



Sistema Económico
Latinoamericano y del Caribe

Latin American and Caribbean
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano e do Caribe

Système Economique
Latinoaméricain et Caribéen

Crisis Alimentaria en América Latina y el Caribe. Propuesta de acciones a nivel regional

*Reunión de Consulta y Coordinación sobre el Precio de los Alimentos y la Seguridad Alimentaria en
América Latina y el Caribe
Caracas, Venezuela
17 y 18 de septiembre de 2009
SP/RCC-PAYSAALC/DT N° 2-09*

Copyright © SELA, septiembre 2009. Todos los derechos reservados.

Impreso en la Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela.

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

C O N T E N I D O

<i>PRESENTACIÓN</i>	1
I. INTRODUCCIÓN	3
II. LA EVOLUCION DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS	4
III. FACTORES DETERMINANTES DE LA EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS	7
1. Características de los productos básicos alimenticios.	7
2. Factores estructurales que inciden sobre el precio de los alimentos.	8
3. Factores coyunturales que afectan la evolución del precio de los alimentos.	10
IV. EL PAPEL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA SITUACIÓN ALIMENTARIA MUNDIAL	14
V. AMÉRICA LATINA Y CARIBE: ACCIONES E INICIATIVAS REGIONALES Y SUBREGIONALES	16
VI. CUMBRES REGIONALES VINCULADAS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA	22
VII. INICIATIVAS INTERNACIONALES CON ACCIONES EN ALC.	24
VIII. CUMBRES INTERNACIONALES VINCULADAS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.	29
IX. CONSIDERACIONES FINALES	32
X. PROPUESTA DE ACCIONES A DESARROLLAR EN ALC PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA Y DAR CUMPLIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL SELA	33
1. Medidas adoptadas por los países de ALC.	33
2. Implicancias de las medidas adoptadas por los países de América Latina y el Caribe desde 2008.	35
3. Recomendaciones de medidas a adoptar.	35
BIBLIOGRAFIA	44

LISTADO DE GRAFICOS

Gráfico 1. Índice mensual de precios de la FAO entre 1990 y 2009 (base 2002 – 2004= 100)	4
Gráfico 2. Evolución mensual de precios de los principales cereales	6
Gráfico 3. Evolución del dólar con respecto a las principales monedas de reserva de valor	11
Gráfico 4. Evolución de la cotización Euro/Dólar y el índice de precios de los Alimentos	11
Gráfico 5. Evolución del precio de cereales y petróleo (WTI)	12
Gráfico 6. Evolución índice de precio de fertilizantes	14
Gráfico 7. Balanza comercial de alimentos en América Latina en relación al PBI (promedio 2005 – 2007)	15

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Evolución del precio de los alimentos	5
Cuadro 2. Comparativo de precios internacionales de los principales commodities agroindustriales (precio máximo, precio diciembre 2008 y precios actuales)	6
Cuadro 3. Resumen de los factores estructurales que afectan el precio de los alimentos	9
Cuadro 4. Oferta y Demanda de Maíz en EEUU (en miles de toneladas)	13
Cuadro 5. Participación de ALC en la producción mundial de alimentos (2008)	15
Cuadro 6. Programa Mundial de Alimentos, principales acciones en ALC	25

LISTADO DE SIGLAS UTILIZADAS EN ESTE DOCUMENTO

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América.
ALC	América Latina y el Caribe
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAC	Consejo Agropecuario Centroamericano
CAN	Comunidad Andina
CARICOM	Mercado Común del Caribe
CAS	Consejo Agropecuario del Sur
CCAD	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
COMISCA	Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica
CRB	Commodity Research Bureau
ERAS	Estrategia Regional Agroambiental y de Salud de Centroamérica
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FED	Reserve System Federal (Sistema de Reserva Federal informalmente FED)
FIDA	Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FPH	Frente Parlamentario contra el Hambre
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IFPRI	Internacional Food Policy Research Institute
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
OBSAN	Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional
OEA	Organización de Estados Americanos
OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OGM	Organismos Genéticamente Modificados
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMS	Organización Mundial de la Salud
PACA	Política Agrícola Centroamericana
PARLACEN	Parlamento Centroamericano
PARLATINO	Parlamento Latinoamericano
PBI	Producto Bruto Interno
PBIDA	Países de Bajos Ingresos y con Déficit de Alimentos
PESA	Programa Especial para la Seguridad Alimentaria
PNESA	Plan Nacional Especial para la Seguridad Alimentaria
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PRESANCA	Programa Regional para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica
PRSA	Programa Regional de Seguridad Alimentaria de la FAO
SICA	Sistema de Integración Centroamericana

SMIA	Sistema Mundial sobre Información y Alerta sobre la Agricultura y Alimentación de la FAO
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USDA	United States Department of Agriculture
WTI	West Texas Intermediate (Índice West Texas)

P R E S E N T A C I Ó N

El 30 de Mayo de 2008 el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) convocó a sus Estados Miembros a la Reunión Regional de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe. La misma tenía como telón de fondo el alza de los precios de los productos básicos iniciado en el 2006, con un vertiginoso aceleramiento en el 2008, cuya incidencia afectaba tanto a los países exportadores como importadores netos de alimentos.

En esa ocasión, que coincidió con mi primera reunión como Secretario Permanente del SELA, la Secretaría presentó para consideración de los gobiernos el documento "El alza de los precios de los Alimentos: Una respuesta del SELA", que fue apreciado por los Estados Miembros por su utilidad y valor propositivo.

El mismo presentaba un pormenorizado análisis de los múltiples factores responsables del aumento de los precios; de las políticas y acciones que los gobiernos de ALC habían adoptado para hacerle frente; de las diversas iniciativas y propuestas de organismos regionales e internacionales en búsqueda de soluciones al problema de la seguridad alimentaria y, finalmente, del posible papel del SELA para articular una respuesta regional efectiva.

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

En el presente documento, la Secretaría Permanente complementa el trabajo anterior con información actualizada de la evolución de los precios de los productos básicos hasta mediados del 2009. Da cuenta del marcado descenso de los mismos en la segunda mitad del 2008 y del inicio de una nueva recuperación en el segundo trimestre del 2009. Este documento analiza el impacto de esta situación para la seguridad alimentaria y pobreza en los diferentes países y subregiones de ALC.

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

El documento sugiere una serie de propuestas de acción a desarrollar para enfrentar la crisis alimentaria y dar cumplimiento a las diversas recomendaciones anteriores de los Estados Miembros del SELA.

Son múltiples las iniciativas que se presentan con relación a éste tema. Para poder aprovecharlas, se necesita que ALC tenga presencia, voz y posiciones bien definidas para plantear con autoridad y peso político sus legítimos intereses y aspiraciones, así como la contribución que la región por sus características y potencial agrícola, puede hacer a la solución del problema de seguridad alimentaria mundial. Al respecto, el SELA puede apoyar a los Estados Miembros en la articulación y definición de una respuesta adecuada que defina, por un lado, las políticas y programas que se requieren para garantizar la seguridad alimentaria de la región, y por otro, identificar la contribución que ALC puede aportar a la estrategia que se promueva para atender la seguridad alimentaria a nivel mundial.

*José Rivera Banuet
Secretario Permanente del SELA*

I. INTRODUCCIÓN

Los precios de los alimentos comenzaron a aumentar nuevamente en el segundo trimestre de 2009 luego del marcado descenso registrado en la segunda mitad de 2008. Esto sucede en un contexto de reducción de la demanda para consumo debido a la crisis económica internacional y excelentes cosechas por dos años consecutivos a nivel mundial, donde la producción de cereales alcanzó las 2.287 millones de toneladas en 2009.

De acuerdo a los datos revelados por la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en junio de 2009, luego de la subida de precios de alimentos y la crisis internacional de 2008, el número de personas con hambre en el mundo ha llegado al récord histórico de 1.020 millones, lo que significa un aumento de 100 millones de personas respecto al 2008.

En América Latina y el Caribe (ALC) el número de personas con hambre en 2009 alcanzó los 52 millones de personas, lo que representa un incremento del 12,8% respecto al año anterior. La abundancia de alimentos y el creciente número de personas con hambre sugiere que la relación entre oferta y demanda ha sufrido un cambio estructural, el cual generará un equilibrio a niveles de precios más altos así como un mayor desafío para el logro de la seguridad alimentaria mundial, incluso en el largo plazo. La propia FAO ha puesto en duda la posibilidad de alcanzar el objetivo de reducir el número de personas con hambre en el mundo a 420 millones en 2015 fijada en la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996 (cuando el número de personas con hambre era 200 millones de personas menor que en la actualidad), de no tomarse medidas inmediatas y de alcance global.

De acuerdo a FAO, son necesarios US\$ 30 mil millones anuales para garantizar el acceso a los alimentos a los 9.000 millones de personas que habitarán el mundo en el año 2050.

En este contexto, la Secretaría de la FAO ha relanzado el reto de eliminar el hambre en el mundo con vistas a la Cumbre Mundial de Jefes de Estado y de Gobierno sobre Seguridad Alimentaria, que tendrá lugar del 16 al 18 de noviembre de 2009 en Roma. El nuevo objetivo propuesto, de acuerdo al documento preparatorio publicado por FAO sería eliminar el hambre en el mundo para el año 2025.

Se reconoce el fracaso de las medidas adoptadas a partir de los acuerdos alcanzados en las dos cumbres alimentarias mundiales previas (1996 y 2002), estableciendo que el sistema de gobernanza alimentaria mundial no se encuentra debidamente coordinado y no es eficiente en la actualidad. FAO destaca asimismo que si bien existen a nivel bilateral, regional y multilateral sistemas de emergencia ante desastres naturales y conflictos entre países, no existe ningún organismo responsable de enfrentar las crisis alimentarias como la de 2008. Sumado a esto, se verifica un severo descenso de los recursos financieros e inversiones asignados a la agricultura en los países en desarrollo en el largo plazo. En este sentido la FAO da cuenta de que la ayuda para el desarrollo destinada a la agricultura ha disminuido un 58% en términos reales entre 1980 y 2005 al tiempo que su proporción en la ayuda total al desarrollo se redujo de un 17% en 1980 al 3,8% en 2006.

A pesar de las cifras de aumento del hambre en 2009, el impacto de la crisis internacional todavía no se ha sentido con toda su fuerza en la mayor parte de los países de la región y es de esperar que esto suceda en los próximos meses. Esto generará una mayor cantidad de personas con insuficiencia alimentaria al tiempo que los altos precios

4

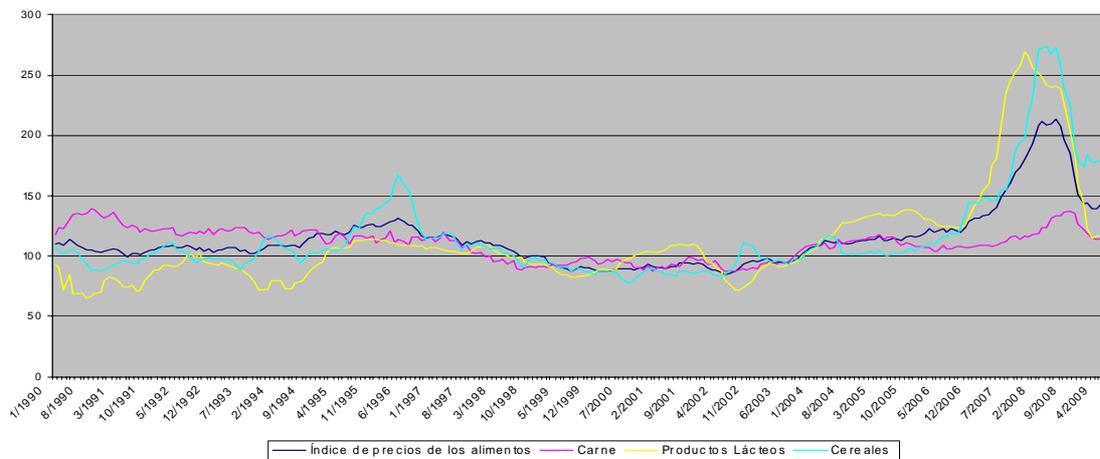
de los alimentos significarán una menor capacidad de compra para los sectores de la población más comprometidos. En particular, los altos precios de los alimentos tendrán mayores consecuencias negativas sobre los países deficitarios en alimentos.

Dadas las potencialidades productivas en alimentos de América Latina y el Caribe, su condición de región superavitaria en alimentos, y el énfasis dado en diversos foros internacionales en los últimos meses sobre la necesidad de afrontar decididamente el problema del hambre en el mundo, sería inaceptable que no se adopten las medidas necesarias para combatir adecuadamente el problema en la región y en el mundo.

II. LA EVOLUCION DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS.

Los precios de los alimentos aumentaron significativamente desde fines del año 2006 hasta junio de 2008. Si bien no se alcanzaron máximos históricos en términos reales, - respecto a los años 70, en particular- los precios de los alimentos se ubicaron muy por encima de aquellos prevalecientes en la década del 90 y los primeros años de la década actual. En su pico máximo (junio 2008) el índice de precios de los alimentos elaborado por FAO fue un 137% mayor al promedio del índice entre 2000 y 2002 y 75% superior al de 2006.

**Gráfico 1. Índice mensual de precios de la FAO entre 1990 y 2009
(base 2002-2004=100)**



Fuente: FAO.

El crecimiento de los precios estuvo particularmente concentrado en algunos productos. Los principales incrementos entre 2006 y 2008 se registraron en aceites y grasas, cereales y productos lácteos con un 153%, 126% y 88%, respectivamente mientras que el arroz aumentó un 140% tan solo en los primeros 5 meses de 2008 (de US\$ 376 en enero a US\$ 900 en mayo).

Cuadro 1. Evolución del precio de los alimentos

Año	Mes	Índice de precios de los alimentos	Carne	Productos Lácteos	Cereales	Aceites y grasas	Azúcar
2000		90	94	95	85	68	116
2001		92	94	107	86	68	123
2002		90	90	82	95	87	98
2003		98	99	95	98	101	101
2004		111	111	123	107	112	102
2005		115	113	135	103	104	140
2006		122	107	128	121	112	210
2007		154	112	212	167	169	143
2008		191	128	220	238	225	182
2008	Mayo	209	132	240	267	272	171
	Junio	214	134	241	274	283	172
	Julio	208	134	239	257	265	202
	Agosto	197	136	227	239	222	207
	Septiembre	185	137	203	226	200	192
	Octubre	163	135	185	190	153	169
	Noviembre	150	127	160	178	133	172
	Diciembre	143	122	142	174	126	167
2009	Enero	144	119	122	185	134	178
	Febrero	139	114	114	177	131	188
	Marzo	140	114	118	179	129	190
	Abril	143	115	117	179	147	194
	Mayo	151	115	124	186	167	228
	Junio	150	115	123	186	160	232

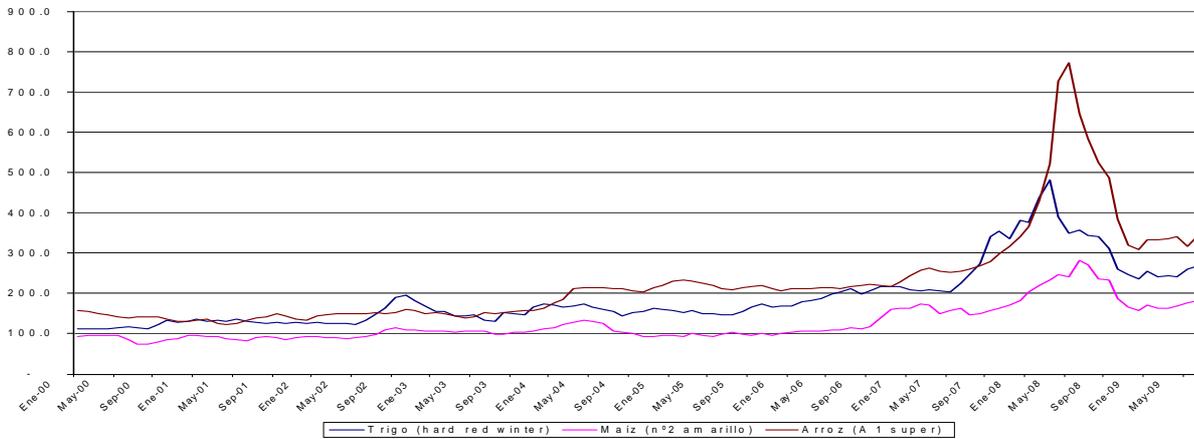
Fuente: FAO

La carne fue el rubro menos afectado por el aumento de precios con un incremento del 28% entre 2006 y su pico máximo en septiembre de 2008. Cabe observar que los precios de la carne presentaron niveles similares a los máximos registrados a principio de los 90s, algo que no sucedió con el resto de los alimentos.

