



31ª CONFERENCIA REGIONAL DE LA FAO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ciudad de Panamá, Panamá, 26 al 30 de abril de 2010

SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: EL DERECHO HUMANO A LA ALIMENTACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

1. La crisis alimentaria que ha debido enfrentar la región durante los dos últimos años, primero a causa del ciclo de alzas del precio de los alimentos, y luego por efecto de la crisis económica global, ha significado perder en poco tiempo los avances logrados durante más de una década en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Se estima que la cifra de población que padece desnutrición alcanzaría ya los 53 millones de habitantes, que es la misma cantidad que se contabilizaba en el período 1990-1992, habiendo llegado a un mínimo de 45 millones a mediados de la década.
2. Tratándose de una región excedentaria en alimentos, como lo es América Latina y el Caribe (ALC), la causa principal del hambre y la desnutrición, que la crisis no ha hecho otra cosa que agudizar, es el acceso a la alimentación por parte de los grupos sociales más vulnerables, especialmente los niños, las mujeres y los indígenas, que habitan en áreas rurales o en áreas urbanas marginales.
3. Para enfrentar dicha crisis, los gobiernos de la región desplegaron diversas medidas de políticas, cuyos énfasis fueron modificándose a medida que se pasaba del ciclo de carestía -y en algunos casos incluso períodos de escasez relativa de alimentos- a la etapa de desaceleración económica o abierta recesión a causa de la crisis financiera global. En el primer momento, las acciones de los gobiernos se orientaron fundamentalmente a controlar la inflación, proteger a los sectores más vulnerables y aumentar la producción interna de alimentos. En la segunda fase, los esfuerzos se dirigieron prioritariamente a enfrentar la contracción crediticia, la desaceleración económica y el consecuente desempleo, manteniendo y ampliando, en la medida de las posibilidades, los programas y redes de protección social.
4. Más allá de la diversidad de esfuerzos emprendidos, de las capacidades fiscales y de otros tipos de condiciones propias de la realidades de cada país, que inciden directamente tanto en los logros como en las dificultades, el actual período de crisis ha reposicionado la agricultura y la alimentación en la agenda pública tanto de los países como de los foros regionales o subregionales. En esa perspectiva comienzan a vislumbrarse como ejes centrales de esa agenda fundamentalmente cuatro ámbitos de políticas: a) la dinamización del mercado interno de

Por razones de economía se ha publicado un número limitado de ejemplares de este documento. Se ruega a los delegados y observadores que lleven a las reuniones los ejemplares que han recibido y se abstengan de pedir otros, a menos que sea estrictamente indispensable. La mayor parte de los documentos de reunión de la FAO se encuentran en el sitio de Internet www.fao.org

alimentos básicos; b) mejoramiento de las condiciones laborales en el campo; c) la gestión de riesgos (volatilidad de precios, riesgos climáticos y financieros, etc.); d) el reforzamiento de los sistemas de protección social en las áreas rurales.

5. El documento que aquí se presenta propone una mirada a la crisis alimentaria que ha vivido la región en los últimos dos años, desde el punto de vista de la agenda de políticas que se abre. En el capítulo II se abordan las distintas aristas de esa crisis y los desafíos que de ella emanan en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Luego, en el capítulo III, se analizan las principales medidas y estrategias que han desplegado los gobiernos para enfrentar ambas fases de la crisis. Por último, el capítulo IV plantea la agenda de políticas para la década que se inicia, enfatizando en la contribución que la FAO, en particular, está llamada a realizar.

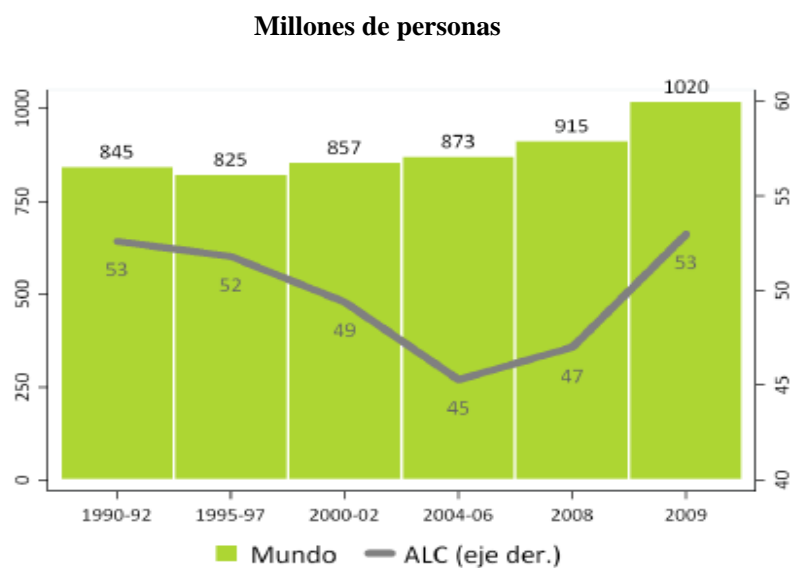
II. CRISIS Y DESAFÍOS EN MATERIA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN LA REGIÓN

A. La crisis alimentaria del último bienio ha erosionado casi dos décadas de progresos

6. Los años 2008 y 2009 han sido escenario de una crisis combinada de alzas de los precios de los alimentos, primero, y una crisis financiera y económica de carácter global después, afectando el ingreso de los hogares, el acceso a los alimentos y otros bienes básicos y, en definitiva, aumentando los niveles de pobreza y hambre.

