diversas iniciativas así como una gran cantidad de declaraciones de alto nivel promoviendo la cooperación en materia de seguridad alimentaria y nutricional en toda América Latina y el Caribe. Sin embargo, estas iniciativas y declaraciones han tenido muy poco correlato en acciones concretas de cooperación efectiva a nivel regional. Se destacan, la Iniciativa de América Latina sin Hambre y los avances realizados recientemente por los países centroamericanos y andinos para definir marcos de acción conjuntos en la materia, los cuales podrían ser valiosos para extenderlos al resto de la región.

## 4

Los compromisos de Ayuda Oficial para el Desarrollo han tenido un impulso importante en los últimos 4 años debido a la crisis alimentaria de 2008. La comunidad internacional, liderada por el G-8 y el G-20, ha vuelto a darle prioridad en su agenda a temas tales como la pobreza y el hambre con miras al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (2015). Los compromisos de ayudas internacionales se han duplicado en los últimos 5 años y existen buenas oportunidades para que América Latina y el Caribe pueda lograr el apoyo financiero internacional para las iniciativas conjuntas de cooperación en materia de seguridad alimentaria regional. No obstante, la crisis económica del mundo desarrollado y, en particular, la crisis de la deuda europea desatada en 2011, ponen en serio riesgo la continuidad de las ayudas, por lo que resulta necesaria la adopción de acciones inmediatas a este respecto, de manera de consolidar el apoyo recibido y estimular su permanencia.

Con el objetivo de fortalecer la cooperación regional sobre seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe este trabajo realiza las siguientes recomendaciones para su adopción:

- i) Iniciar un proceso de análisis prospectivo a nivel regional sobre seguridad alimentaria con la participación de todos los gobiernos de América Latina y el Caribe, la sociedad civil, y los organismos internacionales involucrados en esta temática;
- ii) conformar un Grupo Técnico de Trabajo sobre seguridad alimentaria con el objetivo de definir indicadores que permiten evaluar adecuadamente la situación alimentaria en cada país de la región;
- iii) en particular, definir adecuadamente qué situación representa una "crisis alimentaria", de manera de poder anticiparla y permitir así que los mecanismos regionales de cooperación adopten las medidas de cooperación necesarias para contrarrestarla lo antes posible;
- iv) eliminar las barreras al comercio de alimentos a través de los acuerdos de integración existentes o de un acuerdo específico al respecto que abarque a toda América Latina y el Caribe;
- v) impulsar la innovación agrícola mediante, por ejemplo, los acuerdos de asociación público-privados para la implementación de innovaciones agrícolas en los pequeños productores rurales de toda la región;
- vi) incrementar la inversión pública y público-privada para el mejoramiento de la infraestructura y las condiciones de mercado del sector agropecuario en América Latina y el Caribe. La creación de una oficina de promoción de inversiones de alcance regional podría ser considerada dentro de esta propuesta; y
- vii) mejorar la coordinación entre los marcos legales relativos al derecho a la alimentación en cada país, incluyendo la regulación de los mercados de alimentos. Esto permitiría evitar abusos de poder de mercado que elevan innecesariamente, entre otros, los costos de distribución y logística de los alimentos perjudicando tanto a productores como a consumidores.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde la crisis de los precios de los alimentos del 2008, la Secretaría Permanente del SELA ha venido contribuyendo en la búsqueda de soluciones a los problemas de seguridad alimentaria global a través de recomendaciones dirigidas a fortalecer las políticas de coordinación y cooperación a nivel regional. Ya en noviembre de 2008 fue presentada la propuesta del SELA para un "Programa de Cooperación Regional para la Seguridad Alimentaria". Asimismo, las sucesivas reuniones de los Estados Miembros sobre esta temática han valorado positivamente las propuestas realizadas en el marco del SELA.

Los precios de los alimentos continúan generando preocupación en la comunidad internacional. En los últimos 4 años estos se han ubicado consistentemente por encima de los niveles previos a 2008. En particular, dichos precios se ha mantenido a niveles elevados en los primeros seis meses del 2012. Por otro lado, la FAO y la OECD han proyectado recientemente un nivel de precios reales de los alimentos más elevados para la próxima década respecto al promedio 2001-2010, por lo que se espera que las dificultades para garantizar la seguridad alimentaria persistan en el largo plazo.

Si bien existen discrepancias metodológicas sobre la situación alimentaria mundial, se estima que cerca de mil millones de personas a nivel global siguen padeciendo hambre a diario. De estos, 53 millones de personas pertenecen a América Latina y el Caribe, o sea 9% de su población.

La crisis económica que afecta a los países desarrollados en la actualidad, la desaceleración del crecimiento en la región y los precios elevados de los alimentos indican un panorama complejo para los próximos años en materia de seguridad alimentaria. El desafío para resolver esta situación en América Latina y el Caribe requiere acciones inmediatas de cooperación regional.

En este trabajo se hace una recopilación de las múltiples iniciativas de cooperación en materia de seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. De las mismas se desprende que existe un consenso general acerca de la importancia de adoptar medidas conjuntas para favorecer la seguridad alimentaria y nutricional, así como de adhesión a acuerdos internacionales en la materia. Sin embargo, debe destacarse que muchas de las decisiones tomadas no han contado con el compromiso político necesario para instrumentarlas. Algunas iniciativas analizadas en este informe han registrado avances importantes que podrían ser utilizados como modelos para ser extendidos al resto de la región.

El documento finalmente, pone a consideración de los Directores de Cooperación Internacional de América Latina y el Caribe una serie de posibles acciones de política para el fortalecimiento de la cooperación regional sobre seguridad alimentaria que se consideran de alta relevancia y prioridad en el contexto actual.

Luego del abrupto incremento del precio de los alimentos en el primer semestre de 2008, los países de América Latina y el Caribe tuvieron una rápida respuesta institucional con el objetivo de combatir los posibles efectos negativos sobre la seguridad alimentaria y nutricional en la región. Dicha respuesta estuvo sustentada principalmente por la Declaración de Salvador de Bahía de diciembre de 2008, en el marco de la Primera Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC). La nueva realidad política, el sostenido crecimiento económico de América Latina y el Caribe en

## 6

los últimos 10 años, el contexto internacional de crisis global y los precios elevados de los alimentos derivaron en una rápida toma de posición de los gobiernos con miras a adoptar las acciones de cooperación y coordinación necesarias. En este sentido, la Declaración de Salvador de Bahía buscó establecer medidas conjuntas para enfrentar los desafíos emergentes para la región, tanto en términos de su situación energética, alimentaria y financiera, así como por los efectos del cambio climático. Por otro lado, en diciembre de 2011 se creó la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Este nuevo instrumento regional (que excluye tan solo a Canadá y EUA), busca complementar los mecanismos de cooperación existentes y llevarlos a un estadio todavía de mayor compromiso para todos los países de la región, donde la seguridad alimentaria jugaría un rol predominante.

A partir de mayo de 2008, la Secretaría Permanente del SELA ha contribuido a la búsqueda de alternativas para una mejor y mayor cooperación en materia de seguridad alimentaria a través de mecanismos ya existentes en América Latina y el Caribe, así como la posible creación de nuevos ámbitos regionales a tales efectos. En particular, la Secretaría Permanente del SELA ha sido uno de los organismos de la institucionalidad latinoamericana y caribeña que ha concentrado sus esfuerzos en los aspectos de cooperación y coordinación de políticas a nivel regional en materia de seguridad alimentaria desde la crisis iniciada hace cuatro años. Como resultado de este enfoque, la Secretaría Permanente del SELA presentó en noviembre de 2008 su "Propuesta de Programa Regional de Cooperación sobre Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe", el cual fue seguido de tres reuniones especializadas así como informes y estudios sobre el tema.

Las propuestas del programa regional del SELA incluyeron: i) la consideración de un acuerdo regional para el abastecimiento prioritario de alimentos ante situación de emergencia; ii) la formación de un fondo especial conjunto para resolver contingencias alimentarias; y iii) la conformación de una red de institutos de investigación regional en materia de seguridad alimentaria asegurando la transferencia de tecnologías con vistas a incrementar la producción y la productividad en el área agrícola.

Otras propuestas del SELA han incluido la conformación de un Banco de Alimentos y un Comité Regional de alerta temprana ante situaciones de emergencia alimentaria. Asimismo, se ha destacado la necesidad de lograr acuerdos para evitar las restricciones al comercio en situaciones críticas y la necesidad de incrementar la inversión en agricultura a través de proyectos regionales donde se aprovechen las capacidades y dotaciones de recursos de cada país o subregión.

No obstante, las iniciativas de cooperación, antes mencionadas, así como otras propuestas y declaraciones de alto nivel impulsadas a nivel de América Latina y el Caribe, no han tenido siempre el correlato necesario con las acciones efectivamente impulsadas por los gobiernos de la región. En particular, se comprueba que existieron escasos esfuerzos concretos de la cooperación regional luego de la irrupción de los precios elevados y volátiles de los alimentos a partir de 2008.

A pesar de ello, el sostenido crecimiento económico y una reversión (oscilante) del aumento del precio de los alimentos lograron evitar en los últimos años, la tan temida crisis alimentaria.

Actualmente existe una tendencia a la desaceleración económica de los países de América Latina y el Caribe. Esto, sumado a la persistencia de la crisis europea, las advertencias del Fondo Monetario Internacional (FMI) acerca de los posibles impactos



externos negativos que podría sufrir América Latina y el Caribe en 2012, y los elevados precios de los alimentos representan un renovado desafío para la región. Por este motivo, se plantea de nuevo la conveniencia de adoptar, de forma urgente, las medidas de cooperación y coordinación regional necesarias para evitar, efectivamente, la crisis alimentaria que podría sobrevenir cuando el contexto internacional y/o las condiciones macroeconómicas internas ya no resulten adecuados. Cabe tener en cuenta, a su vez, que el precio de los alimentos considerados en su conjunto a lo largo de 2011 se ha encontrado, en términos reales, en niveles similares a los verificados durante la crisis de 2008, lo cual refuerza la necesidad de adoptar medidas inmediatas para asegurar el aumento de la producción y garantizar el acceso a los alimentos de la población.

A partir de 2011, debido fundamentalmente a la elevación de los precios de los alimentos y la cercanía del plazo para cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), la comunidad internacional volvió a adoptar como prioridad la seguridad alimentaria. En este sentido, existió una clara toma de posición a través de un conjunto de organismos internacionales y, concomitantemente, del grupo de países del G20 acerca de las consecuencias negativas de la volatilidad del precio de los alimentos y de las medidas que la comunidad internacional debía adoptar para lograr la seguridad alimentaria y nutricional en el marco del Objetivo del Milenio 1.C (reducir, entre 1990 y 2015, la proporción de personas con hambre en el mundo).

Esta renovada priorización de la seguridad alimentaria a nivel internacional ha tenido eco también a nivel regional. Como ejemplo más reciente de ello se encuentra la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) desarrollada en junio de este año, la cual tuvo como prioridad adoptar medidas para incrementar la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. Como uno de sus resultados más destacados, se acordó la "Declaración de Cochabamba sobre Seguridad Alimentaria con Soberanía en las Américas", la cual enfatiza el compromiso de todos los Estados Miembros para erradicar el hambre y la pobreza en la región de forma sustentable apoyando las iniciativas nacionales, regionales e internacionales sobre la materia. Una de las principales herramientas destacadas por la Declaración de Cochabamba para este fin es la promoción del aumento de la producción y la productividad mediante la innovación y la incorporación de tecnología.