Luego de este espectacular crecimiento y debido fundamentalmente a la crisis financiera internacional desatada en septiembre de 2008, los precios de los alimentos presentaron marcados descensos hasta el primer trimestre de 2009. Los descensos respecto de los picos máximos superaron el 50% en trigo y leche en polvo y el 40% en arroz, soja, maíz y quesos.

6

Gráfico 2. Evolución mensual de precios de los principales cereales.



Fuente: FAO, (Trigo Hard Red Winter), Arroz (A1 super), y Maíz (N° 2 Amarillo)

Cuadro 2. Comparativo de precios internacionales de los principales commodities agroindustriales (precio máximo, precio diciembre 2008 y precios actuales).

Producto	Precio máximo (USD/ton.)	Precio Diciembre 2008 (USD/ton.)	Variación %	Precio Agosto 2009 (USD/ton.)*
Queso	Diciembre 07 5,500	3,150	-43%	2,725
Leche en polvo desc.	Julio 07 5,150	2,000	-61%	2,080
Leche en polvo entera	Octubre 07 4,950	2,163	-56%	2,168
Arroz	Mayo 08 963	582	-40%	586
Trigo	Marzo 08 482	235	-51%	218
Maíz	Junio 08 281	157	-44%	153
Soja	Julio 08 586	344	-41%	440
Carne Bovina	Octubre 08 4,940	4,103	-17%	4,014

*Excepto para carne bovina y arroz donde el último dato disponible en FAO es mayo y julio 2009, respectivamente.

Fuente: FAO

III. FACTORES DETERMINANTES DE LA EVOLUCIÓN DEL PRECIO DE LOS ALIMENTOS.

1. Características de los productos básicos alimenticios.

A diferencia de los demás productos básicos, la producción de alimentos está sujeta a ciclos biológicos rígidos, a las condiciones climáticas prevaletientes en cada zafra y presentan la particularidad de que la tierra es un factor imprescindible para su producción.

La dependencia de los ciclos biológicos hace que los alimentos tengan una escasa capacidad de respuesta productiva de corto plazo ante variaciones en los precios (baja elasticidad precio de la oferta). Esto impide resolver los desajustes entre oferta y demanda vía aumento de los volúmenes producidos dentro de cada zafra. Asimismo la demora de al menos un período en la respuesta de la producción ante las señales de precios produce ciclos contrapuestos entre producción y precios: al aumentar los precios en un año se genera un aumento generalizado de la producción en el período siguiente, lo que hace disminuir los precios.

Por otro lado, la variabilidad climática en aumento en el mundo debido al cambio climático, determina que la producción tenga un mayor grado de incertidumbre en cada zafra, lo que favorece comportamientos ineficientes en la distribución de recursos y en la formación de reservas (existencias).

Por último, la dependencia del recurso tierra en la producción de alimentos, un factor limitado, de calidades diferentes y agotable si es utilizado en forma inadecuada, hace que deba tenerse en cuenta las posibilidades productivas de este factor con el objetivo de sustentar una población mundial estimada de 9.200 millones para el año 2050.

Desde el punto de vista de la demanda, los alimentos tienen la particularidad de no presentar mayores variaciones ante los cambios en los ingresos de los consumidores (baja elasticidad ingreso de la demanda) contrariamente a lo que acontece con las manufacturas. Esto hace, por ejemplo, que el aumento de los ingresos medios en los países en vías de desarrollo no se vea reflejado en aumentos de la misma magnitud en la demanda de alimentos, desfavoreciendo su relación de precios con los bienes industriales, los cuales ven aumentar su demanda en forma más que proporcional. Sin embargo, cabe observar que las elasticidades ingreso de la demanda de productos tales como la carne y lácteos y otros productos con alto contenido proteico, son muy superiores a las de otros alimentos como los cereales y han tenido incidencia en el reciente aumento de los precios.

Otra característica fundamental de la demanda de alimentos es que ante el aumento de sus precios, la demanda no se ve afectada en la misma proporción dado que son bienes de primera necesidad (baja elasticidad precio de la demanda). Esto tiene un efecto estabilizador sobre la demanda de alimentos, aunque al mismo tiempo permite que se procesen aumentos de precios sin que la reducción de la demanda ajuste nuevamente los precios a la baja, favoreciendo la posibilidad de que se registren alzas de precios como la de 2008.

8

2. Factores estructurales que inciden sobre el precio de los alimentos.

a) La concentración de la producción y el comercio en pocos países.

En buena parte de los productos básicos alimenticios, la relación entre la producción y el comercio internacional es relativamente baja oscilando entre un mínimo de un 6% que se registra en el caso del arroz a un máximo de un 20% para los aceites vegetales. Este factor incide en que pequeñas variaciones de la producción puedan tener un impacto significativo en las corrientes de comercio y las cotizaciones internacionales.

A modo de ejemplo la situación de sequías en Australia y Nueva Zelanda, ha sido fundamental en las variaciones de precios de productos lácteos desde el año 2004. Por su parte las restricciones a las exportaciones de arroz en Vietnam, India, China en 2008 (países que son responsables de aproximadamente el 30% de las exportaciones mundiales) fomentó el formidable aumento de precios registrado en ese año.

b) Los factores climáticos.

Las cosechas de cereales entre 2005 y 2006 se vieron fuertemente afectadas por eventos climáticos extremos en las principales zonas productoras del mundo (tales como sequías en Australia y EEUU).

En ALC se registraron tormentas tropicales (Noel y Olga) o huracanes (Félix) que afectaron la producción de los principales alimentos en Haití, República Dominicana, Cuba y Nicaragua a finales del 2007 y principios del 2008. En Bolivia y Ecuador, se registraron situaciones similares a raíz de severas inundaciones provocadas por el fenómeno climático de El Niño.

El cambio climático se ha convertido en un tema prioritario para la seguridad alimentaria mundial. Esto se debe a los cambios estructurales que sucederán en la producción agrícola debido a los cambios en las temperaturas, el crecimiento del nivel de los mares actualmente en proceso y el aumento de la volatilidad del clima en general que se prevé para los próximos años.

Debido a esto, el cambio climático cobra cada vez mayor relevancia en las reuniones internacionales dedicadas a la seguridad alimentaria y ha sido un factor de aumento de riesgo e incertidumbre para la determinación del precio de los alimentos a nivel mundial.

c) Limitaciones a la productividad.

Con excepción de América Latina y el Caribe, algunos países de África y de la ex Unión Soviética, existe poca disponibilidad de tierras y otros recursos naturales que podrían incorporarse para la producción de alimentos. La incorporación de tecnología será el elemento principal para una solución sustentable del problema de la seguridad alimentaria a nivel mundial en el largo plazo.

Por otro lado, el aumento de la producción agrícola en los países que cuentan con recursos para hacerlo ha estado condicionado por una baja inversión en investigación y desarrollo, tanto a nivel local como las que provienen de las ayudas internacionales al desarrollo. Dada la imperiosa necesidad de aumentar la producción agrícola en un mundo con un rápido crecimiento poblacional, el aumento de la productividad, más que de la superficie sembrada, parece ser el camino a seguir en el largo plazo para

asegurar una oferta adecuada de alimentos. Para esto deben acentuarse los programas a nivel regional para la investigación agrícola, la educación y el fortalecimiento de la infraestructura rural.

La conveniencia de la producción y consumo de Organismos Genéticamente Modificados (OGMs) debe ser considerada con especial atención. El uso de este tipo de productos ha tenido un impacto fundamental en la productividad y resistencia de algunos cultivos. En un contexto de aumento de la variabilidad climática, la utilización de este tipo de organismo puede ser de particular relevancia para reducir la volatilidad de los precios de algunos cultivos.

d) Políticas proteccionistas en Países Desarrollados.

El proteccionismo agrícola en los países industrializados ha sido una fuente de distorsión del mercado mundial de alimentos durante más de cinco décadas, impidiendo la inversión y expansión de la producción y comercio en países productores eficientes; sustituyendo a través de exportaciones subsidiadas, las posibilidades de producción agrícola en países en desarrollo con potencial agrícola.

El disciplinamiento de las políticas proteccionistas (apoyo doméstico, subsidios a las exportaciones y acceso a mercado) de los países desarrollados, tratadas en las negociaciones de la OMC, coadyuvarían a mitigar el impacto de los altos precios de los alimentos en la medida que se reducirían los aranceles así como las otras distorsiones al comercio que obstaculizan la producción de alimentos y las inversiones en la agricultura en las naciones en desarrollo. El resultado de un mercado internacional con menores distorsiones no solo incrementaría el comercio sino que permitiría un ajuste más rápido y eficiente ante los cambios de oferta y demanda de alimentos.

A lo largo de la historia, se observa que las políticas practicadas por países desarrollados han tenido una incidencia en la estructura y distribución de la producción de alimentos en el mundo. A modo de ejemplo, a principios y hasta mediados del siglo pasado, la gran mayoría de países asiáticos y un número importante de países africanos, especialmente del norte de África, que actualmente son importadores netos de alimentos, se autoabastecían o eran exportadores netos. Durante la época colonial, varios países en desarrollo remplazaron cultivos de alimentos por otros productos demandados por los países desarrollados, y a la vez, más susceptibles de atraer divisas (té, café, cacao, aceites, caucho, yute, fibras duras, algodón, etc.).

Cuadro 3. Resumen de los factores estructurales que afectan el precio de los alimentos.

	Factores que inciden sobre la demanda	Factores que inciden sobre la oferta
Factores tendientes a deprimir los precios	<ul style="list-style-type: none"> - Baja elasticidad ingreso demanda por productos agrícolas en países avanzados - Desarrollo de sustitutos industriales de productos alimentarios 	<ul style="list-style-type: none"> - Impacto de la tecnología en la productividad de los insumos agrícolas - Inmovilidad de los recursos agrícolas particularmente de la mano de obra
Factores tendientes a aumentar los precios	<ul style="list-style-type: none"> - Alta elasticidad ingreso-demanda por productos alimentarios ricos en proteínas en países menos desarrollados - Crecimiento de la población 	<ul style="list-style-type: none"> - Recursos limitados - Declinación en los avances tecnológicos y límite en la frontera del conocimiento - Efectos climáticos menos favorables para la agricultura - Amenazas del medio ambiente

Fuente: Alfaro y Olivera (2009).

10

3. Factores coyunturales que afectan la evolución del precio de los alimentos.

a) Nivel de existencias de alimentos.

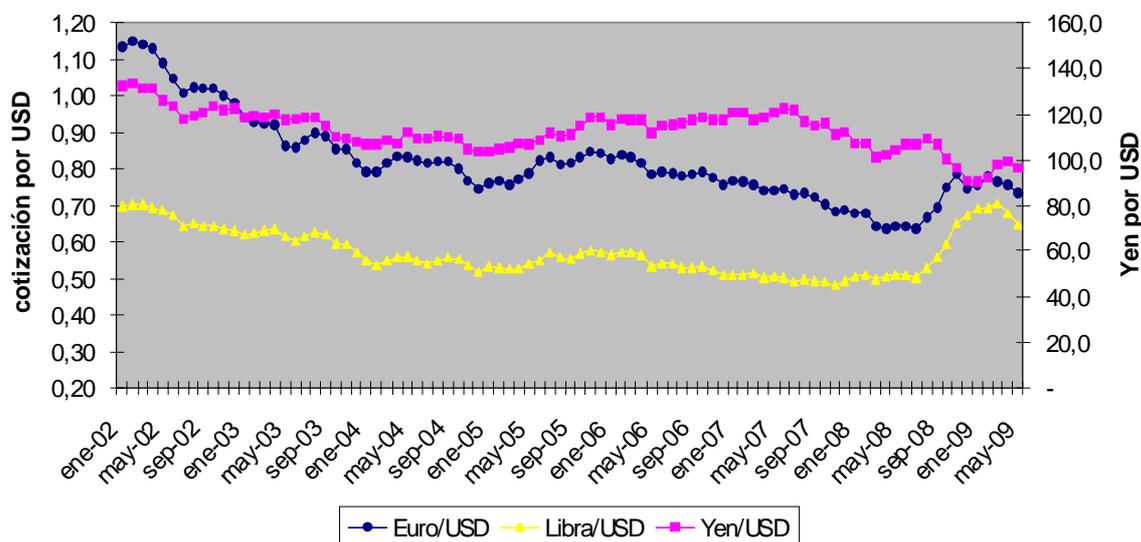
Una de las razones más importantes del incremento de precios registrado en 2008 y del repunte de los mismos que se experimenta en 2009 es la caída secular de reservas de los alimentos. Desde la década del 90, y a un ritmo del 3,4% anual los niveles de existencias de cereales se redujeron por dos motivos fundamentales. En primer lugar, el ritmo de crecimiento de la demanda de alimentos ha superado al de la oferta. En segundo lugar, las políticas de apoyo doméstico de países fundamentales para la producción y el comercio de alimentos como Europa y EEUU, se han trasladado de un esquema basado en existencias de intervención a uno que no utiliza dicho mecanismo, salvo en contados casos (como algunos productos lácteos en Europa). Este cambio se debió no solo a las reformas multilaterales generadas a través de la Ronda Uruguay de la OMC, sino también a las reformas domésticas llevadas a cabo en países industrializados particularmente debido a los excesivos costos de estas políticas proteccionistas, incluyendo la fuerte incidencia de los costos de almacenamiento de las existencias alimentarias.

Este factor ha sido fundamental para explicar el repunte del precio de los alimentos registrado desde principios de 2009. En un contexto de profunda crisis económica internacional con el consiguiente impacto negativo sobre la demanda y excelentes cosechas en 2008 y 2009, los precios de los productos básicos alimenticios deberían continuar cayendo. Sin embargo, la necesidad de reponer existencias a la luz de la experiencia vivida en 2008, hace que los países estén buscando asegurar un nivel de existencias suficiente a precios muy por debajo de los registrados a mediados de 2008. Esto provoca un incremento de la demanda fuera de las necesidades de consumo que ha hecho incrementar los precios en los últimos meses.

b) El valor del Dólar.

El valor del dólar frente a las principales monedas de reserva es un factor determinante del nivel de precios de los alimentos. Vale destacar que esto está estrechamente ligado a las tasas de interés establecidas por los bancos centrales de cada país. Los descensos continuos en las tasas de interés del Sistema de Reserva Federal (FED) de EEUU (en el rango de 0% a 0,25% en la actualidad) favoreció la pérdida de valor de la moneda de ese país hasta julio de 2008. Desde enero del 2002 hasta mayo de 2008, el dólar se depreció en relación al euro, yen y libra un 44%, 24% y 28%, respectivamente. Desde esa fecha se registró una apreciación del dólar hasta el primer trimestre de 2009, seguida de una nueva caída.