7. Esto significa que casi dos décadas de progresos en el combate al hambre en la región, durante los cuales los países de América Latina y el Caribe habían logrado reducir el total de personas con hambre de 53 a 45 millones, contrarrestando la tendencia global de aumento del hambre en el mismo período, se han desvanecido. Las proyecciones indican que el total de personas subnutridas alcanzarían en 2009 el mismo nivel que en el período 1990-1992, cuando cerca del 10% de la población de la Región era azotado por el hambre, tal como se aprecia en la Figura 1.

Figura 1. Evolución del número de subnutridos en el mundo, 1990-92 a 2009



Fuente: FAO-RLC, 2009.

8. Los impactos de esta crisis alimentaria, sin embargo, no son iguales para todos los países, siendo los más afectados aquellos que reúnen una mayor cantidad de factores adversos: más dependientes de importaciones de alimentos y de energía, altos índices de pobreza, menor demanda por sus exportaciones, y flujos externos de financiación (remesas, financiamiento y ayuda oficial al desarrollo) reducidos a causa de la crisis. En varios países de la región se han sumado además los impactos de eventos naturales catastróficos, una aguda sequía que ha afectado durante el 2009 a varios países de Centro y Sudamérica, inundaciones que ocurrieron a continuación en México y Centroamérica, con particular fuerza destructiva en el caso de El Salvador y los terribles terremotos de Haití y Chile.

B. El acceso a los alimentos, el principal problema de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe

9. Si la sola disponibilidad de una oferta suficiente de alimentos asegurara niveles adecuados de alimentación y nutrición, hace tiempo que la situación en la región habría sido óptima, dado que la cantidad de alimentos que allí se produce alcanza con holgura para alimentar a toda su población, tal como lo indica el Índice de oferta de energía alimentaria que se presenta en el Cuadro 1. Desafortunadamente, el problema fundamental de las personas que padecen hambre y desnutrición en la región no es éste, sino que el no contar con ingresos suficientes para acceder a los alimentos. El acceso, y no la disponibilidad de alimentos, es el “talón de Aquiles” en materia de seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe.

Cuadro 1: Disponibilidad de energía alimentaria en ALC

Región /sub-regiones	Índice de oferta de energía alimentaria (kcal <i>per capita</i> al día/requerimiento mínimo)		
	1990-1992	2003-2005	Variación (%)
América Latina y el Caribe	1,5	1,6	5,5
México y Centroamérica	1,6	1,6	3,6
Caribe	1,3	1,4	8,4
América del Sur	1,5	1,6	6,0

Fuente: FAO-RLC, 2009

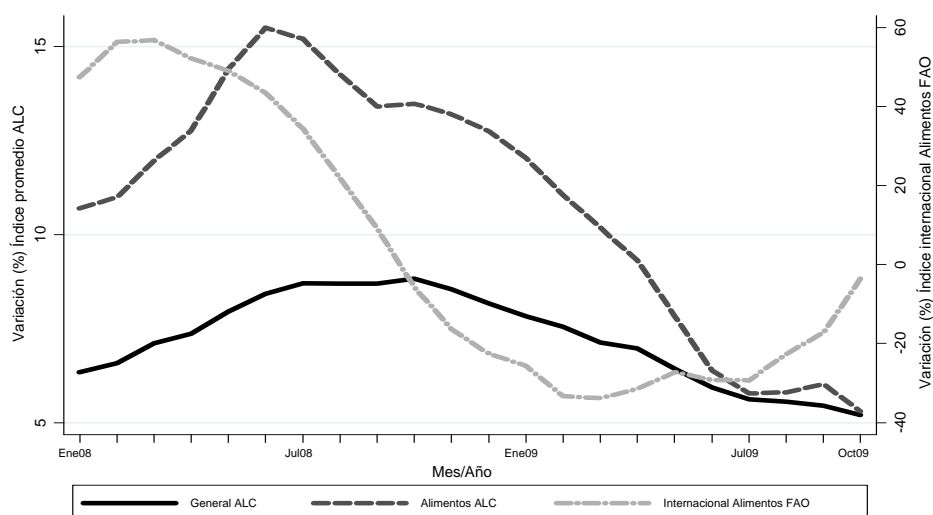
10. Es por ello que los ciclos que afectan negativamente los ingresos de los hogares más vulnerables tienen un efecto pernicioso sobre la seguridad alimentaria de la población. Y es eso precisamente lo que ha estado ocurriendo en la región durante el último tiempo, primero por efecto del alza de los precios de los alimentos y luego por la caída en la actividad económica, que en ambos casos ha significado el deterioro en materia de ingresos de hogares que ya se encontraban en condiciones de extrema vulnerabilidad.