A pesar de que no se han producido situaciones alimentarias críticas en la región desde 2008, la alta probabilidad de un empeoramiento del contexto internacional en los próximos meses hacen imprescindibles las acciones de cooperación para fortalecer la productividad agrícola y facilitar el acceso a los alimentos a toda la población. Desde el punto de vista de la oferta, existe la necesidad de coordinar acciones para incrementar la productividad de los cultivos más importantes en América Latina y el Caribe. Las innovaciones tecnológicas debidamente aplicadas a la realidad de los pequeños productores familiares, de forma de incrementar su productividad de manera sustentable, han sido reconocidas como uno de los principales componentes de una estrategia de seguridad alimentaria y nutricional exitosa en el largo plazo. Por ende, uno de los aspectos principales en la estrategia de cooperación a implementar en el mediano plazo en la región será el desarrollo de la tecnología agrícola necesaria, así como el uso de la que se encuentra disponible, en el contexto de la especificidad del desarrollo local de cada subregión. Para ello, una visión regional y de acción conjunta desarrollada por los gobiernos de América Latina y el Caribe será imprescindible dado que difícilmente las soluciones provendrán de actores externos, los cuales mantienen intereses diversos o de corto plazo sobre la agricultura regional.

## 8

El desafío principal de América Latina y el Caribe en el mediano y largo plazo será garantizar las posibilidades de acceso de su población a los alimentos, teniendo en cuenta que se prevé que sus precios continuarán siendo elevados y que la producción de la región aumentará, pero en un contexto de creciente escasez y crisis global de recursos naturales (y, en consecuencia, de alimentos) debido, entre otros factores, a las perspectivas de incremento sustancial de la población mundial en las próximas décadas. América Latina y el Caribe tiene actualmente una oportunidad única para adoptar las medidas de cooperación necesarias, con la suficiente anticipación, de manera de poder hacer frente a la crisis alimentaria que podría ocurrir en los próximos años.

Hasta el momento los países de la región han desaprovechado la oportunidad de incrementar la cooperación efectiva en materia de seguridad alimentaria de manera de contrarrestar los posibles efectos de una desaceleración del crecimiento económico y de la posible disminución de los precios internacionales de los productos básicos en los próximos años. La crisis de deuda iniciada en 2011 en Europa es una fuerte señal de alerta que debe ser especialmente tenida en cuenta para comenzar con un proceso efectivo de integración en América Latina y el Caribe, el cual contemple especialmente el combate conjunto al hambre en la región. Como se verá más adelante, si bien los distintos ámbitos de cooperación regional han realizado una gran cantidad de declaraciones y se han producido acuerdos formales para el trabajo en conjunto, el ámbito de acciones regionales efectivamente adoptado es todavía muy marginal y decididamente insuficiente para la magnitud del problema del hambre y sus consecuencias sobre el desarrollo de América Latina y el Caribe, especialmente para los países con mayor vulnerabilidad.

## II. EVOLUCIÓN E IMPACTO DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y LA AGRICULTURA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. PERSPECTIVAS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO

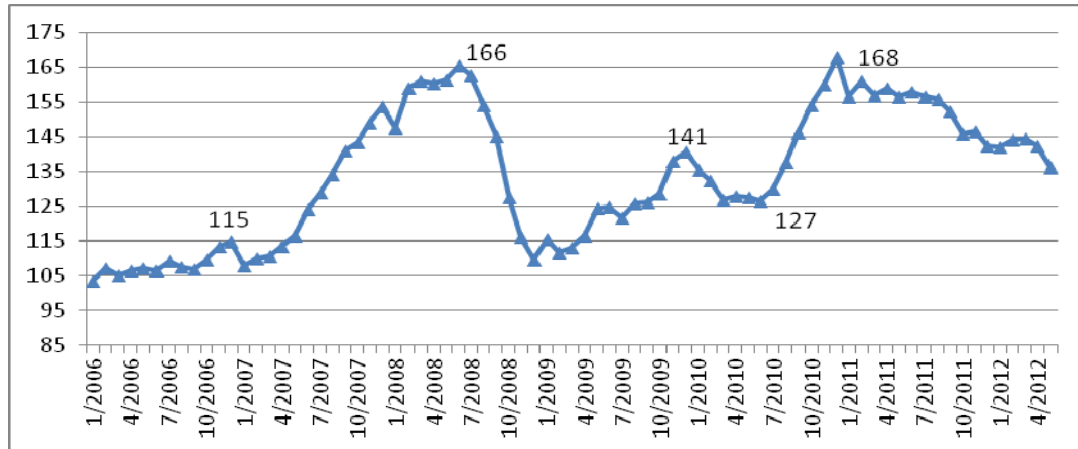
### 1. Evolución reciente y de largo plazo del precio de los alimentos en términos reales

#### a) Evolución reciente

Entre fines de 2010 y la mayor parte de 2011, el precio de los alimentos en términos reales se ubicó en valores cercanos a los niveles máximos de 2008 (ver Gráfico 1). La tendencia general a la persistencia de un nivel de precios elevados de los alimentos se mantiene en lo que va de 2012, aunque ha descendido un 10% desde septiembre de 2011 a mayo de 2012. A pesar de mantenerse en niveles elevados y cercanos a los máximos de 2008, el nivel actual del precio de los alimentos no ha tenido la repercusión política y social que tuvo en el primer semestre de 2008, cuando la comunidad internacional hizo frente a la "crisis alimentaria" de aquel momento. Esto probablemente se debe a la emergencia de nuevos temas prioritarios en la agenda política, con la persistente crisis financiera y económica de los países desarrollados como elemento principal. Asimismo, el hecho de que no se produjera un impacto social determinante sobre la población en América Latina y el Caribe debido a la solidez macroeconómica de la región, disminuyó el papel prioritario de la temática del hambre a nivel político después de 2008.

Tal como puede observarse en el Gráfico 1, el índice del precio de los alimentos de FAO ha tenido una tendencia ascendente desde diciembre de 2008. A pesar del descenso de los últimos meses, de todos modos se ha mantenido consistentemente por encima de los valores de su base (el promedio 2002-2004).

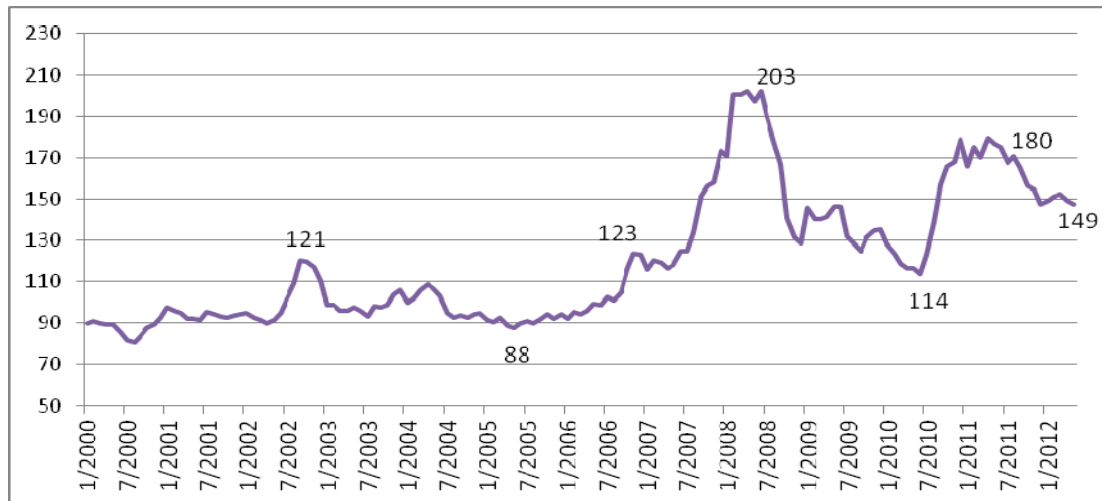
**GRÁFICO 1**  
**Índice de precios reales de los alimentos de FAO (2002-2004=100)**



Fuente: FAO (2012)

Por otro lado, dependiendo del tipo de productos que se considere, esta evolución ha sido algo diferente. En particular, tal como muestra el Gráfico 2, el precio de los cereales en términos reales ha mostrado cambios mucho más pronunciados que el nivel general de precios de los alimentos, tanto al alza como a la baja.

**GRÁFICO 2**  
**Evolución del índice de precio real de los cereales de la FAO**



Fuente: FAO (2012)

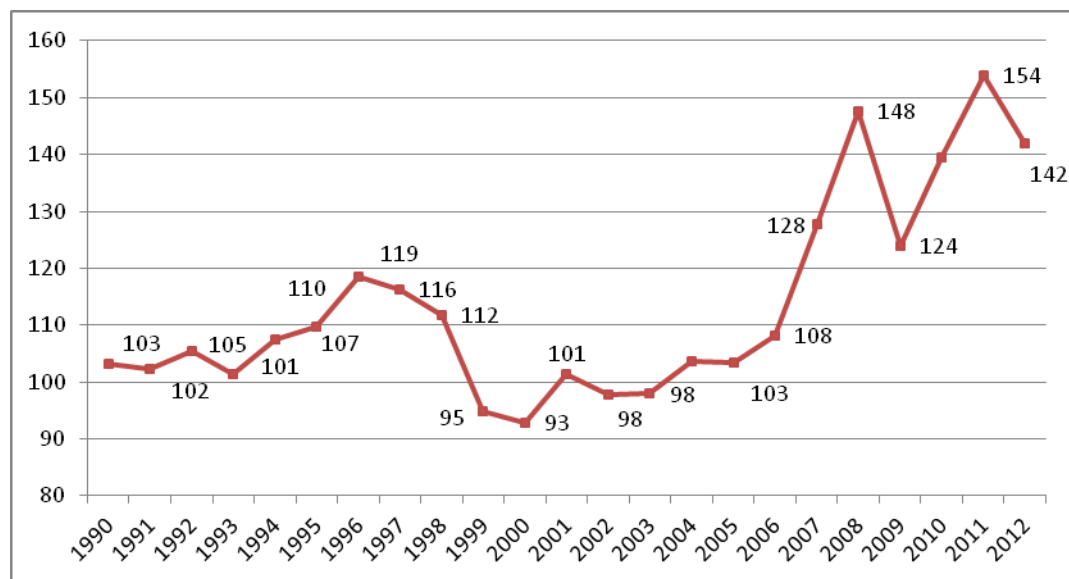
# 10

## b) Evolución de largo plazo del precio de los alimentos

En una perspectiva de más largo plazo, el Gráfico 3 muestra el elevado nivel de precios de los alimentos que se han mantenido en los últimos 5 años, especialmente al compararlo con los niveles de principios de los años 90.