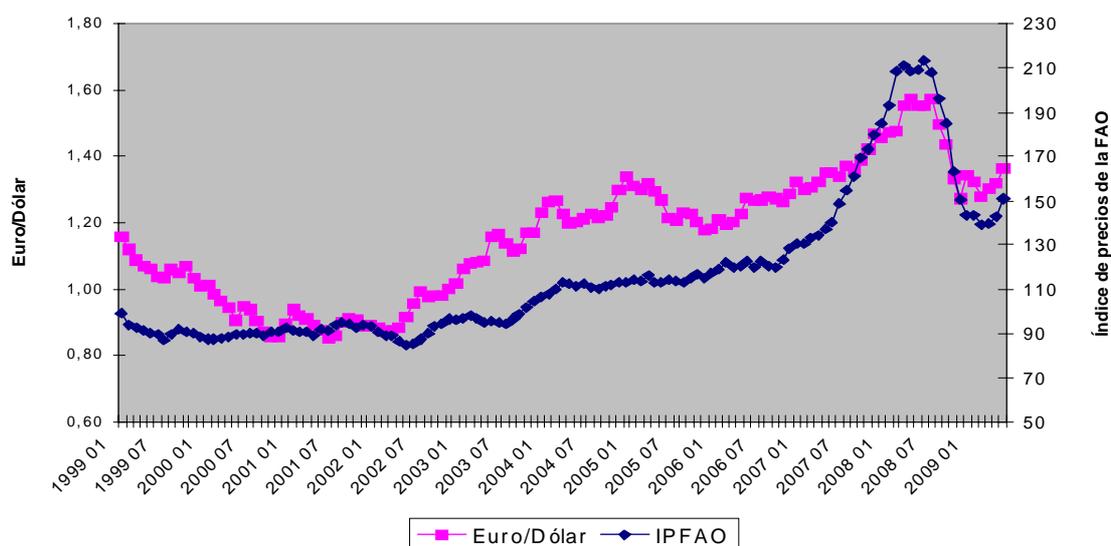
Gráfico 3 - Evolución del dólar con respecto a las principales monedas de reserva de valor.



Fuente: Banco Central Europeo, Bank of England y National Bank of Japan.

La devaluación del dólar contribuye al aumento del precio de los productos básicos que cotizan en dólares americanos. Este ha sido un componente importante de la volatilidad del precio de los alimentos.

Gráfico 4. Evolución de la cotización Euro/Dólar y el Índice de precios de los alimentos.



Fuente: Banco Central Europeo y FAO.

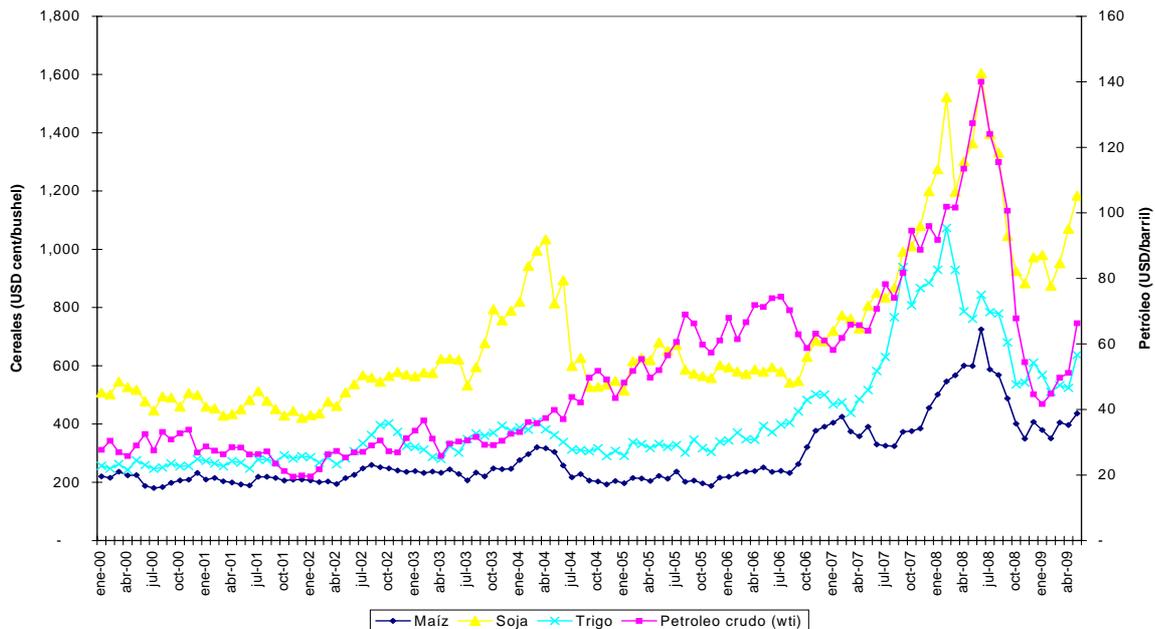
Las repercusiones de la crisis a nivel internacional, la persistencia de la crisis económica en Japón y el descenso de la tasa de interés de referencia del Banco Central Europeo hicieron que el dólar se fortaleciera a partir de mediados de 2008 y hasta el primer trimestre de 2009.

12

c) Aumento del Precio del Petróleo

El petróleo forma parte, directa e indirectamente, de los costos de producción de los alimentos. Esto determina que exista una estrecha vinculación entre el precio de estos y el del petróleo.

Gráfico 5. Evolución del precio de cereales y petróleo (WTI).



Fuente: CRB

El precio del petróleo WTI descendió abruptamente de US\$ 140 el barril en junio de 2008 hasta algo menos de US\$ 41 en enero de 2009 siguiendo el fuerte ciclo económico a la baja determinado por la crisis económica internacional. Luego de esta caída del 70% en 6 meses el precio del petróleo aumentó hasta superar los US\$ 70 el barril en julio de 2009, de la mano de los “brotes verdes” (green shoots) de recuperación que han impulsado al alza a las principales bolsas de valores del mundo.

Todo indica que el precio del petróleo continuará siendo, en el largo plazo, un factor importante para el alza de precios de los alimentos y de los insumos que se utilizan en su producción. El precio del petróleo ha demostrado ser “resistente” a la peor situación económica internacional desde la crisis del 29 por lo que se prevé que este mantenga su nivel por encima de su media histórica en los próximos años.

d) Especulación financiera en commodities.

La especulación financiera implica la compra, venta, tenencia y mantenimiento de “posiciones cortas” (especulación a la baja) de acciones, commodities, bonos, futuros, opciones o cualquier otro instrumento financiero con el objetivo de beneficiarse de las fluctuaciones de precios. Un estudio del International Food Policy Research Institute (IFPRI) de febrero de 2009 da cuenta de algunos indicadores para medir la especulación financiera en maíz, trigo, soja y arroz, tales como los volúmenes de contratos de futuros y las posiciones en contratos de futuros sostenidas por operadores no comerciales.

Los volúmenes de contratos de futuros se incrementaron en forma significativa desde 2005 en los productos analizados por el IFPRI. Tan solo en los primeros cinco meses de 2008 los volúmenes de futuros de soja y arroz se incrementaron en un 47% y 40%, respectivamente. Mientras tanto, la participación de operadores no comerciales en commodities agropecuarios ha aumentado en forma significativa en los últimos años, siendo una señal más del aumento de la especulación financiera. Cabe observar, sin embargo, que existen dudas sobre si el aumento de precios de los commodities ha hecho aumentar la especulación financiera (tal como sugiere un reciente estudio del FMI) o viceversa. En este sentido, el IFPRI concluye que las actividades especulativas influyen sobre los precios de los commodities y que deben tomarse acciones coordinadas a nivel internacional para contrarrestar los efectos adversos de estas prácticas.

e) El aumento de la demanda de alimentos para biocombustibles.

Los biocombustibles han estado en el centro del debate referido al aumento de los precios de los alimentos en los últimos 2 años. La producción de biocombustibles ha tenido un fuerte impulso a partir de la fijación de estándares mínimos de uso por parte de muchos gobiernos a nivel mundial. Dependiendo de la materia prima utilizada, los biocombustibles afectan diferentes mercados agrícolas tales como los del maíz, la colza y el azúcar. En el caso del maíz en EUA, existe una importante complementariedad productiva entre el maíz y la soja, cultivo que también se ha visto afectado por la producción de etanol.

A nivel mundial, de los 48 millones de toneladas de aumento del total del consumo doméstico de maíz en el 2007, casi 30 millones de toneladas se destinaron exclusivamente a la producción de etanol. La mayor parte de esta expansión se verificó en los Estados Unidos, principal productor de este biocombustible a partir del maíz tal como se observa en el Cuadro 4.

Cuadro 4. Oferta y Demanda de Maíz en EUA (en miles de toneladas)

Año	Producción	Oferta total	Exportaciones	Uso para alimentación animal	Uso para alimento humano	Uso para biocombustible	Total Consumo doméstico
2000	251,854	295,309	49,313	148,396	33,765	15,941	198,102
2001	241,377	289,359	48,383	148,958	34,051	17,932	200,941
2002	227,767	267,951	40,334	141,303	34,158	25,287	200,748
2003	256,278	283,523	48,258	147,197	34,790	29,657	211,644
2004	299,914	323,976	46,181	156,428	34,613	33,607	224,648
2005	282,311	335,784	54,201	156,337	35,014	40,712	232,063
2006	267,598	317,262	53,970	142,191	34,819	53,776	230,786
2007	332,092	364,825	63,503	156,217	32,006	78,743	266,966

Fuente: USDA

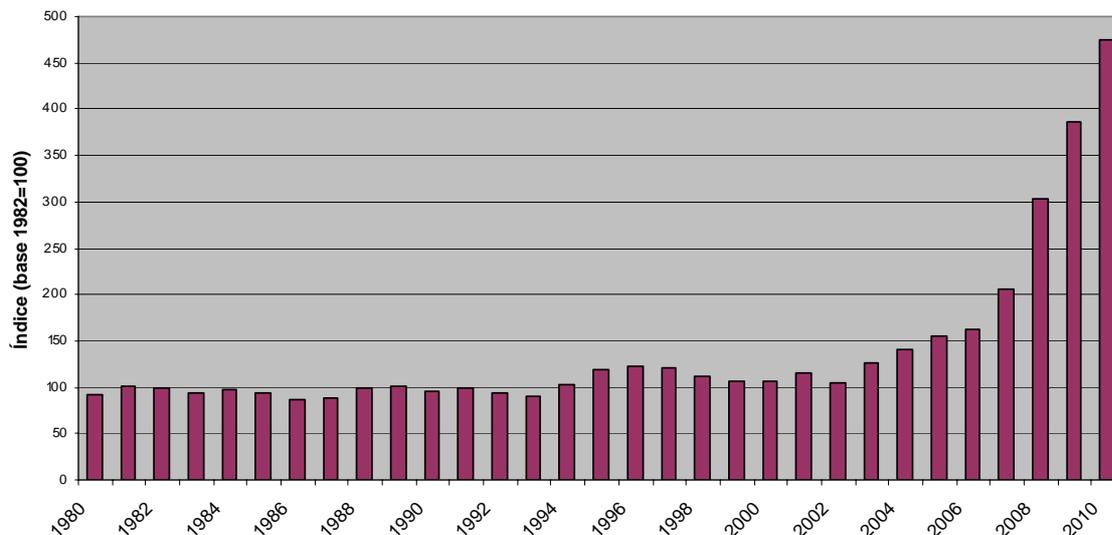
La demanda de maíz para combustible se ha incrementado sensiblemente, representando en el año 2000 el 6% de la producción y en el 2007 el 24%. El incremento mayor se produjo desde el año 2005.

14

f) Aumento de costos de producción y del transporte y la logística

Los precios de los fertilizantes, pesticidas, semillas, insecticidas y maquinarias agrícolas se han incrementado fuertemente en los últimos años en relación directa con el aumento del precio del petróleo y del precio y la demanda de productos agropecuarios. Al ejemplo visto del petróleo se suma el de los fertilizantes cuyo precio, de acuerdo a datos del USDA, se ha duplicado desde 2005.

Gráfico 6. Evolución índice de precio de fertilizantes.



Fuente: USDA (2009-2010 proyectado).

Por otro lado, las proyecciones indican que los costos de fertilizantes seguirán incrementándose en los próximos años.

Otro factor a tener en cuenta son los costos de transporte y logística, los cuales forman buena parte de los costos de comercialización de los alimentos tanto a nivel interno como internacional. El aumento de comercio de Asia con el resto del mundo y el aumento del precio del petróleo en los últimos años han hecho aumentar los costos de transporte internacional de estos productos. La crisis internacional de mediados de 2008, que significó un marcado descenso del comercio mundial y del precio del petróleo hizo que se abarataran dichos costos en los últimos meses aunque las previsiones indican que aumentarán nuevamente.

IV. EL PAPEL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA SITUACIÓN ALIMENTARIA MUNDIAL.

De acuerdo con datos del Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA) la producción agrícola mundial deberá aumentar un 50% hasta 2030 para cubrir la creciente demanda dada principalmente por el aumento de la población. El FIDA indica también que buena parte de este crecimiento provendrá de los pequeños agricultores de los países en desarrollo.

La región de América Latina y el Caribe presenta excepcionales condiciones para la producción agrícola, reflejadas en una excelente disponibilidad de recursos hídricos, un clima propicio para dicha actividad, y la mayor disponibilidad de tierras productivas del mundo.

ALC cuenta con algo menos de un 10% de la población mundial pero contiene un 15% de las tierras utilizadas en agricultura en el mundo, un 33% de los recursos hídricos renovables y recibe un 29% de las precipitaciones mundiales. Esto hace que tenga una importante participación en varios productos alimenticios tales como carnes y algunos cereales.

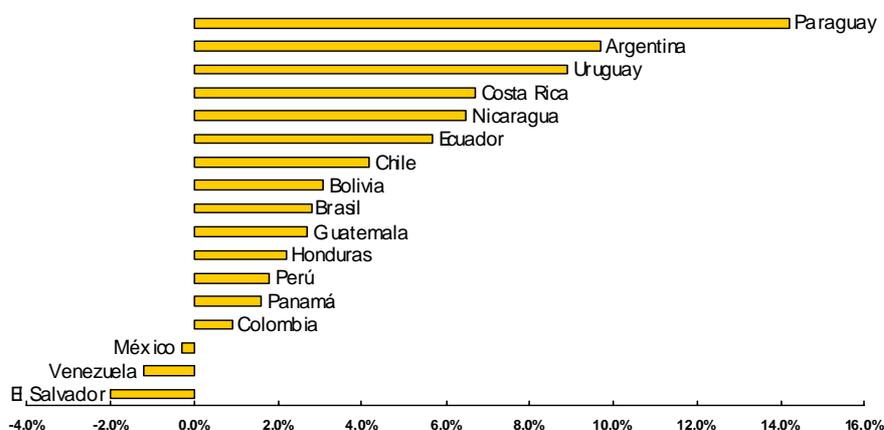
Cuadro 5. Participación de ALC en la producción mundial de alimentos (2008).

Cultivo	Participación ALC
Cultivos Oleaginosos	30%
Carne Bovina	26%
Carne de Ave	21%
Sorgo	20%
Maíz	15%
Carne de Cerdo	6%
Arroz	4%
Trigo	3%
Cebada	2%

Fuente: FAO, Perspectivas Alimentarias Junio 2009.

Estos factores hacen que buena parte de los países de la región sean superavitarios en alimentos. Paraguay, Argentina y Uruguay son los principales países exportadores netos de alimentos de la región en relación a su PIB. Asimismo, Brasil se ha convertido en los últimos años en el principal exportador mundial de carne bovina, azúcar, etanol y jugo de naranja.

Gráfico 7. Balanza comercial de alimentos en América Latina en relación al PBI (Promedio 2005-2007)



Fuente: Alfaro y Olivera (2009) en base a datos de Comtrade y FMI.