11. Respecto al primer punto -la inflación alimentaria- cabe recordar que en la región los precios de los alimentos se elevaron fuertemente durante el primer semestre de 2008, muy por encima del índice general de precios de cada país, para posteriormente disminuir paulatinamente durante el resto de ese año y gran parte del año 2009, tal como se aprecia en la Figura 2. Esa caída, sin embargo, no ha significado que los precios retornen a los niveles anteriores al ciclo alcista; de hecho los precios de los alimentos a fines del 2009 continúan siendo mayores a los precios de dos años antes, en un rango que va entre 10 y 25% según los países.

12. Lamentablemente, además, un nuevo ciclo de alzas se advierte en un horizonte próximo, tal como se aprecia en la misma Figura 2: el índice de precios internacionales de alimentos de la FAO retomó la tendencia alcista a partir de febrero de 2009, pero con mayor intensidad desde julio de ese año, índice que ha demostrado ser un muy buen predictor de los precios de los alimentos en ALC.

13. La crisis económica, por su parte, ha significado una drástica caída de la actividad productiva y por lo tanto del empleo, estimándose para 2009 una contracción del PIB regional de entre 1,5 y 1,9%, y tasas de desempleo del orden de 8,5% de la población económicamente activa, según proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A ello cabe agregar una reducción de las remesas a América Latina y el Caribe estimadas en torno al 11% en comparación con el año pasado.

Figura 2: Variación interanual de los precios internacionales de alimentos (FAO) y del IPC general y alimentario promedio de ALC



Fuente: Información oficial de 14 países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

14. En Haití, por ejemplo, el consumo de cereales y granos (arroz, maíz y frijol) depende en más del 50% de las importaciones y entre 15-25% de la ayuda alimentaria, lo que hace que el país sea muy vulnerable a los precios internacionales de los alimentos. Las perspectivas negativas de la producción interna, la inflación y el desempleo aumentan aún más el riesgo y la vulnerabilidad de la población. El terremoto de enero del 2010 ha puesto en dramática evidencia este alto grado de vulnerabilidad alimentaria.

15. Este conjunto de factores -inflación, desempleo y disminución de las remesas- han reducido los ingresos reales de los segmentos más pobres de la población y han agravado sus dificultades de acceso a una alimentación adecuada. Entre los más vulnerables están las poblaciones indígenas y afrodescendiente, que padecen un nivel de exclusión por encima de la media regional.

C. Los principales desafíos para la región

16. El escenario actual se caracteriza por una alta volatilidad de los precios de los productos básicos, especialmente de los productos alimentarios, lo cual conduce a una mayor incertidumbre y vulnerabilidad de los hogares a la inseguridad alimentaria.

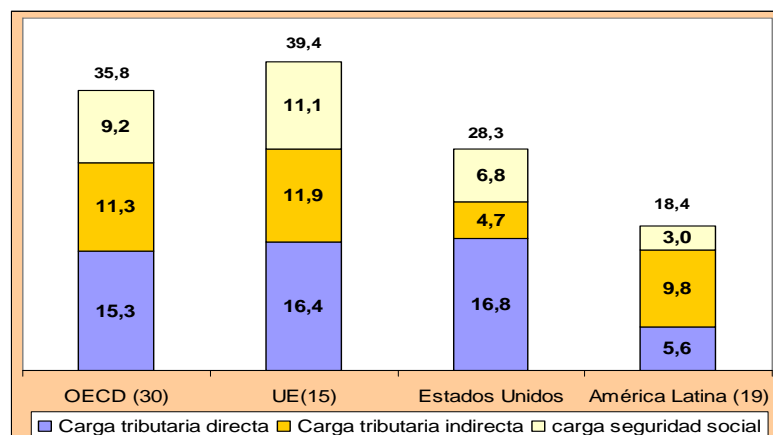
17. En términos económico-sociales, a pesar de que comienzan a aparecer señales de una reactivación a nivel global, el proceso tendería a ser lento y gradual, y la crisis dejaría secuelas perdurables en los países, particularmente en la parte de la población que se ha visto más afectada. La CEPAL proyecta que durante el 2009 el número de personas en condición de pobreza en la región habrá aumentado en torno al 1,1%, lo que equivale a unos 9 millones de personas -de los cuales algo más de la mitad está en condiciones de pobreza extrema- alcanzando casi una cuarta parte de la población que había superado la pobreza entre 2002 y 2008.¹

18. Lamentablemente, la recuperación de los índices sociales toma muchísimo más tiempo que la de los índices económicos, tal como lo indica la experiencia de la crisis de los años ochenta. En aquella ocasión, mientras los principales indicadores económicos tardaron 12 años en recuperarse, los sociales tardaron 24 años en llegar a los niveles previos a la crisis.

19. De persistir altos niveles de desempleo, además del riesgo latente de un nuevo ciclo inflacionario, el acceso a los alimentos podría empeorar, trayendo consigo efectos irreversibles para millones de niños y niñas que padecen o están en riesgo de padecer desnutrición aguda y crónica. La crisis económica se presenta, entonces, como la principal amenaza a los ingresos de los hogares, y por ende eleva el temor de que el estado de la seguridad alimentaria continúe deteriorándose.