### GRÁFICO 3

**Evolución del índice del precio real de los alimentos de FAO entre 1990 y 2012 (2002-2004=100)**

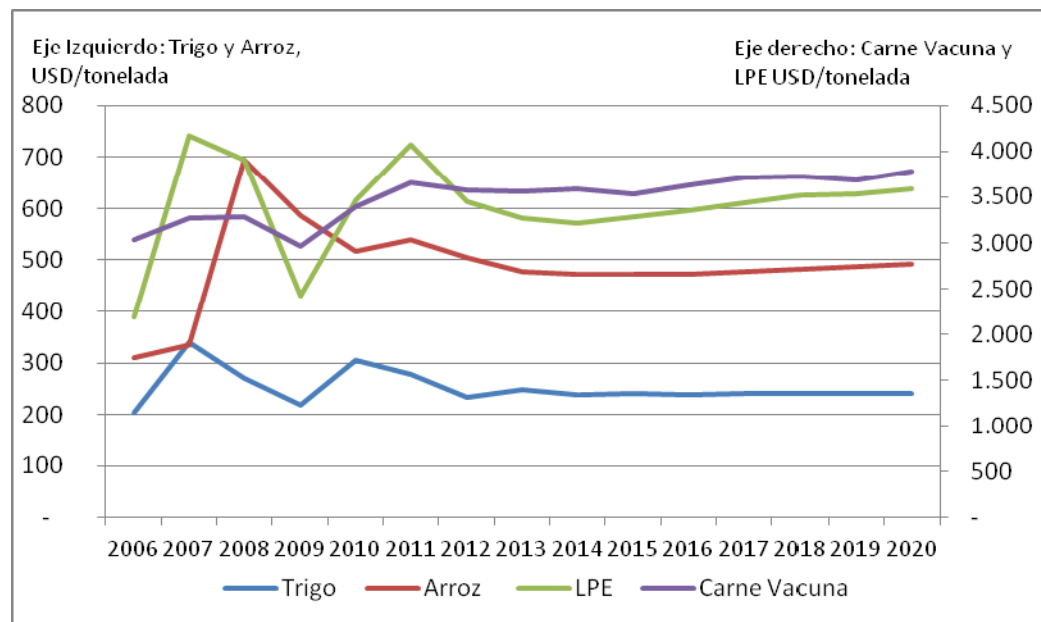


Fuente: FAO (2012)

Por su parte, la FAO y la OECD presentan anualmente las perspectivas de precios, consumo y producción de los alimentos para los siguientes 10 años. En su publicación de 2011, ambas instituciones indican un nivel de precios reales de los alimentos más elevado para la próxima década respecto al promedio 2001-2010: el incremento real de precios será en torno a un 20% en cereales y un 30% en carnes. En particular, el informe considera de forma "moderadamente optimista" las posibilidades de reducir el incremento de precios en el largo plazo, a partir de una mayor inversión derivada del incremento de precios de los últimos años. Este aumento de la inversión podría revertir las señales negativas que ha dado el descenso secular del precio de los alimentos, según indican la OECD y la FAO. Por otro lado, se indica que existirá una creciente y consistente demanda de alimentos a nivel mundial, liderada por los países en desarrollo, en particular América Latina y el Caribe y Asia.

#### GRÁFICO 4

#### Proyecciones del precio de los alimentos de FAO-OCDE (2006-2020, USD por tonelada) Trigo, arroz, carne vacuna y leche en polvo entera (LPE)



Fuente: FAO-OECD Agricultural Outlook 2011

Entre los factores más importantes que el informe de OECD-FAO identifica influyendo sobre la volatilidad del precio de los alimentos en los próximos 10 años se encuentran:

- i) La variabilidad climática derivada de las condiciones de cambio climático presentes a nivel mundial.
- ii) La desaceleración del aumento de los rendimientos de los principales productos alimenticios a nivel mundial. De no aumentar la productividad agrícola de forma suficiente en los próximos años, la demanda superará a la oferta, debilitando aun más la estabilidad del precio de los alimentos.
- iii) Una baja relación entre existencias y demanda de los alimentos.
- iv) Precios del petróleo elevados, afectando tanto el costo de los insumos como la demanda de biocombustibles.
- v) Volatilidad de los tipos de cambio a nivel internacional, la cual influye sobre los precios domésticos de los productos alimenticios.
- vi) Las restricciones a las exportaciones de países productores de alimentos con el objetivo de proteger los mercados internos de los aumentos de precios internacionales. Asimismo, la protección de la producción local a través de las restricciones al comercio también fomentan la volatilidad de los precios.
- vii) La presencia de una mayor cantidad de instrumentos financieros que promueven la especulación en productos básicos alimenticios, lo cual incide sobre sus precios.

Estos factores afectan el nivel y la volatilidad de precios de los alimentos en el corto y mediano plazo en todo el mundo y hace inciertas las proyecciones de FAO-OECD, tal como es reconocido por su informe 2011. Dicha incertidumbre es un elemento fundamental a tener en cuenta para el diseño de políticas contra el hambre en América Latina y el Caribe. Las medidas conjuntas y las acciones de cooperación de los gobiernos de la región coadyuvan a reducir la incertidumbre, permitiendo un entorno de

## 12

inversión e innovación mucho más estable y favorable al crecimiento de la productividad agrícola.

### **2. Impacto del precio de los alimentos sobre la seguridad alimentaria. Costos y beneficios para América Latina y el Caribe. El problema de la información sobre seguridad alimentaria**

El hambre no solamente representa la vulneración de los derechos humanos básicos de quién la padece, sino que también incide sobre las propias posibilidades de desarrollo de cada país, reproduciendo los patrones de subdesarrollo al perjudicar el crecimiento económico de largo plazo. Por este motivo, el combate contra el hambre no es solamente una urgencia desde el punto de vista humanitario, sino que hace parte esencial de los intereses de cada país y cada gobierno de la región, aun desde un punto de vista estrictamente político y de su desarrollo económico. Los precios elevados y volátiles de los alimentos, perjudican las condiciones macroeconómicas de los países de América Latina y el Caribe al contribuir al proceso inflacionario, desincentivar la inversión en agricultura e infraestructura y aumentar la incertidumbre y el riesgo a nivel macroeconómico.

La información proporcionada por FAO indica que actualmente alrededor de un 9% de la población de América Latina y el Caribe (53 millones de personas) padece hambre. Sin embargo, en 2011a partir de los estudios del Comité para la Seguridad Alimentaria (CFS por sus siglas en inglés) y el Panel de Expertos de Alto Nivel (HLPE por sus siglas en inglés), se determinó que existían serias dificultades metodológicas y prácticas para la estimación de las personas que padecen hambre en el mundo, información que habitualmente es obtenida a partir de proyecciones de modelos de equilibrio general globales. A partir de estas constataciones, las cifras de personas con hambre en el mundo luego de 2008, se encuentran bajo serio escrutinio y han dejado de ser publicadas en los documentos recientes de FAO. Esto incluye, en particular, el billón de personas con hambre en el mundo que la FAO determinó existían en 2009. La situación actual indica que no existe una cifra suficientemente precisa de personas con hambre a nivel regional o mundial. Debido a esto, tampoco existe una medida del impacto real de la crisis financiera de 2008, ni del problema del incremento y la volatilidad del precio de los alimentos sobre la población.

Al mismo tiempo, en febrero de 2012, el Banco Mundial ha anunciado que el Objetivo del Milenio 1.A (consistente en reducir a la mitad la proporción de personas en extrema pobreza en el mundo con ingresos inferiores a 1 dólar por día entre 1990 y 2015) ya ha sido alcanzado en 2010 incluyendo, en particular, la región de América Latina y el Caribe. La información oficial publicada por el Banco Mundial hasta 2008 señala que la extrema pobreza (USD 1,25 por día) en la región se ha reducido desde un 12,24% de la población en 1990 a 6,47% en ese año y no se ha comprobado que la crisis global haya revertido la tendencia en los últimos 3 años.

El Banco Mundial ha confirmado este punto de vista a través de su reporte "Alerta Sobre Precio de los Alimentos" el pasado mes de abril. De acuerdo con dicho estudio existe una severa dificultad para evaluar, al menos sistemáticamente, los efectos del aumento del precio de los alimentos sobre la población. En particular, el concepto de "crisis alimentaria" ha sido cuestionado y aun no existe un consenso internacional acerca de la definición precisa de esta situación. En este sentido, el Banco Mundial ha declarado que se encuentra trabajando en una definición adecuada para utilizar en casos de emergencia alimentaria. La definición precisa de lo que representa una crisis alimentaria tiene un efecto fundamental sobre las medidas a adoptar por la comunidad internacional. Las acciones a adoptar si se trata de un proceso predecible y cíclico serán

muy diferentes de si se trata de situaciones emergentes de rápida evolución y sin alertas tempranas identificables.

El impacto final del aumento y volatilidad del precio de los alimentos en la región se ha visto moderado por dos aspectos fundamentales en el caso de América Latina y el Caribe. En primer lugar, el ya histórico crecimiento del PBI de buena parte de los países de la región en los últimos diez años ha permitido contrarrestar el impacto negativo de la crisis internacional y la elevación del precio de los alimentos.

En segundo lugar, los precios elevados de los alimentos tienen un efecto positivo a largo plazo debido a la mayor captación de inversiones privadas para el sector agrícola, lo cual permite incrementar la producción y la productividad del sector. Esto conlleva una mejora de los precios recibidos por los productores en relación a sus costos (debido al aumento de la productividad) y una mayor disponibilidad y condiciones de acceso a los alimentos para los consumidores, lo cual puede disminuir también el precio de venta de los alimentos en los mercados locales. En este sentido, si bien existe la necesidad urgente de combatir conjuntamente la volatilidad del precio de los alimentos y los efectos de corto plazo de un alza inesperada de los precios domésticos, el alza de los precios de los alimentos puede ser considerada como un factor positivo en el contexto de una región netamente exportadora de alimentos.

Sin embargo, los efectos positivos del incremento de precios pueden ser contrarrestados por la alta volatilidad presente en los últimos años, la cual impide el ámbito de estabilidad necesario para una correcta evaluación de la inversión en innovación e infraestructura.

Una de las voces críticas acerca de las estimaciones que habitualmente ha realizado FAO sobre la cantidad de personas con hambre en el mundo proviene del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI, por sus siglas en inglés). En un reciente trabajo del IFPRI (2011) la propia existencia de la crisis alimentaria de 2008 es puesta en duda. Como alternativa a las estimaciones de FAO, realizadas en base a modelos de equilibrio general, el IFPRI aporta información sobre la evolución del hambre en base a encuestas de valoración subjetiva realizadas a nivel internacional. Sus resultados (así como su metodología) son contrastados con los aportados por FAO, obteniendo resultados divergentes, lo cual indicaría la necesidad de avanzar hacia otro tipo de metodología para la medición del hambre. Tal como se indicó anteriormente, FAO se encuentra actualmente en el proceso de revisión profunda de la metodología para la estimación de la prevalencia del hambre en el mundo y sus resultados se esperan en los próximos meses.