16

A pesar de la alta participación en la producción mundial de alimentos, América Latina y el Caribe utiliza tan solo un 15% de las tierras productivas de que dispone, mientras que la media mundial es del 48%, América del Norte utiliza el 63% y Europa un 54%. Por su parte Brasil con un 45% de la superficie agrícola de ALC, cuenta con una disponibilidad de tierras productivas 20% mayor al resto de la región, evidenciando su enorme potencial para la producción futura de alimentos.

A la luz de estos antecedentes, es evidente que ALC está llamado a jugar un papel fundamental en la solución al problema de la seguridad alimentaria a nivel mundial en el mediano y largo plazo.

V. AMÉRICA LATINA Y CARIBE: ACCIONES E INICIATIVAS REGIONALES Y SUBREGIONALES.

ALC ha tenido una respuesta rápida y clara en cuanto a la necesidad de instrumentar las medidas necesarias para reducir la incidencia del alza de precios de los alimentos en la región. Para esto se han conformado diversas instancias de coordinación y diseño de respuestas con la participación de instituciones gubernamentales y del sector privado. En algunos casos, como la CAN y los países centroamericanos existen iniciativas previas que fueron utilizadas para la emergencia alimentaria que comenzó en 2008. En particular, Centroamérica cuenta con iniciativas para la seguridad alimentaria vinculadas a desastres naturales y de cambio climático y en la XX Reunión Ordinaria de Presidentes de Centroamérica de 2002 fue adoptado el Marco Estratégico para enfrentar la situación de inseguridad alimentaria y nutricional asociada a las condiciones de sequía y cambio climático en Centroamérica.

Existen asimismo importantes antecedentes de programas nacionales para incrementar la seguridad alimentaria, dentro de los que cabe destacar el impulsado por el Presidente Lula de Brasil.

A nivel bilateral, plurilateral y regional, también se ha avanzado en la utilización de mecanismos de coordinación existentes al interior de las instancias de integración y se han impulsado nuevas acciones de cooperación entre países de ALC. Dentro de estas se destacan las siguientes:

a) Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre.

Lanzada durante la Cumbre Latinoamericana sobre Hambre Crónica (Guatemala, Septiembre 2005), la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre fue promovida por la FAO y es apoyada por diversos países y organismos de la región y el mundo. Sus objetivos se centran en:

1. Dar un alto perfil al problema del hambre y el derecho a la alimentación en los gobiernos de la región y los organismos internacionales correspondientes.
2. Construir las capacidades necesarias para la implementación de políticas públicas tendientes a erradicar el hambre.
3. Monitorear la evolución de los países de la región en la concreción de los objetivos del milenio hasta la erradicación definitiva del hambre.

En el marco de esta iniciativa, recientemente fue lanzada la propuesta de formar un Frente Parlamentario contra el hambre (FPH) a nivel regional. A los efectos de llevar adelante esta propuesta, el pasado 13 y 14 de julio se reunieron representantes de los parlamentos de Centroamérica, el Caribe y México. Como resultado, el 16 de octubre

de 2009 (día mundial de la alimentación) se lanzará oficialmente el FPH el cual tendrá como objetivos promover leyes de Seguridad Alimentaria y Nutricional en la región y hacer efectivo el Derecho a la Alimentación a través del trabajo legislativo. En el caso de los países donde ya existen leyes en este sentido, buscará profundizarlas y garantizar la asignación de recursos suficientes para los programas de combate al hambre.

Vale destacar la amplia participación lograda en los foros de preparación del FPH donde además de legisladores de Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua y República Dominicana, participaron miembros del PARLATINO, PARLACEN y de la Confederación Parlamentaria de las Américas.

Otra iniciativa regional en el marco de América Latina y el Caribe sin Hambre es el programa Huertas contra el Hambre el cual consta de proyectos de agricultura urbana y periurbana con el objetivo de generar ahorros en la alimentación de familias de bajos ingresos. El programa consiste en la entrega de insumos y capacitación para la producción de hortalizas.

b) Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y PETROCARIBE.

Proyecto ALBA GranNacional de Alimentos.

En mayo de 2007, los países del ALBA lanzaron la propuesta de crear, a nivel regional, un Banco de Alimentos y una "Empresa GranNacional de Producción de Alimentos". Si bien esta propuesta aun no ha sido implementada, la crisis alimentaria de 2008 puso nuevamente este proyecto en la agenda del bloque y durante la VI cumbre del ALBA, realizada en junio de 2009 se instó a la inmediata creación de la empresa GranNacional de Alimentos y a trabajar en su Plan de Acción.

En el marco del ALBA se desarrolla, desde 2005, el Acuerdo de Cooperación Energética PETROCARIBE. Si bien este acuerdo se centra en los temas de energía cuenta con un enfoque social que le permite adoptar medidas vinculadas a la seguridad alimentaria.

En agosto de 2008, la Secretaría Técnica Ejecutiva del Consejo de Ministros Agropecuario de los países miembros de PETROCARIBE, acordaron acompañar la creación de la empresa GranNacional Alba Alimentos.

Acuerdo para la Implementación de Programas de Cooperación en Materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria del ALBA-PETROCARIBE.

Los países miembros del ALBA en la Cumbre Extraordinaria realizada el 21 y 22 de abril de 2008 en Caracas suscribieron el Acuerdo para la Implementación de Programas de Cooperación en Materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria, mediante el cual se llevan adelante programas integrales de desarrollo agroindustrial en cereales, leguminosas, oleaginosas, carnes, leche así como en recursos hídricos y régimen de riego. Se acordó también la creación de la Red de Comercialización Alimentaria del ALBA y el Fondo de Seguridad Alimentaria del ALBA con un capital inicial de US\$ 100 millones. Esta iniciativa fue suscripta también por PETROCARIBE.

Iniciativa ALBA-ALIMENTOS.

Reunida en Caracas en febrero de 2009, la IV Cumbre del ALBA lanzó la Iniciativa ALBA-ALIMENTOS, la cual tiene como objetivo central adoptar las medidas de cooperación científico técnicas necesarias a nivel regional de modo de aumentar la

18

producción de alimentos de manera sustentable, favoreciendo la autosuficiencia alimentaria de cada país y de la región. Se establece en particular que, de ser necesario, los excedentes de alimentos se deben distribuir entre los países que lo necesiten. La Iniciativa ALBA-ALIMENTOS hace hincapié, a su vez en el fortalecimiento y orientación de iniciativas productivas en sectores carenciados, comunidades indígenas y campesinas y afro descendientes.

Durante la V Cumbre Extraordinaria del Alba en abril de 2009, los países miembros acordaron la aprobación de más de 10 proyectos vinculados a la alimentación por un monto total de US\$ 13 millones. Asimismo, los presidentes del ALBA acordaron asignar US\$ 9 millones para un proyecto de desarrollo agrícola en Haití.

Durante la VI Cumbre del ALBA de junio de 2009 se acordó el desembolso del 50% de los fondos para la ejecución de proyectos ALBA Alimentos, correspondientes a San Cristóbal y Nieves, San Vicente y Las Granadinas, Belice, Jamaica, Honduras, Guyana, Surinam y Nicaragua, por US\$ 7 millones. Por último, en el marco de esta Cumbre del ALBA, Venezuela y Nicaragua firmaron un acuerdo para garantizar su seguridad alimentaria a través del intercambio de alimentos en términos no comerciales y solidarios. En este sentido existe un acuerdo similar entre Venezuela y Ecuador.

Iniciativas ALBA-PETROCARIBE

PetroCaribe cuenta con un "Fondo ALBA-Caribe para el desarrollo económico y social", para el cual Venezuela aportó US\$ 50 millones iniciales y que se financiará en parte con los beneficios obtenidos por el comercio directo de petróleo y el financiamiento de las operaciones de compra entre sus países miembros. En este sentido, los países del ALBA acordaron en julio de 2008 que US\$ 0,50 por barril de petróleo vendido por encima de los US\$ 100 dólares, será destinado a iniciativas para favorecer la seguridad alimentaria.

Por último, teniendo en cuenta la situación de crisis alimentaria, los países del ALBA-PETROCARIBE acordaron en la Cumbre de febrero de 2009, no utilizar los alimentos generados a través de los fondos del acuerdo energético regional en la producción de agrocombustibles.

c) MERCOSUR.

Durante las reuniones de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social del MERCOSUR realizadas en junio y noviembre de 2008, el bloque regional abordó el tema de la seguridad alimentaria.

En particular, los compromisos asumidos (y adoptados por el Consejo del Mercado Común en diciembre del 2008) apuntan principalmente a:

- Generar y jerarquizar las políticas nacionales destinadas a fortalecer la seguridad alimentaria transformándolas en políticas de Estado. Esto debe contemplar el apoyo a los pequeños productores y garantizar el acceso a los alimentos de toda la población.
- Propiciar el establecimiento de políticas regionales destinadas a la seguridad alimentaria en los países del MERCOSUR

En este marco el MERCOSUR aprobó los “Ejes de Desarrollo del Plan Estratégico de Acción Social de MERCOSUR”, los cuales incluyen la lucha contra el hambre en la región.

d) Comunidad Andina de Naciones (CAN).

Estrategia de seguridad alimentaria de la CAN.

La CAN definió en la reunión de sus ministros de agricultura en julio de 2004 los “Lineamientos para una política de seguridad alimentaria regional en la comunidad andina”. Con el objetivo de garantizar el acceso a una alimentación adecuada para al menos la mitad de los habitantes de la región que padecen hambre, los lineamientos acordados se concentran en:

- i) aumentar la producción y mejorar la disponibilidad de alimentos,
- ii) garantizar el acceso económico a los alimentos,
- iii) asegurar la correcta utilización e inocuidad de los alimentos,
- iv) disminuir la vulnerabilidad de los países de la región garantizando el suministro adecuado de alimentos frente a situaciones adversas, y
- v) mejorar la eficiencia de las intervenciones de política favoreciendo la priorización del tema de seguridad alimentaria en América Latina.

A través de la estrategia de implementación de estos lineamientos definida ese mismo año por los países de la CAN se establecieron líneas de acción que los países podrían implementar a nivel nacional.

Las líneas de acción a nivel regional se han traducido en programas nacionales apoyados a través del proyecto FAO “Estrategias e Instrumentos para mejorar la Seguridad Alimentaria en los Países de la Comunidad Andina”, en el marco del Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) de dicho organismo.

e) CARICOM

Los jefes de gobierno del CARICOM reunidos en Liliendaal, Guyana en julio de 2009 lanzaron la “Declaración de Liliendaal sobre agricultura y seguridad alimentaria”.

Dicha Declaración enfatiza sobre la necesidad de incrementar la producción, la productividad y la competitividad del sector agropecuario. En este sentido, los países miembros del CARICOM se comprometen a aumentar la coordinación de políticas nacionales y la provisión de los recursos financieros necesarios para asegurar la competitividad internacional y la producción dirigida por el mercado. El compromiso incluye, a su vez, la elaboración de una política agrícola común del bloque regional así como el aumento de la cooperación en investigación y desarrollo entre los países.

Las actividades del CARICOM para el desarrollo de la agricultura en la región caribeña se desarrollan en el marco de la “Iniciativa Jagdeo” lanzada en 2006. Esta iniciativa identificó, y busca reducir, las principales barreras al crecimiento de la actividad agrícola en la región.

f) Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

El IICA obtuvo en julio de 2009 el aval de su Comité Ejecutivo para la implementación de la “Estrategia Institucional de Cooperación Técnica en Seguridad Alimentaria”, la

20

cual se enfoca en lograr la incorporación de nuevas tecnologías en la agricultura, aumentar la conexión de los agricultores con el mercado y apoyar el fortalecimiento institucional en la región en materia alimentaria. La iniciativa está orientada a los pequeños y medianos productores de las Américas con el objetivo de favorecer el aumento de la producción de alimentos y favorecer la seguridad alimentaria.

Por otro lado, el IICA (junto con la OEA) convocó a una reunión sobre seguridad alimentaria en las Américas para el 1 de octubre de 2009 en Washington. En dicha oportunidad se buscará dar seguimiento a los acuerdos de la V Cumbre de las Américas, y trabajar en la preparación para la Semana de la Agricultura y Vida Rural a celebrarse en Jamaica entre el 25 y el 31 de Octubre de 2009.

g) Consejo Agropecuario del SUR (CAS).

Los ministros de Agricultura del CAS, organismo integrado por Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Bolivia tuvieron una reunión extraordinaria en mayo de 2008 con el objetivo de tratar el tema de la seguridad alimentaria en la región.

De esta reunión surgió el compromiso de los Ministros de trabajar coordinadamente para la aplicación de medidas tendientes a aumentar la producción de los pequeños agricultores de manera de incrementar la oferta y atender las necesidades de los más carenciados. También se adoptó la decisión de incrementar la inversión en tecnología destinada a la producción agropecuaria y mejorar los sistemas de información de manera de favorecer la conexión de los productores con el mercado.

En la Reunión Ordinaria de agosto de 2008, los miembros del CAS reforzaron sus compromisos para la atenuación de los impactos de la crisis sobre la población vulnerable y el aumento de la producción y la productividad agrícolas a través de la incorporación de las tecnologías y la integración de las cadenas agroindustriales.

Las reuniones del CAS realizadas en 2009 estuvieron centradas en la mitigación de los impactos de la crisis financiera internacional.

h) Sistema de la Integración Centroamericano (SICA).

En el marco del SICA y con el apoyo de la Unión Europea se encuentra en ejecución, con fondos por 14 millones de Euros, el Programa Regional para la Seguridad Alimentaria en Centroamérica (PRESANCA), con enfoque en El Salvador, Honduras, Nicaragua, Guatemala. Dicho proyecto comenzó a ejecutarse en 2004 y tiene fecha de finalización en 2009.

Los principales objetivos del PRESANCA son:

- Reducción de la vulnerabilidad alimentaria de las poblaciones más carenciadas de la región con especial énfasis en mujeres y niños.
- Promover, en el marco del proceso de integración centroamericano, la adopción de políticas nacionales y regionales de seguridad alimentaria y nutricional.

Como parte del PRESANCA, se desarrolla el Observatorio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (OBSAN), el cual tiene por objetivo el desarrollo de un sistema de información que permita realizar un adecuado análisis y seguimiento de la situación alimentaria en la región.

En el marco de la Reunión Extraordinaria de Jefes de Estado del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) de marzo de 2009, los mandatarios acordaron instruir a la Secretaría del SICA tomar las acciones necesarias para continuar con el PRESANCA más allá de su plazo de expiración, así como con otros proyectos de cooperación internacional vinculados.

i) Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)

El BCIE, está integrado por Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana y, como miembros extrarregionales, México, Argentina, España, Taiwán y Colombia.

En el marco del objetivo de fomentar el desarrollo económico y social de la región el BCIE lanzó en junio de 2008 el "Programa de fortalecimiento de la seguridad alimentaria en Centroamérica". Dicho programa fue provisto de US\$ 300 millones de fondos destinados al incremento de la producción y la productividad local que se canalizan a través de líneas de créditos para los países de la región, financiación de iniciativas público-privadas para el aumento de la productividad y fideicomisos creados en cada país con el objetivo de incrementar la producción agropecuaria.

j) Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC).

Estrategia Regional Agroambiental y de Salud.

En el marco del CAC, los Ministros de agricultura, salud y medioambiente de Centroamérica reunidos en Panamá en abril de 2008, aprobaron la Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS). Si bien de acuerdo a sus objetivos la estrategia ataca los problemas vinculados a la seguridad alimentaria, esta no es el objetivo principal de la determinación de la Estrategia Regional.

El ERAS fue desarrollado conjuntamente por las Secretarías del SICA, es un esfuerzo conjunto y coordinado de las secretarías del SIC, de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), del CAC, y el Consejo de Ministros de Salud de Centroamérica (COMISCA).