20. Al igual que los ingresos de los hogares, los gobiernos atraviesan un período de dificultades para actuar debido a la caída en la producción, en los flujos comerciales y en definitiva en la recaudación fiscal. Cabe recordar que la carga tributaria en la región representa apenas el 18% del PIB, mucho menor que la de los países desarrollados, tal como se aprecia en la Figura 3, y además, en torno al 53% de esa carga proviene de impuestos indirectos, lo que indica una alta regresividad de la estructura tributaria. Paradójicamente, los países más vulnerables y con mayores demandas sociales son precisamente los que menos recaudan y por lo tanto los que menos disponibilidad financiera para gasto social tienen.

Figura 3: Carga tributaria de diversas regiones del mundo



Fuente: CEPAL, 2006.

¹ CEPAL, 2009. Panorama Social de América Latina. Santiago.

21. Finalmente, uno de los factores más desafiantes que enfrenta la región, y el planeta en su conjunto, es el del cambio climático y sus efectos sobre la producción de alimentos. Cabe recordar que, como lo ha declarado la FAO, la variabilidad natural de las lluvias, de la temperatura y de otras condiciones del clima es el principal factor que explica la variabilidad de la producción agrícola, lo que a su vez constituye uno de los factores principales de la inseguridad alimentaria.

III. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS EN LA REGIÓN PARA ENFRENTAR LA CRISIS

22. Si bien se puede hablar con propiedad que la región ha venido enfrentando una sola crisis alimentaria durante los últimos años, es necesario diferenciar dos períodos tanto desde el punto de vista de los factores determinantes como de las medidas de políticas que los países formularon para enfrentarla. Tal distinción, como se presenta en la Figura 4, corresponde a una primera fase caracterizada por la rápida alza de precios de los alimentos, y una segunda donde lo central ha sido la caída de la actividad económica y, en muchos casos, una abierta recesión.

A. Primera fase: las medidas frente al alza del precio de los alimentos

23. Durante el primer período de la crisis, el del alza de los precios internacionales de los productos básicos, el principal desafío de las políticas públicas en la mayoría de los países de la región fue lógicamente el control inflacionario, o más precisamente la contención de las alzas de precio de los alimentos en los mercados internos, a través de medidas como la eliminación o reducción de aranceles a la importación de alimentos, de impuestos al valor agregado y de otras cargas impositivas específicas al consumo de alimentos básicos.

24. Adicionalmente, durante esa etapa se utilizaron otro tipo de instrumentos tendientes a estabilizar los precios de los alimentos de consumo masivo. Entre ellos cabe mencionar en primer lugar las compras gubernamentales de alimentos, el control indirecto de precios mediante la formación y liberación progresiva de reservas públicas, y el impulso de negociaciones público-privadas en las cadenas agroalimentarias, todo ello con el propósito de mantener de forma temporal los niveles de precios de algunos productos claves para la alimentación. En segundo lugar, por el lado de la oferta, hubo también estímulos a la producción de alimentos básicos a través de medidas tales como distribución de semillas e insumos agrícolas, reducción de aranceles a la importación y exoneraciones de impuestos internos a insumos y a maquinaria agrícola.

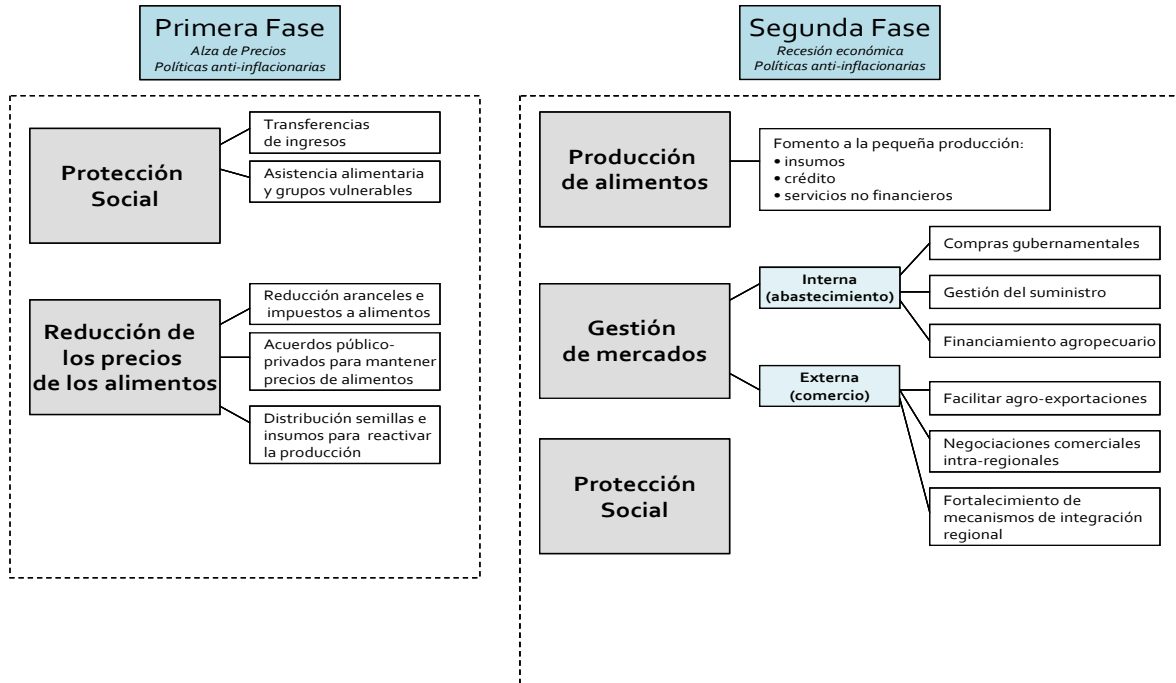
25. Todo ese conjunto de medidas de carácter económico fue complementado en la mayoría de los países con intervenciones en el ámbito de la protección social, como las transferencias de ingresos y aquellos más específicamente orientados a la asistencia alimentaria como los programas de alimentación escolar, de atención materno-infantil.