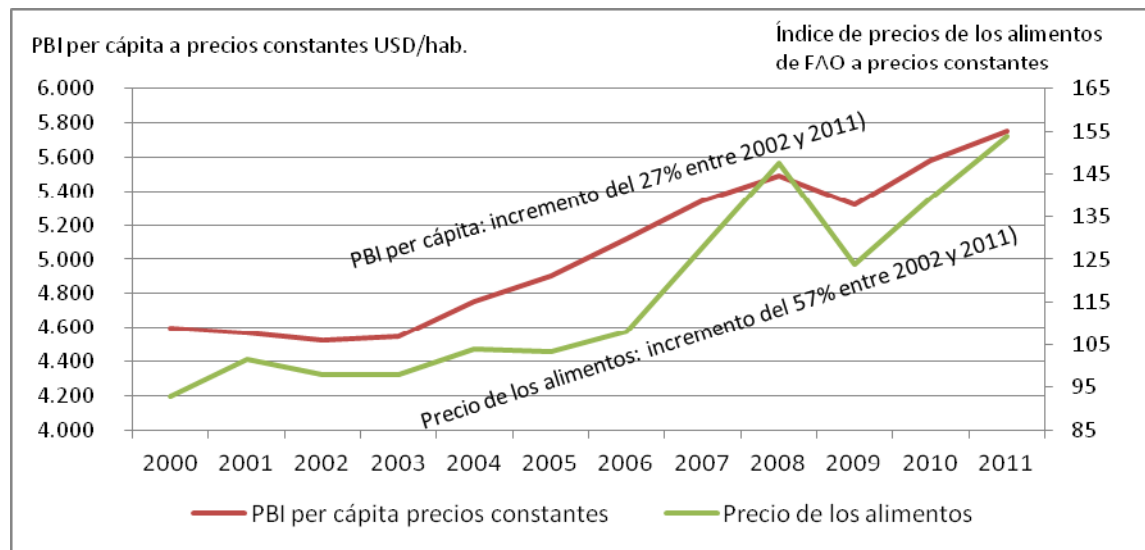
Ante la falta de información precisa proporcionada por FAO acerca de la cantidad de personas con hambre en el mundo, es factible utilizar una aproximación lateral de la situación alimentaria a partir de la situación de la pobreza en la región. Recientemente (marzo de 2012) el Banco Mundial ha presentado los resultados preliminares de las estimaciones de pobreza en el mundo, los cuales muestran que el Objetivo del Milenio 1.A (reducir la pobreza a la mitad entre 1990 y 2015) ya ha sido alcanzado. Ante la falta de estimaciones confiables sobre el hambre a nivel internacional en los últimos 3 años (los últimos datos oficiales de FAO son para "2006-2008"), las estimaciones del Banco Mundial sobre pobreza permiten inferir que el Objetivo del Milenio 1.C (relativo a la reducción del hambre) podría haber seguido un camino similar. En este sentido, cabe destacar que el PBI *per capita* a precios constantes de América Latina y el Caribe en su conjunto ha pasado de USD 4.525 en 2002 a USD 5.756 en 2011, lo cual representa un incremento de 27% en 9 años. Mientras tanto, el Índice de precios de los alimentos de FAO se

# 14

incrementó en un 57% en el mismo periodo en términos reales. Si bien el precio internacional de los alimentos se incrementó más del doble que el PBI *per cápita* de la región, resulta importante señalar que la población de América Latina y el Caribe pudo absorber buena parte de dichos incrementos gracias a la mejora de sus ingresos (al menos, en promedio).

## GRÁFICO 5

**Comparativo de la evolución del incremento del PBI per cápita y del precio de los alimentos en términos reales (2000-2011)**



Fuente: Banco Mundial y FAO

En conclusión, a pesar de no ser una medida directa de la situación alimentaria, al menos, puede deducirse que la población de América Latina y el Caribe incrementó lo suficiente su nivel de ingresos promedio para poder contrarrestar casi la mitad de los incrementos de precios de los alimentos.

Este rápido análisis, lejos de subsanar la falta de información sobre seguridad alimentaria y nutricional a nivel internacional, permite mostrar por qué podría no haber existido un impacto sustancial del incremento y volatilidad de los precios de los alimentos sobre la población en América Latina y el Caribe. Asimismo, esto permitiría justificar la aparente contradicción entre precios elevados de los alimentos en América Latina y el Caribe y los avances en materia de seguridad alimentaria que, de todos modos, se han procesado en la región de acuerdo con las estadísticas sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En buena medida, esto podría indicar también que la situación de crecimiento continuado, antes que las políticas aplicadas por los países de la región, es lo que ha permitido reducir la pobreza y el hambre. Por otro lado, los resultados obtenidos a través del crecimiento económico podrían estar en serio peligro si se detiene la senda de crecimiento acelerado (situación que se encuentra en proceso de concretarse para el año 2012). La fragilidad de la lucha contra el hambre y la pobreza en la región, siempre dependiente de la situación internacional y del agotamiento de los ciclos de crecimiento, hace que sea aun más necesaria la coordinación de políticas entre los países de la región.

Conviene destacar, por último, que existe una importante disparidad respecto de la situación en materia de seguridad alimentaria de cada país de América Latina y el



Caribe. Esto implica que los esfuerzos realizados a nivel regional deben tener especial consideración por los países que presentan una situación comprometida. IFPRI presenta anualmente su "Índice Global del Hambre" (GHI por sus siglas en inglés) el cual combina tres indicadores de FAO sobre el hambre para cada país del mundo: mortalidad infantil, proporción de personas desnutridas en el total y prevalencia de malnutrición infantil. El valor del GHI deriva en la definición de la situación del hambre en cada país como "baja", "moderada", "seria", "alarmante" y "extremadamente alarmante". Para el año 2011, bajo este indicador, el IFPRI señala que Haití es el único país de la región con un índice "alarmante" y tan solo tres países (Bolivia, Guatemala y República Dominicana) se encuentran en situación alimentaria "seria". Los países restantes tienen una situación de hambre de "baja" (incluyendo Brasil, México y Argentina) a "moderada" (Perú, Ecuador, Paraguay, Colombia, Panamá, El Salvador y Nicaragua). El análisis del GHI en los últimos 20 años muestra una evolución muy positiva para Brasil, México, Perú y Nicaragua con una reducción del 50% del mismo entre 1990 y 2011. Por su parte, países como Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica han tenido un GHI muy bajo (menor a 5) tanto en 1990 como en 2011, lo cual los ubica en una situación de seguridad alimentaria estable en el largo plazo.

La información del GHI muestra claramente la extrema disparidad de situaciones entre los países de la región, lo cual amerita un enfoque puntual para cada uno de ellos con un trato diferenciado hacia aquellos con mayor vulnerabilidad en el largo plazo. Aún teniendo en cuenta las dificultades de cada país, las políticas de cooperación para la seguridad alimentaria y nutricional de la región deberán considerar la necesidad de equilibrar los resultados entre países con situaciones muy diferentes.

### **3. La transmisión de precios internacionales a precios domésticos. La dimensión doméstica de la crisis alimentaria**

Luego del aumento de precios de los alimentos entre 2006 y 2008 comenzó a ser cada vez más evidente que no es posible evaluar la situación alimentaria de los países de América Latina y el Caribe a partir del nivel de precios internacionales. Asimismo, si bien hubo una concomitancia temporal entre las protestas sociales en varios países de la región y los incrementos de precios de varios productos básicos durante la primera mitad de 2008, esto no fue así con los aumentos de precios verificados a partir de 2011. Además de las consideraciones acerca del cambio en variables tales como el poder adquisitivo de la población, existen diversos factores del entorno económico e institucional que hacen que los precios internacionales se transmitan en mayor o menor medida al interior de cada país, atenuando o intensificando el impacto sobre la seguridad alimentaria de la población de América Latina y el Caribe.

En este sentido, uno de los principales aspectos destacados por FAO, CEPAL e IICA (2010) respecto de la crisis de precios de los alimentos en América Latina y el Caribe es que los precios domésticos al consumidor y al productor evolucionan de forma diferente a los precios internacionales del producto. Las condiciones del mercado internacional, donde sólo se comercia una pequeña proporción del total de alimentos que se produce a nivel mundial, afectan a cada país dependiendo de las condiciones del mercado doméstico. Entre estos factores se destacan la presencia de monopolios y otras distorsiones de mercado, la condición de exportador o importador neto de cada país, las restricciones al comercio presente, entre otras políticas internas relacionadas con la seguridad alimentaria.

En 2011 el Panel de Experto de Alto Nivel (HLPE), a solicitud del Comité para la Seguridad Alimentaria (CFS), presentó un reporte sobre la volatilidad del precio de los alimentos, en el cual se hizo especial énfasis en el carácter esencialmente doméstico de la crisis

## 16

alimentaria derivada de dicha volatilidad. Asimismo, las opciones de políticas a adoptar dependen especialmente de la fuente de la volatilidad. En el informe del Panel de Expertos de Alto Nivel (HLPE) se hace hincapié en las fuentes domésticas de volatilidad, las cuales tendrían un efecto mayor que los factores internacionales (“volatilidad importada”). Sobre este particular se cita, entre otros, el trabajo de Hazel et al. (2005) donde se demuestra que en México, Brasil y Bolivia, entre 1971 y 2003, la volatilidad de los precios domésticos del maíz y el trigo (medida como su coeficiente de variación) fue de más del 65%, mientras que a nivel internacional fue tan solo de entre 23% y 29%. Resultados similares se encuentran para buena parte de las regiones en desarrollo en el mundo. Dicho informe concluye que, a pesar de que los precios internacionales de los alimentos son indicadores relevantes de seguridad alimentaria, es la inflación y volatilidad doméstica de dichos precios la que determina el impacto final de los mercados globales sobre la pobreza y el hambre a nivel de cada país. El Informe también enfatiza sobre las dificultades metodológicas que presentan las estimaciones del hambre en el mundo por parte de FAO, indicando que aun no se comprende cabalmente el verdadero impacto de la volatilidad de precios de los alimentos sobre la seguridad alimentaria al tiempo que existe una importante carencia de estudios académicos al respecto (evaluación de impacto ex post). Tampoco existe, de acuerdo con el Panel de Expertos de Alto Nivel (HLPE), un mecanismo institucional para proveer información sistemática y actualizada sobre el impacto de los precios internacionales sobre la población vulnerable.

La constatación del carácter doméstico de la volatilidad del precio de los alimentos por parte de los organismos regionales e internacionales de más alto nivel tuvo como respuesta la creación de una base de datos internacional especializada, impulsada por el G-20 en 2011, que incluye precios de los alimentos por país conocida como AMIS (Agricultural Market Information System – Sistema de Información de Mercados Agrícolas). Esta base de datos complementará las fuentes de información habituales sobre precios internacionales de los alimentos, con información más específica sobre los mercados locales. Cabe destacar que los precios internacionales de los alimentos, en general, se estiman utilizando información de transacciones internacionales, dada la facilidad para la obtención de dichos datos y el hecho de considerarse (al menos en principio) una señal suficientemente representativa de las condiciones del mercado de los productos en cada momento del tiempo. Sin embargo, estos precios no reflejan la situación interna de los países en desarrollo.

Existen diversos factores que influyen a nivel interno sobre los precios de los alimentos. El Cuadro 1 muestra alguno de ellos. Para algunos países en desarrollo, alguno de los factores internos destacados aquí pueden ser de mucho mayor relevancia que los precios internacionales. La mala transmisión de precios internacionales a precios domésticos podría estar indicando un mal funcionamiento del mercado local, lo cual puede requerir de la acción coordinada de los países de la región de manera de subsanarlo.

### **CUADRO 1**

#### **Factores domésticos que influyen sobre el precio de los alimentos y su volatilidad**

- Falta de transparencia en los mercados y reglas de competencia
- Capacidad institucional del país afectado.
- Existencia de barreras a la entrada.
- Variabilidad climática
- Escaso poder de negociación de los pequeños productores rurales.
- Incorporación de empresas locales a cadenas multinacionales.
- Insuficientes economías de escala.
- Transmisión imperfecta y asimétrica de precios internacionales.
- Falta de acceso al financiamiento para el incremento de la producción.
- Integración del país a los mercados internacionales.
- Dificultades en la adopción de nuevas tecnologías de producción.
- Falta de mecanismos de mitigación del riesgo y la incertidumbre.