El CAC promovió a principios de 2008 un plan de emergencia para incrementar la producción de granos básicos en Centroamérica. Este plan de emergencia incluye medidas de alcance nacional y regional. Concretamente las medidas adoptadas incluyen:

- Fortalecimiento de la asistencia técnica y fortalecimiento de la red de expertos en tecnología agrícola.
- Programas de financiamiento a bajas tasas de interés.
- Suministro de semillas y fertilizantes.
- Compras conjuntas de fertilizantes.
- Desarrollo de seguros agrícolas y fondos de garantías.
- Aprovechamiento de tierras ociosas.
- Aumento de las existencias estratégicas.
- Convenios de compras a precios mínimos de referencia.
- Definición de una estrategia en seguridad alimentaria de largo plazo.

22

A su vez, el BCIE forma parte de este programa a través de la creación de fideicomisos de granos en cada país, presentación de alternativas financieras para la construcción de silos para almacenamiento y asistencia técnica.

Vale destacar que las iniciativas del CAC apuntan al desarrollo de una Política Agrícola Centroamericana (PACA) en el largo plazo.

k) Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

EL BID lanzó a mediados de 2008 una línea de crédito de US\$ 500 millones para la mitigación de los efectos de la crisis alimentaria con un formato de aprobación rápido. Asimismo el BID orientó algunos de sus programas para la lucha contra la pobreza hacia los efectos de la crisis alimentaria en la región.

VI. CUMBRES REGIONALES VINCULADAS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

a) Cumbre de las Américas.

La declaración resultante de la V Cumbre de las Américas realizada en abril de 2009, estableció el compromiso de los países participantes para tomar medidas urgentes y coordinadas con los organismos internacionales de modo de alcanzar el objetivo de reducir a la mitad las personas que padecen hambre en la región para el año 2015. En particular se enfatizó en la necesidad de fomentar la inversión en agricultura y el desarrollo de las capacidades institucionales para reducir el hambre en la región.

Durante esta reunión se relanzó la Agenda Hemisférica 2008-2009 de la Cumbre de las Américas. Dicha Agenda Hemisférica fue aprobada inicialmente en la Cuarta Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural en las Américas, celebrada en Guatemala en julio de 2007. La Agenda enfatiza sobre 9 acciones estratégicas que se centran en fomentar las empresas rurales competitivas, favorecer la integración de las cadenas agroalimentarias, generar la infraestructura necesaria para el desarrollo agrícola desde el sector público y favorecer el desarrollo sustentable en armonía con el medio ambiente y de forma participativa. Por último, la Agenda Hemisférica hace hincapié en la necesidad de fomentar la cooperación regional y hemisférica para el desarrollo rural.

b) Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo en Bahía, diciembre 2008.

La Cumbre de Jefes de Estado de ALC, celebrada en diciembre de 2008 dio como resultado la Declaración de Salvador, Bahía. En dicha declaración los países participantes acordaron acelerar los programas sociales, promover acciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y promover la coordinación regional de iniciativas para la seguridad alimentaria y el intercambio de tecnologías de modo de aumentar la producción de alimentos. Asimismo se hizo énfasis en los aspectos estructurales vinculados a la producción, comercialización y distribución de alimentos.

c) Cumbre Presidencial sobre Soberanía y Seguridad Alimentaria: alimentos para la vida.

Participaron de esta Cumbre realizada en Managua, Nicaragua en mayo de 2009, los jefes de Estado y de Gobierno de Nicaragua, Bolivia, Ecuador, Honduras, Venezuela, San Vicente y las Granadinas, Haití, Panamá, Guatemala, México, Belice y República Dominicana.

La declaración final de la Cumbre apuntó, entre otras cosas, a:

- Incrementar los subsidios a los productores agrícolas locales
- Promover la creación urgente de un Programa de Soberanía Solidaria y Seguridad Alimentaria con un Plan de Acción Inmediato.
- Crear un fondo común para el desarrollo de la producción de alimentos.
- Destinar mayores recursos gubernamentales para aumentar la producción agropecuaria.
- Declarar la emergencia alimentaria en los países de América Latina y el Caribe.
- Apoyar un proceso de reforma agraria en la región para proveer de tierras a los productores que no la posean.

En la misma Cumbre el gobierno de Venezuela presentó, entre otras propuestas, la creación de un Banco de Insumos Agrícolas destinado a pequeños y medianos productores y destinar US\$ 100 millones a través del Banco del ALBA para la financiación de proyectos agrícolas.

i) V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno ALC-UE.

La V Cumbre entre la Unión Europea y ALC, realizada en Lima en mayo de 2008 tuvo como resultado la definición de la "Agenda de Lima" para, entre otros temas comunes, erradicar la pobreza, la desigualdad y la exclusión.

Dentro de los objetivos de la Agenda se encuentra el de erradicar la desnutrición, con especial énfasis en la desnutrición infantil, haciendo esfuerzos conjuntos para garantizar la seguridad alimentaria en el marco del derecho a la alimentación.

Las acciones destinadas a la implementación de este objetivo son la profundización de los diálogos políticos sectoriales de ALC y la UE y la consolidación del financiamiento de la UE para la implementación de proyectos para el combate a la pobreza en ALC.

j) Reunión Regional de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en ALC, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA).

En esta Reunión Regional, desarrollada en Venezuela en mayo de 2008, los delegados recomendaron mantener el análisis continuo sobre los efectos de la crisis alimentaria en la región con la ayuda de los organismos internacionales vinculados. Asimismo se estableció la posibilidad de conformar un Programa de Cooperación Regional sobre Seguridad Alimentaria en ALC.

En la XXXIV Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA (Caracas, 25 al 27 de noviembre de 2008) los Estados Miembros a través de la Decisión No. 495 aprobaron el "Programa Regional de Cooperación sobre Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe". Los objetivos de este programa del SELA son, entre otros:

- a) Coadyuvar a la articulación progresiva de los diferentes esfuerzos que se realizan a nivel subregional en ALC para garantizar la seguridad alimentaria de los países de la región;
- b) Promover el intercambio de información, análisis, experiencias y buenas prácticas acerca del diseño, ejecución y evaluación de los programas y políticas de seguridad alimentaria en ALC;
- c) Apoyar con actividades de capacitación y superación profesional las capacidades institucionales de los Estados miembros del SELA y de los diversos

24

organismos de integración y cooperación existentes, para el diseño, ejecución y evaluación de políticas de seguridad alimentaria;

- d) Difundir las experiencias más relevantes así como las buenas prácticas a nivel regional que contribuyen a impulsar el desarrollo de la agricultura, la pesca y la acuicultura en nuestros países y las que priorizan la garantía de la seguridad alimentaria para los estratos sociales más vulnerables de la población;
- e) Propiciar la conformación de una Red de Institutos de Investigación Regional en materia alimentaria;
- f) Analizar los posibles beneficios para la región de un Acuerdo Regional para el Abastecimiento Prioritario de Alimentos, que incluya también los derivados de la actividad pesquera.

VII. INICIATIVAS INTERNACIONALES CON ACCIONES EN ALC.

a) En el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

Junta de Coordinación de Agencias del Secretario General sobre la Crisis Mundial de la Seguridad Alimentaria.

La Junta de Coordinación de Agencias del Sistema de Naciones Unidas, reunida en Berna el 28 y 29 de abril 2008, y presidida por el Secretario General de la ONU estableció esta Junta de Coordinación de Agencias formado por los jefes de organismos especializados y diversas instituciones de Naciones Unidas (FAO, BM, FIDA, FMI, UNCTAD, PNUD, PNUMA, ACNUR, OMS, OMC, OIT y UNICEF).

El objetivo inicial de la Junta de Coordinación de Agencias es promover una respuesta unificada para el desafío mundial del aumento de los precios de los alimentos.

En julio de 2008 la Junta produjo un Marco Amplio para la Acción donde se establece cómo responder adecuadamente a la crisis alimentaria internacional e invertir en agricultura de manera coordinada.

El Marco Amplio para la Acción presenta dos conjuntos de medidas a ser tomadas de forma urgente:

1. Atención de las necesidades urgentes de la población vulnerable.

Este componente incluye la mejora de la asistencia alimentaria de emergencia, la intervención en nutrición y redes de seguridad, el fomento de la producción agropecuaria en pequeñas explotaciones y el ajuste de las políticas monetarias y fiscales a las situaciones de emergencia.

2. Contribuir a la seguridad alimentaria a nivel mundial en el largo plazo.

Las medidas a adoptar en el marco de este componente están centradas en la ampliación de la protección social, el fomento de una mayor disponibilidad de alimentos provenientes de pequeños agricultores, mejorar la eficiencia de los mercados internacionales de alimentos y alcanzar un acuerdo internacional en relación al uso de alimentos para la producción de biocombustibles.

A través del Marco Amplio para la Acción se busca también fortalecer la evaluación y el seguimiento de la crisis alimentaria a nivel mundial.

Las estrategias definidas por el grupo de tareas de alto nivel se ven reflejadas en las acciones de los organismos e instituciones participantes, las cuales son planificadas y coordinadas siguiendo estas líneas estratégicas.

Programa Mundial de Alimentos de Naciones Unidas en América Latina.

En el contexto de crisis alimentaria internacional, el Programa Mundial de Alimentos (PMA) ha tomado un papel central en el combate contra el hambre, obteniendo importantes sumas adicionales de los donantes en los últimos años para su labor humanitaria y de ayuda al desarrollo.

El PMA tiene una activa participación en América Latina y el Caribe, apoyando con acciones directas a 10 países de la región (Bolivia, Colombia, Cuba, Haití, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Perú). Si bien varían de país a país, los programas se concentran en garantizar el acceso a alimentos, combatir la desnutrición infantil, favorecer la conexión de los agricultores con el mercado y fortalecer las capacidades del sector público ante desastres naturales y económicos.

Cuadro 6. Programa Mundial de Alimentos, principales acciones en ALC.

Pais	Principales Acciones del PMA
Honduras	Programa compras para el progreso (F4P). Programa de alimentación escolar. Programa de asistencia ante desastres naturales recurrentes. Programa de asistencia a grupos vulnerables.
Haiti	Programa de mitigación de desastres naturales (creación de existencias de alimentos de emergencia y de químicos para producir agua potable, entre otros) Programa de trabajo por alimentos Programa de asistencia por desastres naturales o conflictos. Programas de asistencia a grupos vulnerables.
Bolivia	Programa de asistencia a niños de 2 a 5 años de áreas rurales. Programa de desnutrición cero, incluyendo asistencia técnica. Apoyo al programa nacional de alimentación escolar (niños de entre 6 a 14 años). Fortalecimiento de la capacidad de respuesta local frente a emergencias.
Colombia	Asistencia alimenticia a desplazados por conflictos internos
Cuba	Apoyo al plan nacional de lucha contra la anemia y deficiencia de hierro en la población.
Ecuador	Apoyo operativo al gobierno en los programas sociales basados en alimentos y en el programa de asistencia a personas con HIV y tuberculosis.
El Salvador	Programa de compras para el progreso (F4P) Apoyo al programa de alimentación escolar Programa de alimentación a niños y madres carenciados Programa de apoyo ante desastres económicos y naturales Fortalecimiento de las capacidades institucionales en políticas públicas y preparación ante desastres
Guatemala	Alimentos para el desarrollo (trabajo por alimentos y trabajo por activos) Programa de alimentos para escolares y preescolares Apoyo al programa nacional contra la desnutrición crónica en niños hasta 5 años, mujeres embarazadas y lactantes.

26

Nicaragua	Programa de compras para el progreso (F4P) Asistencia alimenticia a personas afectadas por la pobreza y el hambre Programa nacional (2008-2012) para aliviar el hambre en mujeres y niños, mejorar la asistencia escolar y preescolar, estimular la inversión en los hogares pobres para reducir su vulnerabilidad a desastres naturales recurrentes y reducir la migración hacia zonas urbanas.
Perú	Proyecto para la promoción del desarrollo sustentable de la Cuenca Andina (incluye trabajo por alimentos, trabajo por capacitación, ayuda alimenticia a madres y niños, formación de capacidades a nivel público y educación nutricional) Asistencia en emergencias

Fuente: Elaborado en base a información del PMA.

Vale destacar el importante esfuerzo realizado por el PMA para atacar el problema del hambre en la región en una perspectiva estructural y de largo plazo. En este sentido, varios programas y acciones están encaminados al desarrollo de alternativas viables para la población agrícola, el aumento de la productividad de modo de favorecer la auto sustentación y la conexión con el mercado de los agricultores.

Aun así, la secuencia de emergencias alimentarias en los últimos años de la mano de desastres naturales, alza de precios y crisis económica internacional hicieron que el PMA se concentrara en acciones inmediatas, básicamente de otorgamiento de ayuda alimentaria, con la consiguiente disminución del énfasis sobre las medidas estructurales de largo plazo.

b) La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO)

Una de las actividades centrales de la FAO en la lucha contra el hambre es el Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA), creado en 1994. Luego de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 2002 el PESA tuvo como objetivo prioritario ayudar a los países de bajos ingresos y con déficit de alimentos (PBIDA) a establecer programas nacionales para la seguridad alimentaria (PNSA) y programas regionales para la seguridad alimentaria (PRSA). Los programas nacionales están enfocados en el apoyo a los gobiernos para determinar como eliminar los obstáculos para un adecuado acceso a los alimentos, movilizar recursos para financiar proyectos y asistencia en las fases de inicio y ejecución de los programas.

Con US\$ 770 millones desembolsados entre 1995 y 2007 en todo el mundo, el PESA ha tenido presencia en 27 países de ALC. Actualmente, en la región se encuentran en ejecución programas nacionales en Brasil, El Salvador y México. En Haití y Guatemala los programas nacionales ya han sido formulados, en Colombia, Nicaragua y Paraguay están en fase de formulación y en Bolivia, Ecuador, Honduras, Perú y Venezuela se encuentran en etapa de prospección.

A nivel regional, este programa impulsó la definición de un PRSA a través del CARICOM/CARIFORUM para 15 países insulares en desarrollo del Caribe. Las actividades de los PRSA se centran en formular estrategias regionales para el comercio agrícola y de alimentos y apoyar las iniciativas nacionales para mejorar la eficiencia de los pequeños agricultores.

El PESA constituye un componente importante de los esfuerzos de cooperación que FAO viene brindando en las tres regiones en desarrollo. Las evaluaciones externas del

PESA que se realizan periódicamente han arrojado resultados mixtos sobre su desempeño y relevancia. Por un lado, se reconocen resultados positivos en algunos países de uno de sus objetivos principales: la institucionalización en los programas nacionales de seguridad alimentaria. Por otro, las conclusiones señalan una serie de limitaciones que ponen en duda la contribución del Programa al objetivo de la seguridad alimentaria mundial. Entre ellos se destacan: la escasez de recursos financieros necesarios a disposición de la FAO para un programa de esta naturaleza; su excesiva concentración en aspectos de producción de alimentos, descuidando el entorno facilitador en materia de políticas, instituciones, legislación e infraestructura; su excesivo hincapié en la gestión pública en contraposición con la privada; su concentración en proyectos de pequeña escala, muchas veces de naturaleza piloto, de dudosa rentabilidad y sustentabilidad ambiental. Tampoco se ha detectado una contribución importante de estos proyectos al bienestar de las poblaciones más pobres y se cuestiona la ventaja comparativa de FAO en éste campo. Finalmente, no se ha detectado un efecto multiplicador en estos proyectos ni se han documentado sus enseñanzas para la formulación de políticas.

En diciembre de 2007, la FAO puso en marcha la “iniciativa relativa al aumento de los precios de los alimentos” como una forma de combatir la inseguridad alimentaria debido al incremento de los precios de productos alimentarios en 37 países de bajos ingresos y déficit alimentario (PBIDA). El objetivo prioritario es impulsar la producción de alimentos a través de la distribución de semillas, fertilizantes, piensos y otros insumos agrícolas a los pequeños agricultores. Como parte de esta iniciativa, se busca asesorar a los gobiernos en materia de normativas adecuadas frente a la crisis.