B. La segunda fase: crisis económica y financiera global

26. Al sobrevenir la segunda fase de la crisis, es decir la recesión económica, la prioridad política pasó a amortiguar los efectos sociales más perniciosos, principalmente el desempleo, buscando principalmente contener la caída de la actividad y reactivar el sector productivo en un marco de políticas macroeconómicas anticíclicas, continuando al mismo tiempo con el reforzamiento de los sistemas de protección social que ya venía desplegándose.

27. Específicamente desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y nutricional cabe destacar dos ámbitos principales de políticas: el de la oferta interna de alimentos y el del funcionamiento de los mercados. En relación al primero, es decir el impulso a la producción interna de alimentos básicos, que en muchos países descansa esencialmente en la pequeña producción, las políticas públicas debieron afrontar serias restricciones, algunas de orden estructural, como la debilidad de la institucionalidad pública agropecuaria, y otras más bien coyunturales, como la fuerte contracción crediticia que a partir de finales del 2008 afectó a toda la actividad agropecuaria.

Figura 4: Medidas de política tomadas por los países de la región para enfrentar la crisis alimentaria en dos fases



28. De tal forma, la mayoría de los gobiernos de la región generó iniciativas tendientes a apoyar el sector productivo, canalizando importantes flujos de subsidios a través de la provisión de insumos, crédito, condonación de deudas y servicios no financieros, entre otros.

29. Lamentablemente, a pesar de esos esfuerzos, los resultados no han sido los esperados, particularmente en el caso de los cereales, debido fundamentalmente a dos factores: por una parte eventos naturales catastróficos (sequía e inundaciones ya mencionadas en algunas zonas de México y Centroamérica); y en segundo lugar, por las restricciones de tipo institucional que impone la estructura oligopólica de los mercados agroalimentarios, que debilita la transmisión de precios internacionales a nivel local, a lo que se suma la ya mencionada debilidad del sector público agropecuario para diseñar y gestionar políticas.

30. En relación a las políticas tendientes a gestionar los mercados agroalimentarios, lo “novedoso” ha sido la tendencia en varios países a ampliar la capacidad de intervención del sector público en procesos que inciden en el abastecimiento y la formación de precios, como las compras directas, tanto a nivel interno como externo, cuando ha resultado necesario; la formación de reservas estratégicas de cereales como instrumento de regulación de precios internos; el financiamiento público a la agricultura; la diversificación en las fuentes de suministro de alimentos importados y, finalmente, nuevos acuerdos comerciales intrarregionales, utilizando monedas nacionales como medio de intercambio.

31. Respecto a la protección social, en la mayoría de los casos se continuó con la ampliación de los programas preexistentes, sin que se pudiera establecer algún corte o innovación especial respecto a la etapa anterior. Resulta interesante destacar que en este período adquiere mayor fuerza a nivel regional la idea de articular la protección social con la esfera de la economía local, tanto el rol de las transferencias públicas en la dinamización de los mercados locales de alimentos como la incorporación de pequeños agricultores familiares, en cuanto proveedores de productos alimentarios básicos utilizados como insumos de programas de alimentación escolar.

IV. AGENDA DE POLÍTICAS HACIA EL FUTURO Y OPORTUNIDADES DE CONTRIBUCIÓN DE LA FAO

32. La crisis alimentaria ha contribuido a replantearse, con un sentido de urgencia, la soberanía y la seguridad alimentaria y nutricional en la agenda política de los países y con ello una revalorización del papel de la agricultura y la importancia de la universalización de los sistemas de protección social. Asimismo, la crisis de confianza en el funcionamiento de los mercados agroalimentarios ha abierto nuevos espacios para la gestión de políticas públicas que lidien con un aumento en las tensiones entre intereses privados y públicos.

33. El reposicionamiento de la seguridad alimentaria y nutricional refuerza tres grandes tendencias que en materia de políticas públicas vienen perfilándose desde hace algunos años en la región: a) mayor prioridad en la producción de alimentos básicos, buscando reducir la dependencia de importaciones; b) una apuesta en el comercio y la cooperación interregional, basadas en complementariedades, más que en ventajas comparativas entre los países; c) el reforzamiento de la legislación y la institucionalidad que garanticen la práctica del derecho humano a la alimentación.

34. Ese reposicionamiento debería manifestarse en una agenda de políticas que se concrete en Programas nacionales y territoriales de seguridad alimentaria y nutricional que consideren cuatro grandes áreas de acción: a) la dinamización del mercado interno de alimentos básicos; (b) el mejoramiento de las condiciones laborales en el campo; c) la gestión de riesgos (volatilidad de precios, riesgos climáticos y financieros); d) la ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social y de la educación nutricional en las áreas rurales.

A. Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre (ALCSH) y Programas Nacionales y territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional

35. La Iniciativa ALCSH, que refleja los esfuerzos supranacionales para garantizar la seguridad alimentaria en la región, recibió el respaldo político de la XVI Cumbre Iberoamericana, realizada en Montevideo (noviembre de 2006) y posteriormente de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, realizada en Salvador, Bahía (diciembre, 2008), en la que los Jefes de Estado y de Gobierno de la región incorporaron por primera vez la seguridad alimentaria y nutricional como tema prioritario en su agenda común.² También recibió el reconocimiento de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria (noviembre, 2009) por ofrecer un marco mediante el cual se puede coordinar el apoyo a la agricultura y la seguridad alimentaria.³

² Declaración de Salvador, Bahía, 2008.

³ Declaración de la Cumbre Mundial sobre la Seguridad Alimentaria, Roma, Italia, 2009
<http://ftp.fao.org/docrep/fao/Meeting/018/k6050s.pdf>

Cuadro 2: Una región comprometida con la seguridad alimentaria

En la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo (Salvador, Bahía, diciembre de 2008), los Jefes de Estado y de Gobierno de la Región decidieron adoptar “como demostración de su firme propósito de avanzar con celeridad en la cooperación en los diversos temas de la agenda común”, un conjunto de acciones para promover la seguridad alimentaria y nutricional, entre las cuales:

- Promover acciones para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, por medio de políticas públicas que impulsen el desarrollo rural, la producción sustentable de alimentos, su inocuidad, su distribución y comercialización.
- Promover la coordinación regional de iniciativas sobre la seguridad alimentaria y nutricional y el intercambio de tecnologías, a través de las instancias subregionales existentes.
- Incorporar la perspectiva de derechos humanos en la elaboración y revisión de las estrategias nacionales orientadas a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, con amplia participación social, particularmente de los sectores más vulnerables.
- Fortalecer los procesos de integración en el ámbito alimentario y conjugar esfuerzos en apoyo a la Iniciativa América Latina y el Caribe Sin Hambre 2025.

Fuente: Declaración de Salvador, Bahía, 2008.

36. En el seno del Parlamento Latinoamericano, fue constituido el Frente Parlamentario contra el Hambre (Panamá, septiembre 2009)⁴ con el objetivo de impulsar marcos legales para la seguridad alimentaria y propiciar la implementación de estrategias nacionales en la lucha contra el hambre. Esta iniciativa ha sido posteriormente respaldada por el Parlamento Centroamericano (PARLACEN)⁵, las Comisiones de salud, agricultura y derechos humanos del Parlamento Latinoamericano, y el Foro Interparlamentario de las Américas (FIPA). También la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) ha incorporado como un eje prioritario en su Plan de Acción la lucha contra el hambre y la desnutrición

Cuadro 3: Frente Parlamentario contra el Hambre

El Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) es un esfuerzo de legisladores de toda la Región para situar a la lucha contra el hambre en el más alto nivel de la agenda política y legislativa. Los objetivos del FPH son impulsar marcos legales para la seguridad alimentaria, promover la asignación presupuestaria para establecer sistemas nacionales de seguridad alimentaria, propiciar la creación de estrategias nacionales para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y desarrollar redes nacionales e internacionales para la sensibilización frente al hambre y la urgencia en su erradicación.

37. El mayor respaldo político que los países le brindan a esta Iniciativa le otorga la legitimidad necesaria para constituirse en una amplia plataforma política, en la que los países asuman cada vez mayores compromisos para impulsar la legislación del derecho humano a la alimentación, en la adopción de políticas y en la asignación de recursos para la erradicación del hambre. También como plataforma para que los países impulsen el intercambio y la cooperación horizontal en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

⁴ Conferencia Interparlamentaria por el Derecho a la Seguridad Alimentaria. Panamá, septiembre 2009.

⁵ Asamblea Plenaria del Parlamento Centroamericano, diciembre 2009.

38. La FAO ha apoyado técnicamente la labor de Secretaría del Grupo de Trabajo de la Iniciativa ALCSH, compuesto por representantes de 10 países. A este respecto, en los próximos dos años, la FAO tendría como prioridades:

- a) Facilitar el desarrollo de alianzas y agendas de trabajo común entre la Iniciativa ALCSH y las instancias subregionales de integración (SICA; MERCOSUR; CARICOM; CAN). Estas agendas comunes y la participación en diversos mecanismos de diálogo subregional que se han establecido, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF) y otros, permitiría que la meta de la erradicación del hambre en la región sea compartida y tomada en cuenta en las políticas y mecanismos de integración económica subregional.
- b) Promover la constitución de Alianzas Nacionales contra el Hambre que con el objetivo de lograr su erradicación, convoquen la participación de todos los sectores de la sociedad.
- c) Contribuir a mejorar la medición y la calidad de la información que permita valorar con mayor precisión el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en la región y en cada uno de los países. En este sentido, se contribuiría a constituir Observatorios Nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- d) Promover el mejoramiento de la calidad e inocuidad de los alimentos y la educación alimentaria. Además del apoyo que se le brinda a la normativa sanitaria y fitosanitaria y al Codex Alimentarius, se ampliará la asistencia técnica en sistemas de control de alimentos y el fortalecimiento de políticas de inocuidad de alimentos. También se pondrá una especial prioridad en apoyar campañas comunicacionales sobre inocuidad de alimentos.