*Fuente: SELA 2011 y HLPE*

#### **4. Perspectivas de mediano y largo plazo. Desafíos para la seguridad alimentaria en la región**

Una de las tendencias metodológicas más recientes del análisis de la situación de la agricultura internacional es el análisis prospectivo (o foresight) el cual es llevado adelante por diversos países y organizaciones de alto nivel (OCDE, FAO, ONUDI (ONU), IFRPI, GFAR, UE-SCAR entre otros). La realización de un ejercicio de análisis prospectivos para la región de América Latina y el Caribe en su conjunto excede el alcance de este trabajo, sin embargo es posible realizar una breve referencia al proceso en sí, así como la consideración de algunos elementos iniciales que podrían ser tenidos en cuenta para la profundización del análisis con vistas a la identificación de políticas regionales a adoptar por la institucionalidad regional en el futuro. Siguiendo la definición de Popper (2008) es posible definir el análisis prospectivo como un proceso que implica intensos periodos iterativos de opinión, trabajo conjunto, consultas y discusión, lo cual conduce a la definición de las visiones a futuro y la definición conjunta de las estrategias para afrontarlas. Lattre Gasquet (2008), apuntando a la investigación en el sector agropecuario, utiliza una definición algo diferente cuando afirma que es "el proceso desarrollado para sistemáticamente intentar mirar hacia el futuro de largo plazo de la ciencia, la tecnología, la economía, el medio ambiente y la sociedad con el objetivo de identificar las áreas estratégicas de investigación y las tecnologías emergentes con mayor probabilidad de obtener el mayor beneficio económico y social".

La realización de un proceso de análisis prospectivo, de acuerdo a Lattre Gasquet (2006) implica al menos 4 etapas tal como se describe a continuación:

- 1) En primer lugar es necesario definir adecuadamente el problema, elegir el horizonte temporal, establecer el contexto institucional y elegir los expertos que llevarán adelante el proceso junto con todas las partes involucradas.
- 2) En segundo lugar se debe construir el sistema sobre el cual se trabajará, identificando las principales variables, recopilando toda la información necesaria y elaborando las hipótesis iniciales.
- 3) En tercer lugar se debe realizar la exploración de los posibles escenarios futuros.
- 4) Por último, se deben delinear las opciones estratégicas disponibles, diseminar los resultados y recomendar una estrategia a seguir.

# 18

Cabe destacar que si bien se trata de un proceso de valoración esencialmente cualitativa, inevitablemente implica la incorporación de estimaciones y la elaboración de escenarios de tipo cuantitativo. Asimismo, uno de los aspectos más importantes del proceso de análisis prospectivo es la continua interacción entre todas las partes interesadas hasta llegar a una visión común sobre el futuro. El resultado final de un proceso de análisis prospectivo sobre la situación alimentaria en América Latina y el Caribe (la cual también implicaría a la agricultura y la pobreza), permitiría identificar cuál es la situación actual en cuanto a las necesidades de la población y cuáles son las prioridades esenciales para la adopción de políticas conjuntas en la región.

Como un aporte inicial a lo que podría incluir el proceso de estudios prospectivos sobre agricultura y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe, el Cuadro 2 identifica algunos aspectos que han sido tenidos en cuenta por la literatura sobre el incremento y la volatilidad del precio de los alimentos en los últimos años y los posibles escenarios para la región.

**CUADRO 2**  
**Factores de oferta y demanda a tener en cuenta en el análisis prospectivo de las condiciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en América Latina y el Caribe en el largo plazo**

Factor		Escenarios para América Latina y el Caribe
Factores de Demanda	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento poblacional</li> <li>- Subsidios a los biocombustibles</li> <li>- Incremento del ingreso per cápita de los países en desarrollo.</li> </ul>	<p>La demanda de alimentos continuará creciendo en los próximos 10 años, llevando a precios elevados de los alimentos que en los últimos 20 años.</p>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Stocks reducidos</li> <li>- Bajo crecimiento de la productividad agrícola</li> <li>- Baja inversión en agricultura</li> <li>- Escases de Recursos naturales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La oferta no crecerá al mismo ritmo que la demanda a menos que se incremente sustancialmente la inversión y la investigación en agricultura.</li> <li>• Se presenta un escenario de escases y volatilidad de oferta con stocks disminuidos.</li> </ul>
Factores Externos	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cambio climático</li> <li>- Precio del petróleo</li> <li>- Inestabilidad financiera y cambiaria internacional</li> <li>- Nuevos instrumentos de especulación en alimentos</li> <li>- Restricciones al comercio</li> <li>- Políticas de subsidios agrícolas en los países desarrollados</li> </ul>	<p>Los factores externos apuntan a un contexto internacional con mayores riesgos e incertidumbre que afectarán los precios de los alimentos.</p>

En conclusión, bajo este análisis preliminar puede afirmarse que si bien existirá un alto componente de riesgo e incertidumbre en el mercado de alimentos, existen muy buenas oportunidades para el aprovechamiento de las condiciones del mercado de alimentos en los próximos diez años. Esto se debe a la alta potencialidad productiva de la región

en materia de alimentos (con pocas excepciones). La cooperación y coordinación de políticas en materia productiva y alimentaria entre los países de la región será uno de los factores fundamentales para aprovechar la situación internacional evitando, al mismo tiempo, que los precios elevados afecten la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe.

### III. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS INICIATIVAS DE COOPERACIÓN REGIONAL EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA: PROGRAMAS, PROYECTOS Y ACCIONES EN CURSO

#### 1. Iniciativas de cooperación en materia de Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe

En esta sección se presentan las distintas iniciativas de cooperación en materia de seguridad alimentaria que existen en la región con base en la institucionalidad regional y los aportes conjuntos de los gobiernos con los organismos internacionales. Como puede observarse en el Cuadro 3, existe una amplia diversidad de ámbitos de cooperación regional que han abordado prioritariamente el tema de la seguridad alimentaria en los últimos años. Algunos, como la Comunidad Andina (CAN) y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) ya cuentan con avances anteriores a la crisis de 2008 y tienen un marco de referencia adecuado para la cooperación entre sus países miembros. Sin embargo, la gran mayoría de los ámbitos de cooperación, incluyendo los más abarcativos desde el punto de vista geográfico, apenas han puesto el tema del hambre en su agenda prioritaria en los últimos meses y no presentan aun un adecuado marco de trabajo para la adopción de medidas concretas al respecto.

#### CUADRO 3

#### Iniciativas de cooperación en agricultura y Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe

<i>Esquema de integración/cooperación</i>	<i>Año de inicio de las iniciativas</i>	<i>Principales acciones y acuerdos en materia de agricultura y Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe</i>
Iniciativa América Latina Sin Hambre 2025	2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación del Frente Parlamentario Contra el Hambre para favorecer el reconocimiento del derecho a la alimentación en la región.</li> <li>- Plataforma para la reducción de la desnutrición crónica infantil por debajo del 2,5% con amplio apoyo institucional y reconocimiento internacional.</li> <li>- Desarrollo de proyectos puntuales para la seguridad alimentaria en la región con el apoyo del Programa España-FAO y el Programa de Cooperación Internacional Brasil-FAO.</li> </ul>
Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El "Plan de Acción de Caracas 2012" (aprobado en la primera Cumbre de la CELAC en 2011) incluye la conformación de un Foro ministerial para la generación e implementación de planes, políticas y programas para erradicar la pobreza y el hambre. También se decidió la elaboración de planes de acción concretos para el año 2012 así como un "Plan Latinoamericano y Caribeño para la erradicación del Hambre".</li> </ul>

<i>Esquema de integración/cooperación</i>	<i>Año de inicio de las iniciativas</i>	<i>Principales acciones y acuerdos en materia de agricultura y Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe</i>
Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (CALC)	2011	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Reunión Ministerial sobre Desarrollo Social y Erradicación del Hambre y de la Pobreza de marzo de 2012 reafirmó la necesidad de eliminar el hambre y la pobreza e instó a adoptar las medidas y planes necesarios a nivel regional para ello y la elaboración de un plan para la erradicación del hambre y la pobreza.</li> </ul>
Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y PETROCARIBE	2007	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La Iniciativa ALBA alimentos incluye dos mecanismos principales para su funcionamiento: el Fondo Alba-Alimentos y la Empresa Gran Nacional Alba Alimentos. 10 proyectos en 7 países financiados por un total de USD 13 millones para mejorar los sistemas de producción agropecuaria.</li> <li>- El Acuerdo ALBA alimentos por el cual todos sus miembros están obligados a garantizar la alimentación de los pueblos en calidad y cantidad suficiente.</li> </ul>
Sistema de Integración Centroamericana (SICA)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- El SICA mantiene varios programas e iniciativas de cooperación en seguridad alimentaria tales como el Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA I y II) para la financiación de proyectos que buscan reducir la inseguridad alimentaria y mejorar las políticas públicas de los países de la región.</li> <li>- El programa PRESISAN para el mejoramiento de la información sobre seguridad alimentaria que ha dado como resultado "El Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSAN-R)" y el "Sistema Regional de indicadores de SAN (SIRSAN).</li> </ul>
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	2008	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Acuerdo para propiciar el establecimiento de políticas regionales destinadas a la seguridad alimentaria en los países del MERCOSUR.</li> <li>- Apoyo explícito a la iniciativa América Latina Sin Hambre.</li> <li>- No se identificaron acciones o emprendimientos regionales concretos para la seguridad alimentaria.</li> </ul>
Comunidad Andina (CAN)	2004	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En 2010 se aprobó el Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional.</li> <li>- Bajo este marco se están desarrollando (a junio de 2012) 26 proyectos de inversión vinculados a la seguridad alimentaria y desarrollo rural de pequeños productores, comunidades indígenas, asociaciones de mujeres, que se dedican a la producción, transformación y comercialización de alimentos en la región.</li> <li>- Se creó el Fondo para el Desarrollo Rural y la Productividad Agropecuaria implementado por la Comunidad Andina.</li> <li>- Se trabaja en la creación de un observatorio de seguridad y soberanía alimentaria para la CAN y cada uno de sus miembros.</li> </ul>
Comunidad del Caribe (CARICOM)	2009	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Declaración de Liliendaal (2009) sobre agricultura y seguridad alimentaria: compromiso de aumentar la coordinación de políticas nacionales y la provisión de los</li> </ul>