Esta iniciativa, considerada de emergencia por la FAO, cuenta con fondos por US\$ 109 millones de dólares, un monto sensiblemente inferior al solicitado inicialmente.

Por último, la FAO ha reforzado su sistema de información a través del Sistema Mundial de Información y Alerta sobre la Agricultura y la Alimentación (SMIA) que provee estadísticas sobre el hambre y los precios de los alimentos a nivel nacional e internacional, así como informes periódicos y alertas vinculadas a la situación alimentaria en el mundo.

c) El Banco Mundial (BM).

El BM, a través de su presidente, Robert B. Zoellick, propuso en abril de 2008 un “Nuevo Acuerdo” (New Deal) para una política alimentaria mundial el cual cubría tanto los temas del hambre, la malnutrición y el acceso a los alimentos como temas de inversión, cambio climático y vinculación del mercado de los alimentos con el energético, entre otros.

En este marco, en mayo de ese año el Grupo BM creó el “Programa para hacer frente a la crisis mundial de alimentos”. Hasta el 23 de julio de 2009 a través de este programa se habían desembolsado US\$ 791.4 millones sobre un total de US\$ 1.162 millones comprometidos en 35 países. Los países de América Latina y el Caribe beneficiados fueron tres hasta el momento: Haití con US\$ 15 millones, Honduras con US\$ 10 millones y Nicaragua con US\$ 7 millones.

Recientemente, en mayo de 2009, el tope de financiamiento para este programa fue elevado a US\$ 2.000, mientras que la ayuda total vinculada a la agricultura y los alimentos planificada por el Grupo Banco Mundial fue incrementada de US\$ 4.000 a US\$ 6.000 hasta 2010. En este marco, la ayuda total para ALC pasará de US\$ 250 a US \$ 400 millones.

28

Otro de los programas que han tomado importancia recientemente es el de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). Estas fueron implementadas por primera vez por Brasil y México en la década del 90 con el apoyo del BM. Estos han sido reforzados en los últimos años en la región debido a la crisis alimentaria y económica. Los TMC proveen de asistencia monetaria a hogares pobres con hijos a cambio de que los niños reciban atención de salud y servicios de nutrición y educación.

Estas acciones se suman a los aportes extraordinarios del BM para apoyar a los países de ALC más afectados por la crisis económica internacional con el objetivo de reducir la incidencia de la crisis sobre la alimentación de los más pobres.

d) El Fondo Monetario Internacional (FMI).

El FMI continúa cumpliendo sus tradicionales funciones de apoyo a la balanza de pagos. Sin embargo en el marco de la crisis alimentaria y económica internacional ha adaptado sus funciones con el objetivo de atender a los países con mayor incidencia de la pobreza.

Si bien este organismo no enfrenta directamente el tema del hambre en estos países, sus préstamos a tasa convenientes y otras iniciativas aprobadas recientemente son de particular importancia para la disminución de la incidencia del hambre en la región.

El 29 de julio de 2009, el FMI anunció un paquete US\$ 17 mil millones de dólares para préstamos a los países de bajos ingresos en el lapso de 5 años, duplicando de este modo su financiamiento disponible. También se han aprobado reducciones en las tasas de interés y programas de acceso rápidos a fondos ante shocks externos.

e) El Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).

El FIDA es una agencia especializada de Naciones Unidas creada en 1974 como resultado de la Conferencia Mundial de Alimentos realizada ese año. El objetivo del FIDA es financiar proyectos para reducir el hambre y la pobreza rural, desde una perspectiva de largo plazo, en casi todos los países de ALC. En la actualidad, y gracias a aportes extraordinarios de los países miembros en 2008, el FIDA cuenta con US\$ 3.000 millones para sus acciones a nivel mundial.

f) Mecanismo Alimentario Europeo.

El 18 de diciembre de 2008, la UE creó el "Mecanismo Alimentario", dotado de 1.000 millones de Euros para la ayuda en materia de alimentos en 50 países en desarrollo alrededor del mundo entre el 2009 y el 2012.

El plan de aplicación aprobado comprende medidas tendientes a facilitar el acceso a insumos, la capacitación y financiamiento para pequeños productores y la transferencia de fondos para los sectores más vulnerables a través de la financiación de obras públicas y otros emprendimientos que utilicen buena cantidad de mano de obra.

Dicho mecanismo fue puesto en marcha el 30 de marzo de 2009 con la aprobación de diversos proyectos vinculados a la agricultura y la seguridad alimentaria en 23 países en desarrollo. Los países de ALC comprendidos en esta primera serie de proyectos son Haití, Honduras y Cuba.

Los fondos para los proyectos aprobados son gestionados por organismos internacionales como FAO, FIDA, PMA, BM y PNUD.

VIII. CUMBRES INTERNACIONALES VINCULADAS A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA.

a) Los compromisos contra el hambre de la Conferencia de Alto Nivel de FAO de Junio de 2008.

La Conferencia de alto nivel de FAO realizada en Roma entre el 3 y el 5 de junio de 2008, donde participaron Jefes de Estado, Ministros y oficiales de alto rango de 181 países, tuvo como principal resultado el compromiso de todos los participantes de eliminar el hambre en el mundo en línea con los resultados de la Cumbre Mundial de Alimentación de 1996 y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En este sentido, el objetivo es reducir el número de personas que padecen hambre a la mitad no más allá de 2015. De acuerdo a información de la FAO elaborada para dicha Conferencia, la cantidad de personas con hambre en el mundo superaba los 900 millones y se esperaba que el incremento de precios pudiera provocar un aumento de 100 millones en el número de personas con hambre en el mundo (algo que finalmente sucedió).

Las disposiciones acordadas para lograr este objetivo se dividen entre medidas "inmediatas y de corto plazo" y "medidas de medio y largo plazo".

Las medidas inmediatas y de corto plazo enfatizan sobre la necesidad de incrementar la asistencia a los países más comprometidos por la situación de alza de precios de los alimentos. La "primera línea de acción" para alcanzar este objetivo es garantizar, en forma rápida, el acceso a los alimentos de los países en emergencia alimentaria, siendo necesaria la cooperación de los diferentes organismos internacionales y regionales.

La segunda línea de acción identificada en el corto plazo es el apoyo a la producción y el comercio agrícolas. El apoyo a la producción debe traducirse en la facilitación al acceso de insumos, incluidas las semillas, así como asistencia técnica con especial énfasis en los productores de pequeña escala en los países con más problemas en materia de alimentos.

En materia de comercio, la declaración indica la necesidad de concluir la Ronda Doha de negociaciones multilaterales de la OMC incluyendo un acuerdo complementario sobre Ayuda al Comercio. De este modo se podría asegurar el acceso a mercados y la eliminación de buena parte de los subsidios distorsivos para el comercio y la producción de alimentos a nivel internacional. Complementariamente, los países firmantes se comprometen a "reducir al mínimo" el empleo de medidas restrictivas al comercio que puedan incrementar la volatilidad de precios de los alimentos.

Las medidas de mediano y largo plazo establecidas por la Conferencia instan a todos los países y organismos internacionales a aumentar la inversión en agricultura y a tomar medidas inclusivas de la población menos favorecida de manera que el sistema agroalimentario mundial tenga sostenibilidad estructural. En particular, se hace énfasis sobre la necesidad de atacar los problemas derivados del cambio climático sobre los sistemas productivos agrícolas. Esto debe ir de la mano de una mayor inversión en tecnologías e investigación en este sector, asegurando la transferencia del conocimiento a los agricultores de pequeña escala y habitantes originarios de cada país. A nivel estructural se hace también referencia a la necesidad de disminuir las

30

barreras al comercio y reducir las políticas internas que distorsionan el comercio internacional y no permiten a los pequeños agricultores de países en desarrollo llevar adelante producciones eficientes asegurando, al mismo tiempo, su propia seguridad alimentaria. En este marco, la Declaración de Roma hace referencia a la necesidad de evaluar el uso de biocombustibles teniendo en cuenta el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria en los países menos desarrollados.

b) Reunión de alto nivel sobre Seguridad Alimentaria para todos, Madrid 2009.

El 26 y 27 de enero de 2009 se realizó en Madrid la Reunión de alto nivel sobre Seguridad Alimentaria para todos, patrocinada por la ONU y España y con una amplia participación de la sociedad civil. En ella se evaluaron los avances registrados desde la Cumbre de Roma de junio de 2008 y se buscaron los mecanismos para una mayor coordinación internacional para enfrentar la crisis alimentaria. Los 126 países participantes reconocieron que, a pesar de los esfuerzos realizados, queda aun mucho por hacer para cumplir los objetivos fijados en la Cumbre de Roma y que, con este objetivo, debía incrementarse sustancialmente la ayuda al desarrollo.

La principal iniciativa lanzada en esta cumbre fue la conformación de una "Alianza Global para la Agricultura, Seguridad Alimentaria y la Nutrición".

Durante la Cumbre, España comprometió 200 millones de Euros anuales para la ayuda ante la crisis alimentaria durante 5 años, lo que se suma a los 500 millones de Euros comprometidos por ese país en la Cumbre de Roma en 2008.

c) Conferencia Especial de FAO en Roma, noviembre de 2008.

Durante la Conferencia Especial desarrollada en Roma los Estados Miembros de FAO acordaron un Plan de Acción Inmediato para la implementación de una "reforma con crecimiento" del organismo internacional.

Esta reforma busca la mejora de las capacidades de la FAO para cumplir sus objetivos a través de una gestión más racional y un mayor enfoque a sus funciones básicas como la reducción del hambre y la pobreza en el contexto de los nuevos desafíos mundiales tales como la bioenergía, el cambio climático y la crisis económica internacional. De este modo la FAO busca retomar un rol de liderazgo en la gobernanza mundial del sistema alimentario. El Plan de Acción tiene plazo de aplicación hasta 2011 y cuenta con fondos por US\$ 42,6 millones de dólares.

d) Reuniones del G-8 en 2008 y 2009.

Los países integrantes del G-8 reunidos en Hokkaido, Japón, en Julio de 2008 se comprometieron, a través de la "Declaración para la Seguridad Alimentaria Global", a adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad alimentaria mundial poniendo especial énfasis en la agricultura sostenible. La declaración estableció que los países del G-8 habían comprometido hasta esa fecha US\$ 10 mil millones de dólares en ayudas de corto, mediano y largo plazo para garantizar la seguridad alimentaria en todo el mundo.

Adicionalmente en abril de 2009 se reunieron en Italia por primera vez los Ministros de Agricultura del G-8 donde fue adoptada una declaración en la cual se establece las medidas a tomar para evitar futuras crisis vinculadas al aumento de precios y de los insumos agrícolas. Esto se suma a las reuniones de los Ministros de Agricultura y Desarrollo del G-8 en abril y junio de 2009 y la formación del Grupo de Expertos del G-8 en Seguridad Alimentaria Global.

En la reunión del G-8 de julio de 2009 en Italia, los miembros del G-8 reforzaron los compromisos asumidos en la cumbre de Hokkaido. La evaluación hasta ese momento indicaba que los compromisos en asistencia alimentaria del G-8 ascendieron a US\$ 23,14 mil millones de dólares entre enero de 2008 y julio de 2009. Los desembolsos efectivos ascendieron a US\$ 13,5 mil millones de dólares en ese período (58% de lo comprometido).

Durante esta reunión se comprometieron recursos adicionales por US\$ 20 mil millones de dólares a lo largo de 3 años para la lucha por la seguridad alimentaria. Fue propuesta también la "Alianza Global para la Agricultura y la Seguridad Alimentaria" la cual podría ser lanzada en la Cumbre de la Alimentación de FAO en noviembre de 2009. Los objetivos de esta alianza, que funcionará a través de reuniones periódicas, son los de discutir y promover la implementación de acciones en países de bajos ingresos en coordinación con la Junta de Coordinación de Naciones Unidas.

Otros compromisos para la reducción del hambre sobre los que avanzaron los países del G-8 desde la Cumbre de Hokkaido fueron la promoción de la agricultura local de los países en desarrollo, la reforma de la FAO y el apoyo a la conclusión de la Ronda Doha de negociaciones multilaterales de la OMC.

e) Cumbre Mundial de la Alimentación, noviembre 2009.

La FAO ha convocado a la cuarta Cumbre Mundial de Alimentación, la cual se realizará en Roma en noviembre de 2009.

De acuerdo a las declaraciones del Director General de la FAO, Jacques Diouf, el objetivo principal de esta cumbre es llegar a un acuerdo respecto de las medidas esenciales que serán adoptadas a los efectos de enfrentar la actual crisis alimentaria mundial.

Las prioridades definidas por la FAO para esta Cumbre son:

- Asegurar el acceso a la alimentación para toda la población mundial en el largo plazo a través de una producción suficiente de alimentos.
- Establecer, tanto a nivel nacional como internacional, un sistema de gobernanza alimentaria coherente y efectivo.
- Asegurar el correcto funcionamiento de los mercados internacionales de alimentos en particular a través de la eliminación de políticas distorsivas de apoyo al sector agropecuario en los países desarrollados.
- Lograr el aumento de la inversión del sector público y privado en el sector agrícola y rural en los países en desarrollo.
- Garantizar el acceso de los agricultores de todo el mundo en desarrollo a los insumos modernos de manera de favorecer el aumento de la producción y la productividad en el sector alimenticio.
- Establecer mecanismos más eficientes para atender rápidamente las emergencias alimentarias a nivel mundial.

32

- Asegurar que los productores agrícolas en el mundo estén preparados para adaptarse al cambio climático y sus efectos negativos.

Previo a esta Cumbre se desarrollará durante el mes de octubre el Foro de Expertos de Alto Nivel "Como alimentar al mundo", el cual intentará definir posibles políticas a examinar por los gobiernos a nivel mundial. También se realizará durante ese mes la Reunión del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial con el objetivo de definir las reformas que le permitan desarrollar una tarea más eficaz en la gobernanza mundial de la seguridad alimentaria a nivel mundial.

IX. CONSIDERACIONES FINALES

- a) Los precios de los alimentos se encuentran en una nueva espiral ascendente desde abril de 2009 luego de la abrupta caída registrada en el segundo semestre de 2008. Esto sucede en un contexto de severa crisis económica internacional y cosechas récord en varios cultivos por dos años consecutivos. Esto implica que existen nuevas condiciones estructurales en el equilibrio del mercado de alimentos, las que se reflejan en un nivel de precios más altos que se extenderá por los próximos años de acuerdo a las estimaciones de diversos organismos internacionales (OECD, FAO, IPFRI y BM). A diferencia de crisis alimentarias anteriores esta sucede en el contexto de abundancia de alimentos.
- b) A pesar de los efectos de la reducción de la demanda internacional, la disminución de la inversión extranjera y la caída de las remesas desde los países desarrollados, el impacto de la crisis económica aun no se ha sentido con toda su fuerza en los países de ALC. Se estima que la situación alimentaria empeorará en los próximos meses, agravando el récord histórico de 1.020 millones de personas con hambre en el mundo en 2009 de acuerdo a información de FAO, de los cuales 52 millones son latinoamericanos y caribeños.
- c) La comunidad internacional ha tenido una respuesta rápida a las necesidades humanitarias en el mundo a partir de 2008. Tanto Naciones Unidas como el BM y FAO, entre otros organismos internacionales, han reforzado su red de asistencia y cooperación incrementando en forma relevante los fondos con el objetivo de reducir el hambre en la región y el mundo. Sin embargo es de destacar que el número de personas con hambre ha aumentado consistentemente desde la década del 90 mientras que la ayuda para el desarrollo con este objetivo se ha visto reducida en relación a otras ayudas.
- d) En este sentido, las ayudas humanitarias y de corto plazo, si bien son imprescindibles para atender la situación de emergencia, no detendrán por sí mismas el proceso de deterioro de la situación alimentaria, para lo cual deberán adoptarse medidas estructurales y coordinadas tal como sugiere la Secretaría de la FAO para la próxima Cumbre Mundial de los Alimentos a realizarse en noviembre de 2009.
- e) Los países de ALC a través de sus diversos organismos de cooperación, coordinación y consulta regional, han adoptado una postura clara respecto a la necesidad de combatir la pobreza y el hambre. Las medidas acordadas han estado mayormente vinculadas al aumento de la producción agropecuaria, haciendo énfasis también en la asistencia a las poblaciones más vulnerables.