39. La FAO ha estado asistiendo técnicamente, desde 1996, a países que se han dispuesto a implementar Programas Especiales para la Seguridad Alimentaria (PESA). Con fondos del programa de cooperación técnica de la FAO en Haití desde 1997; con fondos de la Cooperación Española – AECID – en Centroamérica (Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador), en la región Andina (Ecuador, Perú) y Paraguay; con fondos de Italia en el marco de un programa regional en apoyo a los países del CARICOM/CARIFORUM en el Caribe y con la financiación directa de los gobiernos, a partir del 2000 en México, República Dominicana, Venezuela, Colombia y Brasil. Con el tiempo estos programas han logrado suficiente reconocimiento tanto a nivel local, como nacional e internacional.

40. En los dos próximos años, la FAO continuará apoyando en el diseño e implementación de Programas Regionales, Nacionales y Territoriales de Seguridad Alimentaria y Nutricional que retroalimentan procesos de formulación, implementación y seguimiento de políticas públicas al respecto.

B. Dinamización del mercado interno de alimentos básicos

41. Una mayor disponibilidad de alimentos básicos y la ampliación del acceso por parte de los sectores de menores ingresos, como objetivos de políticas ampliamente aceptados, plantea la necesidad de nuevos enfoques de las políticas sectoriales, desde una visión dominante durante los últimos años, que ha priorizado el aprovechamiento de ventajas comparativas para la promoción de exportaciones, hacia el aprovechamiento del potencial productivo y de ingresos existente en el mercado interno, en una perspectiva de largo plazo. Ello no significa necesariamente buscar la autosuficiencia en el abastecimiento de alimentos sino que, atendiendo a objetivos de soberanía y seguridad alimentaria, sustituir las importaciones de alimentos básicos.

42. Dos son las áreas de política que influyen más decisivamente en esta dinamización del mercado interno de alimentos: el estímulo productivo a la pequeña agricultura y el desarrollo de mercados agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos.

Estímulo productivo a la pequeña producción

43. Existe un amplio consenso que ésta puede ser una gran oportunidad para que un sector que hasta ahora solamente ha sido visto como parte del problema de pobreza e inseguridad alimentaria, pueda también ser parte de la solución⁶. Para ello, la pequeña agricultura cuenta con capacidades productivas ociosas, un amplio mercado interno que demanda alimentos de consumo popular⁷ y un gran potencial en el abastecimiento de mercados locales y regionales.

44. La FAO ha acompañado técnicamente una diversidad de programas públicos mediante los cuales se ha buscado impulsar la producción de alimentos y la seguridad alimentaria y nutricional en su sentido más amplio, en los que la pequeña agricultura ha tenido el protagonismo principal. En base a estas experiencias, la FAO debiera priorizar en los próximos años:

- a) Contribuir a una mayor valorización de la pequeña agricultura en la producción de alimentos básicos, en la reducción de la inseguridad alimentaria en las áreas rurales, y en el control de la inflación alimentaria, a objeto de fundamentar una política pública integral hacia la pequeña producción.
- b) Facilitar la cooperación Sur-Sur en temas como la difusión de tecnologías disponibles para el aumento de la productividad en la pequeña producción, investigación y extensión agropecuaria, riego, manejo de recursos naturales, asociatividad y asistencia en la promoción de los cambios institucionales en los sistemas de educación y formación de técnicos.
- c) Promover sistemas nacionales y subregionales para la producción y comercialización de semillas de alimentos básicos (granos básicos, cereales, raíces y tubérculos) que se han mostrado como una de las mayores restricciones para ampliar la producción de alimentos en el corto plazo. La FAO está iniciando, con el apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) proyectos de asistencia técnica para la producción y comercialización de semillas en los países andinos y en Centroamérica.
- d) Incentivar y asistir en la implementación de políticas que fomenten la producción y el consumo de productos tradicionales y, en general, productos que no se transan en los mercados internacionales y que contribuyen a fortalecer la seguridad y la soberanía alimentaria, mejorando el acceso a los alimentos por parte de los más pobres.

Mercados agroalimentarios más competitivos, eficientes y equitativos

45. Se observa en la región una creciente importancia de los agronegocios en el conjunto de la actividad agropecuaria. (Más detalles en el documento LARC/10/INF/B sobre agricultura Familiar).

46. En esta área de políticas la FAO debiera poner una mayor prioridad en los próximos años, particularmente en temas como:

- a) Desarrollo de los sistemas públicos de información de mercados, con el objetivo de reducir las asimetrías de información que están en la base de la segmentación de los mercados.
- b) Los cambios recientes que han tenido las estructuras y dinámicas de los mercados agroalimentarios domésticos, cuyo conocimiento permite fundamentar mejor las propuestas de políticas públicas.