<i>Esquema de integración/cooperación</i>	<i>Año de inicio de las iniciativas</i>	<i>Principales acciones y acuerdos en materia de agricultura y Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe</i>
		<p>recursos financieros.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto "Promoting CARICOM/CARIFORUM Food Security" (finalizado en 2011) Financiado por el Trust Fund de FAO que incluyó la mejora de los sistemas de información regional sobre seguridad alimentaria, establecimiento de asociaciones y alianzas estrategias dentro de la región el desarrollo de capacidades y la mejora en el diseño de política públicas.</li> <li>- Proyecto "Promoting Agribusiness" financiado por la UE que busca, a nivel regional, mejorar la integración y competitividad de las cadenas regionales, cooperación entre pequeños productores, desarrollo de instituciones y servicios regionales para la seguridad alimentaria, el apoyo de las asociaciones público privadas y mejorar el acceso a la información estratégica del sector.</li> </ul>
<p>Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA)</p>	<p>2009</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Proyecto "Contribución de la Agricultura a la Seguridad Alimentaria" 2011-2014. Enfocado en la modernización institucional, mejora en la evaluación y diseño de políticas públicas, desarrollo de capacidades y gestión del conocimiento.</li> <li>- Como parte del Plan de Mediano Plazo 2010-2014 se desarrollan el "Programa de Sanidad Agropecuaria e inocuidad de los Alimentos" y el "Programa de innovación para la productividad y la Competitividad" con varios proyectos ejecutados.</li> <li>- Adopción de la "Estrategia Institucional de Cooperación Técnica en Seguridad Alimentaria".</li> </ul>
<p>Consejo Agropecuario del SUR (CAS)</p>	<p>2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La estrategia común de los miembros del CAS incluye el aumento de la oferta alimentaria a través del apoyo a lo pequeños productores y la agricultura familiar.</li> <li>- 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.</li> <li>- No se identificaron iniciativas o proyectos concretos sobre estos temas.</li> </ul>
<p>Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)</p>	<p>2008</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El BCIE tiene entre sus "áreas de focalización" el Desarrollo Humano e Infraestructura social así como Agricultura y Desarrollo Rural. Esto le permite realizar acciones de cooperación con pequeños productores o a nivel de los gobiernos de la región.</li> <li>- Un proyecto reciente y destacado es el "Plan de Agricultura Familiar y Emprendedurismo Rural para la Seguridad Alimentaria y Nutricional" de El Salvador, el cual consiste en un préstamo de USD 60 millones para reducir la pobreza mejorando los sistemas de producción agrícola.</li> <li>- El BCIE financia (en algunos casos sin reintegro) diversas iniciativas locales de alto impacto social (con conexión directa e indirecta a la seguridad alimentaria) a propuesta de los países miembros.</li> </ul>
<p>Consejo Agropecuario Centroamericano</p>	<p>2007</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se definió en 2007 la Política Agrícola Centroamericana (PACA) 2008-2017, como marco para la acción coordinada.</li> </ul>

<i>Esquema de integración/cooperación</i>	<i>Año de inicio de las iniciativas</i>	<i>Principales acciones y acuerdos en materia de agricultura y Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe</i>
(CAC)		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se desarrollan proyectos específicos en base a la cooperación internacional tales como el "Plan de apoyo a las estrategias regionales en agricultura, desarrollo rural y seguridad alimentaria" financiado por la Cooperación española y el "Apoyo al incremento de la productividad y calidad de la producción de alimentos para contribuir a la seguridad alimentaria en Centroamérica y República Dominicana" financiado por Taiwán.</li> </ul>
Proyecto Mesoamérica	2010	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El eje de "Desarrollo Social" del Proyecto Mesoamérica no contiene un área de trabajo específico sobre seguridad alimentaria. Desde el punto de vista de área de "competitividad" se encuentra en ejecución el "Proyecto Mesoamérica de Fruticultura", cofinanciado por el BID por USD 1.234.000. Se definió una Política Regional de Desarrollo de la Fruticultura 2011-2025 y se capacitó a diferentes actores sobre el sector. La Política Regional representa un marco para la acción y fue publicado en 2012.</li> </ul>
Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)	-	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En abril de 2012 se aprobaron las "bases y lineamientos" para el Plan de Acción 2012-2014 del Consejo de Desarrollo Social Suramericano donde uno de los ejes prioritarios definidos fue la lucha contra la inseguridad alimentaria y la pobreza. El grupo Temático de Seguridad Alimentaria y Lucha contra el Hambre seguirá trabajando en el área con vistas al Consejo de Jefes de Estado de la UNASUR a celebrarse noviembre de 2012 donde se aprobará el Plan de Acción.</li> <li>- No se han anunciado medidas concretas respecto a la seguridad alimentaria o la pobreza a nivel regional.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

En conclusión, puede afirmarse que no existe una falta de iniciativas respecto a la mitigación del hambre en América Latina y el Caribe. En particular, hay en la región una definición clara y un consenso general acerca de la importancia de adoptar medidas conjuntas para favorecer la seguridad alimentaria y nutricional plasmada en diversas declaraciones en los distintos ámbitos de cooperación regional así como la adhesión a acuerdos internacionales en la materia. Sin embargo, a pesar de la voluntad manifiesta de todos los países de la región de adoptar las medidas necesarias para evitar situaciones de inseguridad alimentaria, son escasos los esfuerzos concretos para la realización de dicho objetivo. Tal como se mencionó anteriormente, el último ejemplo de esta dualidad en cuanto a cooperación y las acciones efectivamente adoptadas a nivel regional puede encontrarse en la "Declaración de Cochabamba", resultante de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), realizada en junio de 2012 y en el Plan de Acción de Caracas 2012 de la recientemente creada CELAC. Estos compromisos para promover y apoyar las acciones regionales de cooperación alimentaria deben avanzar progresivamente desarrollando una agenda concreta y precisa de acciones y un cronograma que permita hacer el debido seguimiento a su implementación. Cabe considerar que el proceso de coordinación efectiva de políticas sociales es muy joven aun en la región y, teniendo en cuenta las profundas dificultades sociales existentes, es de esperar que este requiera un fuerte compromiso político, así como un período de tiempo considerable para su conclusión. Por este motivo es todavía



más urgente la adopción de medidas concretas para enfrentar los desafíos que se presentarán en los próximos años para toda la región.

## 2. Experiencias más relevantes en América Latina y el Caribe

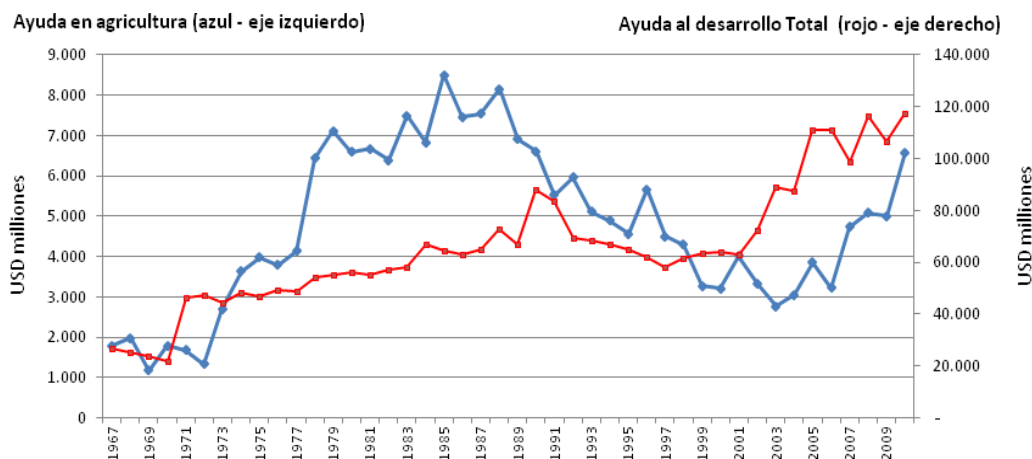
A pesar de la brecha que suele producirse entre declaraciones de intención y realizaciones concretas en la mayor parte de América Latina y el Caribe, existen algunas iniciativas que han realizado avances importantes en materia de definición de marcos para la acción y que podrían ser utilizados como modelos para ser extendidos al resto de la región.

- i) A nivel Centroamericano, el SICA, el BCIE y el CAC han llevado adelante diversas iniciativas de cooperación regional en un marco de programas y políticas regionales comunes en materia de agricultura y seguridad alimentaria. En particular, se destaca la Política Agrícola Centroamericana (PACA), definida en el marco del CAC, así como las acciones concretas adoptadas a través del Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica (PRESANCA I y II) y el Programa Regional de Sistemas de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (PRESISAN) en el marco del SICA. En particular, el PRESISAN ha creado un observatorio de seguridad alimentaria y nutricional con indicadores en la materia que podría ser tomado como modelo para su implementación en el resto de América Latina y el Caribe. La definición de políticas comunes con acciones concretas para la seguridad alimentaria lleva aun poco tiempo en la región centroamericana como para realizar una evaluación definitiva pero su experiencia y los avances logrados en general, podrían ser considerados para el resto de la región.
- ii) La CAN, por su parte, también ha desarrollado un marco amplio de acción a través del Programa Andino para Garantizar la Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional, que resulta un área prioritaria de acción con especial énfasis en garantizar el derecho a la alimentación en los países del bloque. A través de este mecanismo se han podido impulsar proyectos tendientes a lograr la seguridad alimentaria y nutricional desde una perspectiva de "soberanía", donde cada país adopta las medidas necesarias de acuerdo con sus condiciones concretas. La CAN se encuentra en proceso de formación de su observatorio de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional del bloque. Al igual que en el caso de la región Centroamericana, los esfuerzos de la Comunidad Andina en materia de la definición de los marcos comunes de acción, la creación de observatorios y la experiencia de llevar adelante proyectos regionales en la materia podrían ser de utilidad para extenderlos al resto de América Latina y el Caribe, sin que la CAN pierda la identidad de su propio proceso de integración.
- iii) **América Latina sin Hambre.** Si bien no deriva de un proceso de integración específico, ésta iniciativa ha tenido un amplio apoyo y repercusión positiva a nivel regional e internacional. Uno de los aspectos más importantes ha sido la consolidación y avances en el marco del Frente Parlamentario Contra el Hambre. Esta iniciativa ha puesto en un primer plano la necesidad de que la legislación de cada país garantice el derecho a la alimentación a toda la población. Para esto es necesario llegar a un consenso político de manera que el combate contra el hambre sea considerado prioritario en cada país. Por otro lado, el apoyo por parte de Brasil y España a la iniciativa América Latina sin Hambre ha permitido la realización de proyectos concretos para incrementar la seguridad alimentaria en la región.

**IV. POSIBLES FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA SU UTILIZACIÓN EN LA COOPERACIÓN EN SEGURIDAD ALIMENTARIA DENTRO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

La ayuda oficial internacional para la agricultura (incluyendo la destinada a la seguridad alimentaria) tuvo un franco declive entre 1988 y 2003 en consonancia con la disminución total de las ayudas al desarrollo en el mismo periodo. A partir de 2008, con la crisis alimentaria de por medio, comenzaron a aumentar la ayudas oficiales para el desarrollo a nivel global.

**GRÁFICO 6**  
**Ayuda oficial al desarrollo (1967-2010). Dólares constantes de 2010**



Fuente: OECD

De este modo, las ayudas a la agricultura otorgadas en 2010 duplicaron las del año 2006 fruto, fundamentalmente, de sucesivos acuerdos y compromisos de los países desarrollados para contrarrestar los efectos de la crisis alimentaria de 2006-2008. En este sentido, se destacan los acuerdos alcanzados por el G-8 en la Cumbre de Hokkaido, Toyako en 2008 para aportar USD 10 billones adicionales para favorecer la seguridad alimentaria. Asimismo, en la Cumbre de L'Aquila de 2009, el G-8 se comprometió a incrementar los fondos para agricultura y la seguridad alimentaria en USD 20 billones adicionales en un plazo de tres años. Estos nuevos compromisos, aún en proceso de implementación, implican que existe un importante margen para el financiamiento de las iniciativas para favorecer la seguridad alimentaria en los países en desarrollo y en América Latina y el Caribe en particular. Sin embargo, teniendo en cuenta que la crisis alimentaria se dio al mismo tiempo que la crisis económica internacional y esta se ha agravado debido a la crisis de deuda europea de los últimos meses, existe también una severa amenaza sobre la continuidad de los montos de ayuda suficiente como para combatir el hambre en la región.