- f) Se observa que muchas de las medidas adoptadas a nivel nacional y regional han tenido como objetivo disminuir los impactos de corto plazo de los efectos de la crisis alimentaria. Sin embargo, no es claro en muchos casos que exista una estrategia de largo plazo que permita garantizar la seguridad alimentaria para futuras generaciones. Quizás la iniciativa más relevante es la de los países centroamericanos, los cuales trabajan desde hace varios años en el tema debido, probablemente, al impacto de los desastres naturales recurrentes sobre su población. La definición de una estrategia de largo plazo de la CAN es también una experiencia a tener en cuenta. En los países del sur de América Latina, si bien existe preocupación por este tema, no aparece una definición clara sobre los lineamientos estratégicos comunes de largo plazo en cuanto a seguridad alimentaria. Las experiencias y propuestas de cooperación en cuanto a seguridad alimentaria en los marcos del ALBA y Petrocaribe, son iniciativas novedosas que deberán sistematizarse por cuanto de ellas pudieran derivarse lecciones importantes de alcance regional.

X. PROPUESTA DE ACCIONES A DESARROLLAR EN ALC PARA ENFRENTAR LA CRISIS ALIMENTARIA Y DAR CUMPLIMIENTO A LAS RECOMENDACIONES DE LOS ESTADOS MIEMBROS DEL SELA.

1. Medidas adoptadas por los países de ALC.

Son múltiples las acciones e iniciativas adoptadas desde 2008 para favorecer la seguridad alimentaria a nivel mundial y regional. Sin embargo, y en el contexto de una profunda crisis económica internacional, no se ha podido detener el crecimiento del número de personas que padecen hambre en el mundo, donde ALC es una de las regiones más afectadas con un incremento del 12,8% tan solo en el último año. En este sentido, la Secretaría de la FAO indica, en su documento preparatorio para la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria a realizarse en noviembre de 2009, que las decisiones adoptadas en las anteriores cumbres de alimentación mundial “no fueron seguidas de medidas a la altura de los objetivos fijados”.

La FAO establece en dicho documento que “La presente situación se debe al hecho de que en vez de afrontar los factores estructurales del hambre a lo largo de los últimos decenios, el mundo ha descuidado la agricultura en las políticas de desarrollo” a la vez que subraya la falta de coherencia y eficiencia de la gobernanza actual de la seguridad alimentaria mundial, y la necesidad de que los países en desarrollo destinen la parte necesaria de sus presupuestos nacionales a la inversión en agricultura y desarrollo rural, favorecer un mejor funcionamiento de los mercados agropecuarios y eliminar las restricciones al comercio a través de la finalización de la Ronda Doha de negociaciones multilaterales de la OMC.

Estas recomendaciones están en línea con la declaración resultante de la Conferencia de Alto Nivel de FAO realizada en Junio de 2008. Los acuerdos alcanzados en dicha instancia incluían medidas de corto, mediano y largo plazo con el objetivo de reducir a la mitad el número de personas con hambre en el mundo en 2015.

Las medidas adoptadas por los países de ALC para disminuir el impacto del incremento de los precios de los alimentos buscaron afectar el consumo, la producción y el comercio de alimentos. En varios casos, como los países de Centroamérica y la CAN, las estrategias alimentarias ya definidas con anterioridad, cobraron un renovado impulso a raíz de la crisis vinculada al aumento de precios durante 2008. Fuera de estas iniciativas, fueron pocas las medidas tendientes a mejorar la seguridad alimentaria en el largo plazo.

34

A nivel nacional, hubo diversas medidas de corto y mediano plazo en ALC para contrarrestar la crisis alimentaria, muchas de ellas vinculadas a los flujos comerciales de alimentos. Países como Argentina, Honduras y Bolivia establecieron restricciones a las exportaciones, mientras que Bolivia, Honduras, Guatemala, Ecuador, Brasil y El Salvador aplicaron aumentos de cuotas de importación para determinados productos alimenticios. El aumento de los impuestos a las exportaciones (conocida como detracciones), fue una política adoptada solo en Argentina, la cual tuvo consecuencias sobre la producción y el comercio de varios rubros agropecuarios de ese país.

Las medidas adoptadas por los países de ALC durante la crisis alimentaria pueden dividirse entre medidas de oferta (de frontera e internas) y de demanda (de tipo interno):

	Oferta						Demanda	
	De Frontera			Internas			Internas	
	Restricción de Export.	Detracciones a las Export.	Liberalización Import.	Subsidios a Insumos	Control de Stock	Control de precios	Reducción IVA u otros impuestos internos	Subsidios a los precios al consumo
México			✓	✓		✓		
Rep. Dominicana				✓				
América Central								
Costa Rica				✓				
El Salvador			✓	✓				
Guatemala			✓	✓				
Honduras			✓	✓	✓	✓		
Nicaragua			✓	✓			✓	✓
Panamá						✓		
América del Sur								
Argentina	✓	✓				✓		
Bolivia	✓		✓	✓		✓		✓
Brasil			✓		✓			
Chile				✓				
Colombia					✓			
Ecuador	✓			✓		✓	✓	✓
Paraguay			✓			✓		
Perú			✓					
Uruguay			✓			✓	✓	
Venezuela							✓	✓

Fuente: SELA, El alza de los precios de los Alimentos: Una respuesta del SELA - Mayo 2008 (actualizado)

En lo que refiere a las medidas para favorecer el consumo interno de alimentos, en ALC se implementaron subsidios a los precios de los insumos, reducción de los aranceles a las importaciones, control de precios y de existencias y ayudas directas para incidir sobre el precio de los alimentos y el acceso a los mismos por parte de la población más carenciada.

2. Implicancias de las medidas adoptadas por los países de América Latina y el Caribe desde 2008.

Las medidas adoptadas en ALC fueron diseñadas principalmente para resolver la emergencia de corto plazo vinculada al aumento del precio de los alimentos. Esto implicó que no existieran evaluaciones apropiadas de las consecuencias de estas medidas sobre el sistema productivo agropecuario en el largo plazo, lo que provocó inconsistencias entre medidas de política y los objetivos de corto plazo y largo plazo. El informe de la FAO sobre el estado de los mercados de los productos agrícolas de 2009 identifica solo tres países en la región que aplicaron políticas con efectos de largo plazo: Bolivia, Nicaragua y Chile.

El propio carácter de emergencia de las medidas adoptadas en ALC pudo haber interferido en los precios recibidos por los consumidores, lo cual debe sumarse a la falta de coordinación de políticas en la mayoría de los procesos de integración de la región.

El Banco Mundial informaba en diciembre de 2008 que las fallas de mercado presentes en los países víctimas de la crisis alimentaria pudieron haber generado ineficiencias en la aplicación de las medidas de emergencia. En particular la búsqueda de rentas por los agentes locales, el aumento del gasto público y la pérdida de competitividad vía apreciación del tipo de cambio ("enfermedad holandesa") generada por el aumento de precios de los commodities pudieron tener consecuencias más negativas sobre la población que el aumento de los precios de los alimentos en sí. El Banco Mundial recomienda a estos efectos la utilización de mecanismos de asistencia dirigidos a poblaciones objetivo concretas y con contrapartida de trabajo u otras condiciones y una conducta fiscal contracíclica. El Banco Mundial indica que de las medidas utilizadas para combatir la crisis alimentaria en 2008, los subsidios genéricos, precios soporte y las restricciones a las exportaciones son medidas de muy alto costo y tiene un reducido efecto sobre la población que verdaderamente necesita del apoyo económico mientras que en el mediano plazo sus consecuencias son inciertas. Por otro lado, las políticas de soporte de precios y subsidios implican un deterioro de los ya escasos recursos de los estados de ALC, por lo que su utilización debe estar orientada a enfrentar la crisis alimentaria allí donde tenga mayores efectos.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la baja disponibilidad de recursos en las naciones de ALC es una dificultad adicional a la hora de implementar y controlar las políticas públicas dirigidas a favorecer la seguridad alimentaria y, por último, vale destacar que la utilización de subsidios y protección comercial frente al aumento de precio de los alimentos suele ser difícil de remover debido a las presiones que reciben los gobiernos desde los sectores beneficiados.

3. Recomendaciones de medidas a adoptar.

Las acciones a adoptar por los países de ALC para garantizar la seguridad alimentaria en la región deben estar centradas en los acuerdos alcanzados en las diferentes cumbres mundiales y regionales realizadas en los últimos meses. En particular, deben considerarse las recomendaciones de la Cumbre de FAO de junio de 2008. En este sentido, aunque

36

sean imprescindibles las medidas de corto plazo para resolver la emergencia alimentaria, el énfasis debe estar puesto en las medidas de mediano y largo plazo a los efectos de cumplir el objetivo de reducir a la mitad la cantidad de personas que padecen hambre en el mundo para el año 2015.

Vale destacar asimismo las recomendaciones del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) de FAO que en 2006 presentó un documento al Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, el cual concluía: "Consideramos que mientras que el tema del hambre no sea percibido como una prioridad política, y no como un problema estrictamente técnico o humanitario, la seguridad alimentaria seguirá recibiendo una muy baja prioridad en las agendas nacionales y globales. El logro de la seguridad alimentaria para todos los habitantes de la región solo podrá ser realizada a través de programas de largo plazo anclados en marcos institucionales y legales y apoyados por los tomadores de decisiones políticas, por los medios de comunicación social y por la sociedad civil en su conjunto".

Las medidas destinadas a incrementar la seguridad alimentaria pueden clasificarse en medidas que afectan la demanda y oferta de alimentos en el corto y largo plazo:

	Demanda		Oferta	
	Corto Plazo	Largo Plazo	Corto Plazo	Largo Plazo
Donaciones en especie				
Donaciones en efectivo				
Programas de alimentación en escuelas				
Distribución de Cupones alimentarios a consumidores pobres				
Programas de alimentos por trabajo				
Reducción de Aranceles				
Facilitación de importaciones				
Control de Precios				
Reducción de Impuestos internos				
Prohibición de Exportaciones				
Detracciones (retenciones) a las exportaciones				
Subsidios a precios al consumo				
Conformación de reservas alimentarias para estabilizar precios				
Subsidios a insumos				
Aumento de inversiones en infraestructura, investigación agrícola y educación rural				
Facilitación de créditos a productores				
Programas de reducción de riesgo de mercados				

Las medidas que afectan a la demanda tienen el objetivo de reducir la incidencia del aumento de precios sobre la población menos favorecida. Estas medidas incluyen ayuda alimentaria directa, apoyo a las redes nacionales de seguridad alimentaria y diversos mecanismos de reducción de precios domésticos. Si bien estas medidas son de importancia fundamental para subsanar la emergencia alimentaria no aportan soluciones definitivas al problema de la seguridad alimentaria.

Algunas de estas medidas (como las restricciones a las exportaciones) tienen incidencia sobre los precios de los alimentos en el corto plazo pero pueden generar problemas de disponibilidad del producto en el mercado internacional, presionando aún más al incremento de los precios (como en el caso del alza del precio del arroz durante 2008).

A su vez, este tipo de medidas tienen efectos negativos sobre las expectativas de ingresos futuros de los productores, reduciendo la superficie sembrada y disminuyendo la oferta global lo cual tiene una importante incidencia, a su vez, sobre la continuación de la tendencia al alza de los precios internacionales de alimentos. A pesar de su efectividad de corto plazo, estas medidas son contraproducentes para una solución definitiva del problema de seguridad alimentaria a nivel mundial.

Por otro lado, el conjunto de medidas dirigidas a la oferta, son aquellas que promueven incentivos para la expansión de la producción agrícola. Esta puede revestir muchas formas, entre ellas se destacan las inversiones tanto del sector público como privado; los aumentos en la productividad fruto de la investigación agrícola, educación rural, fortalecimiento de la infraestructura rural y diversos subsidios a insumos básicos. Este tipo de medidas contribuyen a la seguridad alimentaria de largo plazo.

De acuerdo a lo desarrollado en este trabajo, no cabe duda de que en ALC el mayor énfasis debe estar puesto en las medidas orientadas a incrementar la oferta, aumentar la productividad y favorecer un correcto funcionamiento de los mercados agrícolas locales. Esto se debe al potencial único con que cuenta la región para el crecimiento de la producción de alimentos y a su condición de ser una región con excedentes alimentarios. Concomitantemente, debe concretarse una mayor coordinación de las políticas alimentarias entre países basada en el intercambio mutuamente conveniente de alimentos y acuerdos comerciales que incorporen especialmente estos elementos.

A través de los diversos mecanismos institucionales nacionales y regionales ya establecidos o a crearse y en coordinación con los distintos organismos de cooperación internacional con que cuenta ALC, las acciones a desarrollar deberían estar orientadas a:

1) Reforzar las redes de seguridad alimentaria y de asistencia ante desastres en la región.

Como prioridad número uno, los países de la región, en colaboración con los organismos internacionales vinculados a la crisis alimentaria (FAO, BM, etc.) deben continuar reforzando las iniciativas para fortalecer la asistencia humanitaria de emergencia en la región. En muchas ocasiones, la principal dificultad se debe a la falta de recursos y condiciones institucionales apropiadas para desarrollar adecuadamente estas iniciativas. Esta situación debe ser atendida con especial atención dado que en el caso de una emergencia alimentaria, solo pueden ser intensificados los sistemas de protección que ya se encuentran en funcionamiento siendo imposible crearlos en el corto plazo, lo cual deja en completa desprotección a la población más vulnerable.

Los sistemas de protección alimentaria deben estar directamente enfocados sobre la población en riesgo alimentario y/o los alimentos que estas consumen. Esto reduce las ineficiencias en la distribución de los ya escasos recursos de los gobiernos de la región. Las medidas de ayuda alimentaria pueden incluir programas de trabajo por alimentos o de financiamiento de microemprendimientos productivos que tengan incidencia en el corto plazo. Otras alternativas son los programas de vouchers

específicos para alimentación y los programas de alimentación escolar. A los efectos de garantizar el correcto funcionamiento de estos programas, deben ser previamente analizadas las condiciones reales de comercialización de los alimentos en cada mercado. En el caso de que haya severas fallas en el funcionamiento de los mismos, deberán ser adoptadas las medidas complementarias necesarias para asegurar que las transferencias de dinero sean utilizadas con el fin buscado.

En relación a la ayuda alimentaria, a los efectos de atender las emergencias alimentarias en cada país, deben ser considerados los sistemas productivos locales. La ayuda alimentaria no debe tener efectos negativos sobre los mismos sustituyendo las capacidades productivas locales con alimentos provenientes del exterior.

En este componente, podrían ser consideradas las iniciativas existentes en el marco del ALBA, el BCIE y la CAN para el fortalecimiento de las redes alimentarias de emergencia en la región.

Asimismo podrían ser consideradas las recomendaciones de la Reunión Regional de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en ALC del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) realizada en mayo 2008. Dichas recomendaciones, incluidas en el Programa Regional de Cooperación sobre Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe (Decisión No. 495) comprende la posibilidad de crear un Acuerdo Regional para el Abastecimiento Prioritario de Alimentos. Esta iniciativa de carácter regional, podrían tener un efecto significativo sobre la seguridad alimentaria en ALC.

2) Estabilización de los mercados vinculados a los alimentos y la formación de existencias.