El G-20 también ha mantenido una postura firme con vistas a mejorar la situación alimentaria mundial. En su reunión de Cannes en 2011, el G-20 hizo un fuerte llamado al aumento de la inversión en agricultura, así como en investigación y desarrollo para el incremento sustancial de la productividad en los próximos años. A pesar de la falta de compromisos de ayuda financiera concreta, la declaración final del G-20 en Cannes determinó la adopción de varias medidas específicas para favorecer la seguridad alimentaria. Entre ellas, las más destacadas son la creación del Sistema de Información de Mercados Agrícolas (AMIS, por sus siglas en inglés), el compromiso para incrementar la inversión en investigación agrícola y la formación del Foro de Respuesta Rápida para la adopción de medidas de emergencia ante situaciones de crisis alimentaria.

En conclusión, el nuevo impulso y los extensos compromisos de ayuda que los países desarrollados han adoptado para el combate de la inseguridad alimentaria constituyen un marco general adecuado para la implementación de nuevas iniciativas regionales para favorecer la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. Esto tiene especial relevancia en un contexto de incertidumbre que sea trasladado a las posibilidades de crecimiento económico de la región, elemento que no se encontraba presente en los últimos cuatro años. Las iniciativas de cooperación podrían ser financiadas bilateralmente por los países desarrollados a través de sus agencias de cooperación, a través de los organismos multilaterales de ayuda o incluso a partir de iniciativas público-privadas de nivel internacional. La obtención de los fondos necesarios en cualquiera de los ámbitos mencionados dependerá de la fortaleza y grado de compromiso que pueda lograrse en la región de manera de estimular un proceso de cooperación que permita, efectivamente, fomentar una mayor seguridad alimentaria. La situación actual es positiva desde el punto de vista de la voluntad política de la comunidad internacional, aunque la inestabilidad económica global puede minar los recursos disponibles.

En efecto, debe considerarse que de lograrse un conjunto de programas o iniciativas regionales suficientemente ordenadas y destinadas a la reducción efectiva y de largo plazo del hambre en la región, existen buenas posibilidades de obtener su financiamiento. En este sentido, podría ser útil la solicitud de colaboración técnica por parte del Comité de Seguridad Alimentaria para la identificación de proyectos y programas relevantes para la región, su formulación para una presentación apropiada y, eventualmente, su apoyo institucional para lograr los fondos necesarios.

En el ámbito bilateral, y una vez obtenido un conjunto concreto de propuestas debidamente acordadas a nivel regional, una estrategia posible es apelar directamente a los organismos nacionales de cooperación en los países desarrollados (agencias bilaterales de desarrollo). Ejemplo de ello podría ser la cooperación internacional ad-hoc de Canadá, Francia y/o de Alemania, entre otros, en función de los compromisos que dichos países adoptaron recientemente en el marco del G-8. Esta estrategia podría concretarse a través de acciones gubernamentales respaldadas por acuerdos adoptados por la institucionalidad regional (SELA, CELAC, ALADI, entre otros). Junto con la presentación de los programas a ser financiados a las autoridades gubernamentales, una sólida estrategia de difusión y los contactos correspondientes con el sector privado relacionado con cada proyecto podría dar resultados muy positivos. Tanto la imagen unificada de América Latina y el Caribe como una visión integradora del ámbito público y privado podrían atraer no solamente a la ayuda internacional sino también a la inversión privada en agricultura.

Se describen a continuación cuatro mecanismos existentes para el financiamiento y apoyo de los proyectos y programas regionales por parte de organismos multilaterales. Estos mecanismos podrían ser utilizados por los países de América Latina y el Caribe y algunos de ellos, ya han sido para iniciativas subregionales.

#### **1. Programa Mundial para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria (GAFSP, por sus siglas en inglés)**

Este mecanismo internacional de financiamiento creado en abril de 2010 por iniciativa del G-20 para afrontar la situación alimentaria internacional, es gestionado por el Banco Mundial y permite financiar iniciativas de alto impacto para poblaciones vulnerables en países en desarrollo. Las iniciativas pueden incluir el mejoramiento de los rendimientos de cultivos básicos, la incorporación de nuevas tecnologías por parte de

## 26

pequeños productores y mejores maneras de vincularse a los mercados. De acuerdo con las condiciones de este fondo solamente cuatro países de América Latina y el Caribe pueden ser objeto de financiamiento: Guyana, Honduras, Nicaragua y Haití. Como uno de sus primeros aportes, en 2010, se otorgó una financiación de USD 35 millones a Haití para el mejoramiento de la productividad agrícola en ese país.

Si bien inicialmente las posibilidades de financiamiento están limitadas a los cuatro países mencionados, la institucionalidad regional de América Latina y el Caribe podría proponer un esquema de financiación conjunta con el GASFP para la implementación de asociaciones público-privadas para la generación de cadenas de valor integradas en toda la región con un enfoque particular en dichos países. Cabe tener en cuenta a este respecto que el GASFP incluye una “ventana privada” para la financiación de proyectos.

### **2. Mecanismo Alimentario de la Unión Europea (UE)**

En el contexto de crisis alimentaria internacional, la Unión Europea aprobó en 2008 la creación del Mecanismo Alimentario por un total de 1.000 millones de euros. Buena parte de los fondos utilizados han sido canalizados a través de Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA/IFAD) mientras que el período de aplicación de los fondos finalizó el 31 de diciembre de 2011, tal como fue ideado inicialmente. Una parte de los fondos fueron aplicados en Guatemala para la protección de niños, mujeres embarazadas y madres lactantes frente a los precios elevados de los alimentos.

El Mecanismo Alimentario de la Unión Europea ha dejado de funcionar y la actual crisis de deuda europea pone en riesgo la generación de nuevas instancias para este tipo de ayudas al desarrollo. Sin embargo, es de esperar que una propuesta conjunta de América Latina y el Caribe a nivel regional con vistas a la coordinación de políticas para la eliminación del hambre despierte el interés suficiente en la Unión Europea o en sus países miembros, algunos de los cuales ya hacen aportes sistemáticos para la seguridad alimentaria en la región, España en particular. El éxito y rapidez en la ejecución del Mecanismo Alimentario son elementos positivos para una futura instancia de diálogo a nivel bi-regional entre Europa y América Latina y el Caribe que permita financiar proyectos de cooperación a nivel de toda América Latina y el Caribe.

### **3. Programa de Cooperación Técnica de FAO (TCP)**

El Programa de Cooperación Técnica (TCP por sus siglas en inglés) es un programa ordinario de la FAO que busca resolver problemas de índole técnica, al que recurren los países miembros, individualmente o en conjunto, a la hora de implementar sus planes de desarrollo, con especial énfasis en el avance hacia el ODM 1. Como tal, este Programa ha sido utilizado en varias ocasiones por los países de América Latina y el Caribe a diferentes niveles. Esta financiación tiene la característica de ser un monto relativamente reducido (hasta USD 500.000) y de relativamente rápida ejecución (24 meses). Teniendo en cuenta la dificultad, identificada en este documento, para la definición de las medidas de cooperación conjuntas necesarias para mejorar la situación de seguridad alimentaria en la región, es posible realizar una solicitud con vistas a llenar esa brecha. El problema fundamental en este caso sería la dificultad para definir las medidas concretas que podrían implementarse a nivel regional.

La forma en que esta brecha técnica podría ser llenada mediante los fondos del Programa, sería a través del financiamiento de un proceso de análisis prospectivo que permita establecer las prioridades para una cooperación regional efectiva en materia

de seguridad alimentaria. Los fondos serían destinados a la contratación de los facilitadores, la concreción de reuniones técnicas regionales y la estrategia de difusión correspondiente.

#### **4. Centro de inversiones de FAO**

El incremento de la inversión e investigación para el aumento de la producción y la productividad de la agricultura ha sido señalado constantemente en los últimos años como un elemento fundamental para la mitigación del hambre en el largo plazo. La región de América Latina y el Caribe debe incrementar la inversión pública en infraestructura e investigación para la agricultura. Sin embargo la captación de inversión privada y la conformación de asociaciones público-privadas resulta fundamental para lograr los incrementos de productividad necesarios en agricultura. La cooperación para una mayor seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe debe pasar también por la captación de inversiones privadas que permitan desarrollar las cadenas de valor regionales de acuerdo con las capacidades locales y las complementariedades de los sistemas productivos de América Latina y el Caribe en alimentos. La mayor producción y la mayor eficiencia lograda a través de las economías de escala y las mejoras en logística y funcionamiento de los mercados, determinarán beneficios tanto para los pequeños productores como para los consumidores y gobiernos de la región.

El Centro de Inversiones de FAO permite ser utilizado para evaluar, diseñar, aplicar y supervisar proyectos de inversión específicos en seguridad alimentaria y agricultura, tanto públicos, como público-privados. Los fondos para la inversión deben ser obtenidos de forma independiente (y anticipada) a la solicitud de ayuda al Centro de Inversiones. Si bien no cuenta con fondos de financiamiento propios, su ayuda podría ser de gran importancia para el aprovechamiento de la inversión a realizar, así como un facilitador de futuras iniciativas de cooperación que requieran financiamiento externo.

### **V. RECOMENDACIONES DE ACCIONES DE POLÍTICA PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA COOPERACIÓN REGIONAL SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

- i) Uno de los principales elementos a considerar para el establecimiento de prioridades para la adopción de políticas conjuntas en la región con vistas al combate contra el hambre, así como el desarrollo agrícola sustentable, es iniciar un proceso de estudios prospectivos acerca de los desafíos que enfrentará la región en materia de agricultura y seguridad alimentaria. La consolidación de una estrategia conjunta para la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe que efectivamente adopte las acciones necesarias requiere de forma urgente la puesta en común de una visión de largo plazo sobre los aspectos más relevantes que afectarán a la región en los próximos años. La disponibilidad de información a través de iniciativas conjuntas en la región que estén en coordinación directa con iniciativas internacionales tales como el Sistema de Información de Mercados Agrícolas (AMIS) resulta un elemento esencial para el éxito de este proceso.

A este respecto, se recomienda que los Directores de Cooperación de la Región consideren proponer el inicio de un proceso de análisis prospectivo conjunto sobre seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe con la participación de todos los países de la región, así como la sociedad civil, sector privado, y los organismos internacionales y regionales involucrados en esta temática.

## 28

- ii) Debido a la escasez de información actualizada a nivel regional, la cooperación en materia de seguridad alimentaria debe concentrar sus esfuerzos en lograr identificar fehacientemente la cantidad de personas con hambre en la región y las condiciones alimenticias de la población en general, de modo que sean comparables y acordes a los estándares que oportunamente fijará la FAO.