Ante el aumento de la volatilidad de los precios de los commodities en los últimos años y la creciente especulación financiera vinculada a los mismos, los países de ALC podrían considerar el uso de herramientas administrativas para la gestión de los recursos alimentarios de la región.

En primer lugar, podrían coordinarse a nivel regional un sistema de existencias regionales para evitar las excesivas fluctuaciones de precios. En segundo lugar, podrían diseñarse acciones para apoyar las iniciativas de los países desarrollados para limitar la especulación financiera en los mercados internacionales de productos básicos.

En situaciones críticas la estabilización podría ir de la mano de operaciones de mercado abierto en productos alimenticios por parte de los gobiernos de la región. Para esto deberían conformarse existencias de carácter público para poder volcarlos regionalmente en situaciones de escasez.

Asimismo, debe considerarse la adopción de medidas para mejorar el funcionamiento de los mercados domésticos y la competitividad internacional de los productores locales. En muchos países las dificultades en el desarrollo de mercados locales se deben a fallas de mercado tales como la existencia de conductas no competitivas, asimetrías de información y búsqueda de rentas de los actores locales.

Otro factor fundamental es el fortalecimiento de los mecanismos institucionales vinculados a la seguridad alimentaria y la agricultura. En este sentido, deben ser reforzadas las capacidades para la generación de políticas públicas adecuadas,

sobretudo en lo que refiere a la implementación de las mismas, de manera que estas lleguen a la población objetivo, algo que no siempre ha sucedido en el marco de las iniciativas recientes.

3) Medidas para aumentar la productividad en el sector agropecuario.

En el mediano y largo plazo y como aspecto central para fortalecer la seguridad alimentaria en la región deben adoptarse medidas tendientes a incrementar la productividad del sector agropecuario en general.

Estas medidas pueden incluir:

- a) La mejora en la capacidad de acceso a insumos agropecuarios (incluido semillas de alto rendimiento) para pequeños y medianos agricultores de la región.
- b) La disseminación, con apoyo del sector público, de variedades y especies de mejor rendimiento en las regiones productoras de alimentos.
- c) Favorecer la incorporación de mejores prácticas para el manejo de suelos y recursos hídricos a nivel de productor con programas de capacitación y beneficios sujetos a la utilización de este tipo de prácticas. Dichos programas de capacitación deben favorecer, al mismo tiempo, la orientación hacia el mercado de los excedentes de producción de los pequeños agricultores.
- d) Favorecer la investigación y el desarrollo en los sistemas productivos locales a través de programas nacionales y regionales específicos.
- e) Asegurar una inversión suficiente en agricultura a nivel local.

Al respecto cobra particular relevancia la posibilidad de concretar como uno de los objetivos específicos del Programa Regional de Cooperación sobre Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe del SELA, la conformación de una Red de Institutos de Investigación Regional en Materia Alimentaria.

4) Reducción de las barreras al comercio de alimentos a través de la disminución de aranceles e impuestos internos.

A pesar de su costo fiscal, la reducción de aranceles e impuestos internos es una medida efectiva que puede ser considerada por los países de ALC para enfrentar la crisis alimentaria generada por el aumento de precios de los alimentos. La protección excesiva y los impuestos a las exportaciones generan aumentos en los precios de los alimentos y severas deficiencias en la distribución de recursos productivos al interior de las economías. A nivel regional, los acuerdos comerciales y de integración deben incorporar como prioritario el libre intercambio de alimentos entre los países de ALC, en particular en situaciones de crisis alimentarias. En varias naciones de la región, como forma de atacar el incremento de precios registrado en 2008, fueron reducidos los aranceles y otras barreras al comercio, mostrando cómo aun existen margen para la acción en estos aspectos.

En el marco multilateral, la conclusión exitosa en materia agrícola de la Ronda de Doha para el Desarrollo, también tendrá efectos positivos, en el mediano plazo, en la seguridad alimentaria mundial. La reducción de aranceles, la eliminación de los subsidios a las exportaciones y la reducción significativa de medidas de ayuda interna que distorsionan la producción y el comercio por parte de países desarrollados, redundará en una reforma fundamental del mercado agrícola mundial. Los países más eficientes en la producción de alimentos tendrán mayores incentivos para realizar las inversiones necesarias en agricultura cuando puedan

40

tener las garantías necesarias de que no se exacerbarán las medidas proteccionistas ante situaciones de mercado adversas, lo cual genera importantes daños a sus economías y sistemas productivos locales.

La eliminación de los subsidios a las exportaciones provocará, por un lado, que los países eficientes productores de alimentos incrementen sus exportaciones fruto de una mayor planificación y políticas de inversiones de largo plazo en un contexto de mayor certidumbre. Por otro lado, esto incidirá en que países con potencial agrícola desalentados por la competencia desleal que genera la aplicación de dichos subsidios aumenten su producción, logren niveles de autoabastecimiento y en algunos casos generen saldos exportables. Esto podría ser relevante también para países que actualmente son importadores netos de alimentos. Todo ello permitirá un mayor equilibrio entre oferta y demanda de alimentos, fomentando la producción eficiente en todo el mundo y precios internacionales más estables.

Cabe recordar que el objetivo de largo plazo de las negociaciones agrícolas que se han realizado en el GATT/OMC desde la Ronda Uruguay, recogido en el Acuerdo Agrícola sobre Agricultura, es el de "establecer un sistema de comercio equitativo y orientado al mercado mediante un programa de reforma fundamental que abarque normas reforzadas y compromisos específicos sobre la ayuda y la protección para corregir y prevenir las restricciones y distorsiones en los mercados agropecuarios mundiales". A tales efectos, se considera que aun en el caso de una finalización exitosa en materia agrícola de la Ronda de Doha, los resultados estarán lejos de poder colmar tales objetivos. En el mejor de los escenarios, se seguirá en niveles de US\$ 180.000 millones de ayudas interna (incluyendo la caja verde) en países industrializados, y condiciones de acceso a mercado no ambiciosas. Es por este motivo que el proceso de reforma agrícola mundial en la OMC debe inexorablemente continuar, y uno de los resultados de esta Ronda debería incorporar un mandato de volver a reiniciar las negociaciones agrícolas en dicho foro, una vez cumplido el proceso de instrumentación de las obligaciones asumidas.

Dada la profunda incidencia de la producción agropecuaria en las economías de los países de ALC y la creciente incidencia del hambre y la pobreza en la región, es necesario llegar a posiciones consensuadas relativas a la seguridad alimentaria a los efectos de ser negociadas en los foros multilaterales de negociación e incluso incorporarlo en las negociaciones bilaterales o birregionales que puedan darse en el futuro.

Tal como surge del documento de la Secretaría Permanente del SELA para la Reunión Regional de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en ALC de mayo de 2008, la concertación de posiciones en organismos internacionales se ha visto disminuida en los últimos años. Con el aporte del SELA y otros organismos de cooperación e integración de la región, resulta necesario lograr un mayor consenso en temas prioritarios como la seguridad alimentaria en la región.

5) Fortalecimiento de la cooperación internacional en la región para aumentar la productividad agrícola y volver a contar con ayudas al desarrollo adecuadas a los Objetivos del Milenio.

Vale destacar que el hecho de que la gran mayoría de los países de la ALC son considerados como de ingresos medios, ha incidido en una progresiva disminución de los recursos asignados para el desarrollo provenientes de organismos internacionales. En el marco de la emergencia alimentaria que vive la región será

necesario reforzar la coordinación para lograr instrumentar más programas internacionales a través de FAO, el BM u otros organismos internacionales para favorecer la seguridad alimentaria.

6) Fortalecimiento de la cooperación regional para la seguridad alimentaria entre los países de ALC.

Existen diversas iniciativas a nivel regional para el combate al hambre, muchas de las cuales han sido impulsadas junto con organismos internacionales como la FAO y el BM. A lo largo de los años, se han promovido programas estratégicos como el de la CAN y los países centroamericanos que fueron revitalizados a partir de la situación vivida en 2008. También el ALBA, junto con PETROCARIBE, instrumentó mecanismos específicos de cooperación en alimentos a través de la canalización de recursos regionales con ese objetivo.

A pesar de estas iniciativas y las declaraciones realizadas en diversas Cumbres regionales de alto nivel, no parece haber a nivel de ALC una estrategia regional que pueda hacer frente a la crisis.

En este sentido, es necesario implementar acciones a nivel de la región que permitan ayudar a resolver situaciones críticas. La conformación de un Banco de Alimentos en la región, o incluso a nivel mundial, puede ser un mecanismo a utilizar en situaciones como la que se vive actualmente. La utilización de organismos de financiación similar al BCIE centroamericano (tales como el "Banco del Sur") puede ser de utilidad si son instrumentados programas específicos de financiación frente a crisis alimentarias con una perspectiva tanto de corto como de largo plazo.

7) Inversión en investigación y desarrollo.

ALC es, junto con África Sub-Sahariana, la región con mayor disponibilidad de tierra y recursos naturales necesarios para el aumento de la producción agropecuaria que el mundo necesita para contrarrestar la creciente demanda de alimentos. Sin embargo, es claro que buena parte de las tierras utilizables para agricultura requieren una inversión importante en tecnologías que permitan su aprovechamiento. En este sentido, resulta de nuevo imprescindible adoptar acciones de cooperación, coordinación y consulta con el objetivo dar prioridad al desarrollo y apoyo a una red de institutos de investigación regional dedicados exclusivamente al tema de la seguridad alimentaria mundial. La región tiene una contribución muy importante a realizar en esta materia, y los resultados podrían tener una fuerte incidencia en futuros programas de cooperación Sur-Sur.

Uno de los principales temas a ser abordados dentro los nuevos esfuerzos de investigación a realizarse es de los biocombustibles y las posibles fuentes para generarlos. En particular, resulta de interés el análisis de las posibilidades de generación de biocombustibles a partir de desechos y residuos de la madera, recurso abundante en la región. Una de las ventajas que esto otorgaría sería que no se desviaría el uso de la tierra que actualmente se utiliza para alimentos con estos fines.

Otra área de investigación en que deben enfocarse importantes esfuerzos es en el desarrollo de semillas de alto rendimiento para cultivos bajo las condiciones que enfrentan los productores locales. Existe en la actualidad una fuerte concentración de la investigación y desarrollo vinculado a las semillas en manos privadas. Esto

42

provoca una baja tasa de difusión de los avances logrados en los productores pequeños y la falta de desarrollos específicos para sus condiciones particulares, tales como variedades de cultivos específicamente diseñadas para su situación climática y tipo de suelo. Una alternativa que podría ser analizada es la creación de un organismo creado con fondos regionales que aborde el desarrollo de semillas con un enfoque local para cada cultivo (el caso del INIA en Uruguay para el desarrollo de semillas autóctonas de arroz que responden a las especificidades del país y a la demanda de alta calidad de mercados internacionales, es un ejemplo que merece atención). Si bien los resultados podrán verse recién en el largo plazo, estas acciones resultan necesarias para incrementar la productividad de la región con base en sus propios recursos genéticos y condiciones naturales.

A los efectos de lograr implementar estos programas, será de fundamental importancia recurrir al financiamiento de los organismos internacionales relacionados con la seguridad alimentaria. La situación actual es una excelente oportunidad para revertir el descenso de las ayudas al desarrollo vinculadas a agricultura que se ha dado en los últimos años, la cual podría destinarse en buena medida a este tipo de programas vinculados a la seguridad alimentaria en el largo plazo.

8) Fortalecimiento de los mecanismos de consulta y coordinación.

El SELA, tiene la condición de ser el único organismo de cooperación en temas económicos y sociales de alcance regional que reúne a todos los países latinoamericanos y del Caribe por lo que podría ser el catalizador de las iniciativas de coordinación y consolidación de posiciones regionales frente a la crisis alimentaria. Cabe recordar que, desde sus inicios, uno de los principales propósitos del SELA fue la promoción de un sistema de consulta y coordinación para la adopción de posiciones y estrategias comunes sobre temas económicos y sociales, y el impulso a la cooperación intraregional entre sus Estados Miembros.

Como se ha podido constatar en este trabajo, el tema de la seguridad alimentaria ha captado la atención internacional y ha despertado una serie de iniciativas y propuestas tanto a nivel mundial como regional, subregional y nacional. Han proliferado las declaraciones de buenas intenciones con relación a este tema al más alto nivel político y ya son varios los programas de acción que figuran en diversas agendas para superar la crisis.

Para poder aprovechar estas iniciativas, se necesita que ALC tenga presencia, voz, peso político y autoridad para plantear sus legítimos intereses, aspiraciones y preocupaciones en la materia.

El SELA puede apoyar a los Estados Miembros en la articulación y definición de una respuesta adecuada que defina, por un lado, las políticas y programas que se requieren para garantizar la seguridad alimentaria de la región¹, y por el otro, que identifique la contribución que ALC puede aportar a la estrategia que se promueva para atender la seguridad alimentaria a nivel mundial. Para tales efectos el SELA pone a disposición de los Estados Miembros sus mecanismos de consulta y coordinación.

América Latina y el Caribe, por su rico patrimonio en cuanto a recursos naturales, por su condición de región exportadora neta de alimentos y por su enorme potencial

¹ Los ingredientes de estas propuestas están contenidos en la Sección X. ítem 3, puntos 1 a 7 mencionados en este documento.

para multiplicar su producción de alimentos, puede hacer una enorme contribución a las soluciones globales que se acuerden para enfrentar el tema de la seguridad alimentaria. Por ende, es imperativo que se prepare el terreno a través de la coordinación regional, para reclamar legítimamente una participación activa en los foros e instancias decisorias en estos temas.

44

BIBLIOGRAFIA

ALFARO, Daniela y Olivera, Martín, "Las políticas comerciales de América Latina ante las variaciones de precios de los alimentos", 2009.

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

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO*.
——— "*The State of Agricultural Commodity Markets*", 2009.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO*.
——— "*Perspectivas Alimentarias*", noviembre 2008, abril y junio 2009.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO*.
——— "*Country responses to the food security crisis: Nature and preliminary implications of the policies pursued*", 2009.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO*.
——— "*The state of Food Insecurity in the World*", 2008.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO*.
——— "*Responding to the food crisis, synthesis of medium-term measures proposed in inter-agency assessments*", 2009.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO*.
——— "*Pressing Global and Regional Issues: Hunger-Free Latin America and the Caribbean Initiative*", 2008.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO*.
——— "*Growing Demand on agriculture and rising prices of commodities*", 2008.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO*.
——— "*FAO global cereal supply and demand indicators*", 2008

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO*.
——— "*Tendencias y perspectivas mundiales de los fertilizantes hasta 2011/2012*", 2008.

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO*.
——— "*Demanda creciente de productos agrícolas y aumento de los precios de los productos básicos*", 2008

Food and Agriculture Organization of the United Nations, *FAO* - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *OECD*
——— "*Agricultural Outlook 2009-2018*", 2009.

G8 Experts Group on Global Food Security,
——— "*G8 Efforts towards Global Food Security*", 2009.

Internacional Food Policy Research Institute, *IFPRI*
——— "*Taking Action for the World's Poor and Hungry People*", 2007.

Internacional Food Policy Research Institute, *IFPRI*
——— *"Towards Food and Nutrition Security"*, 2007.

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, *IICA*
——— *"Agricultura en América Latina y el Caribe, Bastión ante la Crisis...motor para el Desarrollo"*, 2009.

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

Sistema Económico Latinoamericano, *SELA*
——— *"El alza de los precios de los alimentos: Una respuesta del SELA"*. Reunión Regional de Alto Nivel sobre Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe, mayo 2008.

WORLD BANK.
——— *"Rising Food Prices: Policy Options and World Bank response"*, 2009.

WORLD BANK.
——— *"A Note on Rising Food Prices"*, 2008.

WORLD BANK.
——— *"Rising Global Food Prices, the WB's Latin America and Caribbean Region"*, 2008.