En este sentido, se recomienda a los Directores de Cooperación de América Latina y el Caribe impulsar la mejora de los sistemas de información alimentaria en la región. Esto podría incluir la conformación de un Grupo Técnico de Trabajo sobre Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe con una representación equilibrada de los países y los diversos organismos de la región para la definición y elaboración de indicadores precisos, objetivos medibles y actualizables, que permitan evaluar la situación alimentaria con la mayor rapidez y precisión posible. Podría establecerse un plazo menor a un año para obtener resultados practicables. Una vez culminadas las tareas de mayor urgencia de dicho Grupo Técnico, este podría convertirse en una Comisión Técnica Consultiva, ya sea ad-hoc o permanente, al servicio de los diferentes esquemas de cooperación de América Latina y el Caribe.

Dados sus antecedentes de trabajo en la materia y su grado de representatividad regional, el SELA podría ser el organismo encargado de coordinar la Comisión Técnica una vez implementada. En particular, este organismo cuenta con una larga experiencia de creación y coordinación de estructuras similares con el formato de "Comité de Acción", el cual podría ser activado para el caso del estudio de la situación de la seguridad alimentaria desde el punto de vista técnico.

Por otro lado, se recomienda propiciar un cambio hacia el concepto de alimentación saludable y sustentable, más allá de la disponibilidad de alimentos. Existe un creciente problema de calidad de la alimentación que no es captado por los indicadores clásicos de disponibilidad de alimentos (oferta y demanda). Con este objetivo los **Directores de Cooperación podrían impulsar la coordinación entre sí de los países de América Latina y el Caribe y los organismos internacionales (FAO, CEPAL, IICA, BM, BID) para identificar las problemáticas de la calidad de la alimentación en la región y generar estadísticas apropiadas al respecto.**

- iii) Conjuntamente con una definición apropiada de los indicadores necesarios, **los Directores de Cooperación podrían determinar que el Grupo Técnico de Trabajo (o el correspondiente Comité de Acción del SELA) avance, en coordinación con la evolución internacional del concepto, en una definición precisa de lo que representa una crisis alimentaria en la región, con un enfoque particular en la situación de cada país a nivel doméstico.** Dicha definición permitirá accionar oportunamente los mecanismos de coordinación regional necesarios para minimizar el impacto de los cambios abruptos de precios en la región o los shocks de oferta por razones climáticas o del mercado internacional.
- iv) Con vistas a garantizar la seguridad alimentaria en la región en los próximos años y ante las perspectivas inciertas de crecimiento económico, existe una necesidad urgente de revertir la tendencia al proteccionismo que se ha manifestado en diversos ámbitos. La seguridad de contar con flujos adecuados de comercio de alimentos entre los países de América Latina y el Caribe resulta de fundamental importancia para la formulación de políticas que permitan garantizar la seguridad alimentaria de su población. Cabe destacar, por otro lado, que esa ha sido la principal medida de cooperación identificada por la FAO para el combate a la

inseguridad alimentaria en la región. En este sentido, se propone que los Directores de Cooperación impulsen en los ámbitos institucionales de cooperación regionales las medidas que garanticen el flujo de comercio de alimentos sin barreras arancelarias o para-arancelarias a través de acuerdos específicos a nivel regional dentro del marco institucional ya existente, u otros nuevos que puedan surgir a estos efectos. Las disposiciones de estos acuerdos podrían contener "cláusulas gatillo" para el caso en que se identifiquen situaciones de crisis alimentarias, para las cuales los países de la región disminuirían los aranceles al mínimo posible y evitarían las restricciones de cualquier tipo a la importación o exportación de alimentos. Desde sus inicios, el SELA ha venido predicando la necesidad de llegar a compromisos y sus correspondientes mecanismos, que garanticen el abastecimiento regional de alimentos en tiempos de crisis.

- v) La investigación agrícola para la incorporación de nuevas tecnologías que aumenten la productividad agrícola en los países en desarrollo ha sido uno de los aspectos más destacados por la comunidad internacional (mayormente por el G20 y FAO) como herramienta para la disminución de la pobreza y el hambre. Teniendo en cuenta la necesidad de incrementar la productividad agrícola a nivel regional, **los Directores de Cooperación podrían considerar impulsar acuerdos de asociación público-privados con el objetivo de garantizar la aplicación extensiva de las innovaciones agrícolas obtenidas a nivel regional e internacional.** Esta constituye un área de cooperación fundamental para la obtención de la seguridad alimentaria y nutricional en la región.
- vi) Otro de los aspectos principales que han sido impulsados por la comunidad internacional en los últimos años para incrementar la seguridad alimentaria es el aumento de la inversión en agricultura. Por lo tanto, **a nivel regional se recomienda que los Directores de Cooperación promuevan la realización de inversiones de alcance supranacional que permitan obtener mejoras en infraestructura, calidad institucional, investigación y educación en el ámbito rural a través de emprendimientos público y público-privados. La formación de una oficina de promoción de inversiones regionales para la agricultura, podría ser considerada dentro de esta propuesta.** La captación de inversiones que permitan realizar un uso sustentable de los recursos naturales de la región aumentando la productividad agrícola constituye una vía necesaria para el desarrollo de América Latina y el Caribe así como la eliminación del hambre. En particular, el incremento de la inversión público-privada en agricultura podría tener un efecto sustancial en la creación de cadenas de valor regionales para la producción de alimentos. Dichas cadenas de valor podrían utilizar las diferentes capacidades de los países para la producción de alimentos de forma más eficiente y con costos reducidos. Esto permitiría facilitar el acceso a la población de alimentos debido a su mayor disponibilidad por el incremento de la producción y menor precio por el aprovechamiento de economías de escala.
- vii) A pesar de que se ha puesto un énfasis predominante en los precios de los alimentos, así como los factores de oferta y demanda internacionales, el funcionamiento de los mercados en los países de América Latina y el Caribe requiere un análisis mucho más profundo, específico e interdisciplinario. Numerosos estudios sobre la volatilidad de precios de los alimentos han destacado que los precios domésticos al productor y al consumidor evolucionan de forma diferente a los precios internacionales, lo que requeriría realizar estudios específicos sobre las políticas que podrían disminuir la volatilidad de precios en el ámbito de la región. Existen diversos factores, hasta ahora documentados anecdóticamente que

## 30

impiden que el productor absorba los precios elevados y que evitan que el consumidor promedio se beneficie de los precios internacionales a la baja. La definición de disposiciones apropiadas de promoción y defensa de la competencia de manera de evitar los abusos de poder de mercado a lo largo de la cadena agroalimentaria es un aspecto fundamental en este sentido. A los efectos de subsanar este problema, **se recomienda a los Directores de Cooperación de los países de la región que, en el marco de la cooperación en materia de seguridad alimentaria y de iniciativas ya existentes, tales como, el Frente Parlamentario contra el Hambre, impulsen una mayor coordinación de los marcos legales para evitar las fallas de mercado relacionados con la falta de condiciones de competencia adecuados.** Uno de los inconvenientes más importantes en América Latina y el Caribe no ha sido la disponibilidad de alimentos para su población sino el acceso a los mismos. Por este motivo, **se recomienda también que los Directores de Cooperación de la región consideren impulsar acciones conjuntas que mejoren las formas de distribución y logística en el proceso de comercialización de los alimentos en la región de manera de reducir los costos debidos a la ineficiencia en dichos procesos, así como por las trabas comerciales y sanitarias de distinto tipo.** Teniendo en cuenta la falta de información en la materia, uno de los primeros pasos sería realizar las consultas a cada gobierno de manera de identificar los principales problemas de este tipo y que podrían ser resueltos a través de acciones de cooperación entre los países de América Latina y el Caribe. Estas acciones podrían reducir en buena medida los costos superfluos en el precio final al consumidor así como los costos adicionales en que debe incurrir el productor para comercializar sus productos. En particular, cabe considerar que un reciente informe del Banco Mundial indica que entre un 29% a 48% de los precios al consumidor de los granos importados por América Central son costos de logística. Teniendo en cuenta la importancia de este factor (usualmente no tenido en cuenta en los estudios internacionales) **es recomendable incluso promover el establecimiento de una comisión o agencia regional dedicada a identificar las posibles medidas para mejorar las condiciones de distribución y logística de los alimentos a través de la cooperación.**



## BIBLIOGRAFÍA

- ARDILA V., Jorge "Oferta de alimentos en el contexto actual: tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe", San José, C.R.: IICA, 2009.
- AREZKI, R. y Brückner, M., "*Food Prices and Political Instability*", IMF Working Paper WP/11/62, 2011.
- Banco Mundial, "*Estimating the short-run poverty impacts of the 2010-11 surge in food prices*", Policy Research Working Paper 5633, 2011.
- Banco Mundial y FMI, "*Responding to global food price volatility and its impact on food security*", abril 2011.
- BID, "*Qué efecto inflacionario tendrá el shock de precios de los alimentos en América Latina*". Resumen de Políticas IDB-PB-120, abril 2011.
- CEPAL, "*Panorama social de América Latina*", febrero 2012.
- CEPAL, FAO, IICA, "*Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2011-2012*", San José, C.R.: IICA, 2011.
- ECADERT, "*Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030*" ECADERT/ CAC, ECADERT, SICA – San José, C.R.: IICA, 2010.
- High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE), "*Price volatility and food security*", Roma 2011.
- FAO, "*Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en América Latina y el Caribe 2010*", 2010.
- FAO, "El Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación 2010-11", 2010-11.
- FAO, "*Right to Food: Lessons Learned In Brazil*", 2007.
- FAO-OECD, "Agricultural Outlook 2010-2019", 2010.
- FAO-IICA-CEPAL, "*Volatilidad de precios en los mercados agrícolas (2000-2010): implicaciones para América Latina y opciones de política*". Boletín CEPAL/IICA/FAO Número 1, 2011.
- FAO-IFAD-FMI-OECD-UNCTAD-WFP-BM-OMC-IFRPI-UN-HLTF, "*Price Volatility and Agricultural Markets: Policy Responses*", junio 2011.
- HAZEL et al. "*The nature and extent of domestic sources of food price instability and risk*." Washington, World Bank: 25, 2005.
- IFAD, WFP y FAO, "*The State of Food Insecurity in the World 2011*", 2011.
- IFPRI, "*Was the Global Food Crisis Really a Crisis? Simulations versus Self-Reporting*", IFPRI Discussion Paper 010872011, 2011.

## 32

IFPRI, Concern Worldwide y Welthungerhilfe, "*Global Hunger Index 2011*", Octubre 2011.

IICA, "*Situación de la seguridad alimentaria en las Américas*" San José, C.R., 2012.

LATTRE-GASQUET, Marie, "*The use of foresight in setting agricultural research priorities*", Science and Technology Policy for Development, Dialogues at the Interface, Anthem Press London UK, 2006.

Ministros de Agricultura del G-20, "*Action Plan On Food Price Volatility And Agriculture*". Declaración Ministerial conjunta, junio 2011.

SELA, "*El alza de los precios de los alimentos: Una respuesta del SELA*", 2008.

SELA, "*Crisis Alimentaria en América Latina. Propuesta de Acciones a Nivel Regional*", 2009.

SELA, "*La Seguridad Alimentaria y el Precio de los Alimentos En América Latina y Caribe: Situación Actual y Perspectivas*", 2010.

SELA, "*Cooperación agrícola y para la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe. Balance crítico y propuestas de acción de alcance regional*", 2011.

SELA, "*Propuesta de Programa Regional de Cooperación sobre Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe*", 2008.

The High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (HLPE), "*Price volatility and food security*", Committee on World Food Security, Julio 2011.