⁶ La pequeña agricultura en ALC concentra en promedio más de 70% del número total de las explotaciones agrícolas, hace un aporte de 40% o más del valor bruto de la producción agrícola y da ocupación a aproximadamente dos de cada tres agricultores. Estos productores, que concentran los mayores índices de pobreza, son los que producen la mayor parte de los alimentos de consumo popular, que representan hasta el 80% del consumo de energía y proteínas de los hogares de menores ingresos (FAO-BID, 2007).

⁷ La generalización de programas de transferencias de ingresos y otros programas sociales, así como de subsidios para el fomento productivo y crédito público, han dinamizado la demanda de alimentos de la población de menores ingresos.

- c) Alianzas o acuerdos público-privados para la promoción de cadenas de valor que incluyan a los pequeños agricultores, así como la facilitación de negociaciones de márgenes de comercialización o de acuerdos de precios entre productores y procesadores de alimentos.
- d) Iniciativas de los países para la formación de reservas de granos, ya sean nacionales o territoriales, públicas o privadas, cuya salida programada al mercado influye positivamente en la formación de los precios, como indican algunas experiencias en Brasil, Colombia y Nicaragua.
- e) Desarrollo de capacidades para la realización de compras públicas a la pequeña agricultura, que se han mostrado muy efectivas para lograr mejores niveles de precios al productor, estimulando aumentos en la productividad y dinamizando las economías locales.

C. Mejoramiento de las condiciones laborales en el campo

47. El empleo asalariado constituye una importante fuente de ingresos para la población rural en América Latina y el Caribe, y lo es particularmente en el caso de los hogares rurales pobres. De acuerdo con análisis realizados por la Oficina Regional de la FAO, a partir de información de las encuestas de hogares de los últimos años de la mayor parte de los países de la región, este tipo de ingresos representa entre 20% (Perú) y 61% (El Salvador) de los ingresos totales de los hogares pobres rurales, y en la mayoría de los países alcanza proporciones iguales o mayores al 40% de sus ingresos. Sin embargo, los ingresos laborales de los pobres han venido disminuyendo como muestra la CEPAL en su Panorama Social (2009) y ello afecta fundamentalmente a los más pobres que dependen del empleo agrícola.

48. Si bien es ampliamente reconocido que el empleo productivo representa una posibilidad de superar la pobreza en las zonas rurales, no suele ocurrir así en la región, puesto que la mayor parte de los empleos a los que acceden las personas provenientes de hogares rurales pobres son de mala calidad. Esto sucede con mayor frecuencia en el caso del trabajo temporal y con poblaciones migrantes que se desplazan en condiciones de mucha informalidad.

49. La FAO en forma conjunta con la OIT y la CEPAL se han propuesto contribuir para poner en la agenda de políticas públicas en la región el funcionamiento del mercado de trabajo (agrícola y no agrícola) en las áreas rurales con el objetivo de fomentar diálogos nacionales de políticas entre los actores involucrados (gobiernos, empleadores y trabajadores).

D. Comercio agroalimentario internacional y regional

50. En el contexto de la falta de progreso en la Ronda de Doha, un aumento en los acuerdos bilaterales e interregionales de libre comercio y la disminución del comercio a nivel global y regional como consecuencia de la crisis económica de 2008-2009, surge la necesidad de continuar los esfuerzos para mejorar el acceso a los mercados, reforzar la cooperación, evitar presiones proteccionistas y dinamizar los mercados intra-regionales. Aparece así la necesidad de analizar la política comercial vigente y las medidas que surgen de las negociaciones, particularmente en relación a la seguridad alimentaria de la población y los ingresos de pequeños productores, así como asegurar que los gobiernos dispongan de información para participar eficazmente en las negociaciones de las normas comerciales internacionales en los foros respectivos.

51. En esta área la FAO debería priorizar el seguimiento, análisis y recomendaciones de políticas en temas como:

- a) Política comercial y aspectos conexos de las negociaciones comerciales multilaterales y regionales y sus repercusiones en los pequeños productores.

- b) Situación y perspectivas de los mercados internacionales de productos agrícolas.
- c) Desarrollo de acuerdos comerciales, estrategias y planes de acción intra-regionales con el fin de mejorar la seguridad alimentaria y los esquemas de comercio en monedas nacionales como medio de intercambio, para reducir las vulnerabilidades asociadas con comercio internacional en bienes básicos y alimentos.

E. Desarrollo de instrumentos para la gestión y el manejo de riesgos

52. En un ambiente de incertidumbre y pérdida de confianza, uno de los principales objetivos de las políticas públicas debe ser provocar cambios en la exposición, mitigación y manejo de riesgos, tanto de las empresas, productores y hogares rurales, como de las instituciones financieras. Es por ello que el Estado debe tener un rol activo en la implementación de mecanismos para mitigar los riesgos en el corto plazo, así como en su manejo a mediano plazo, con costos privados y sociales razonables. Para ampliar la oferta de financiamiento agropecuario y rural debe priorizarse la ampliación de la cobertura que tienen los instrumentos existentes para el manejo y la transferencia de riesgos. Estos instrumentos, como los fondos de garantías públicas y los seguros agropecuarios, cubren parcialmente los riesgos percibidos por las instituciones financieras y los incentivos a prestar.

53. La FAO pretende contribuir al desarrollo de instrumentos para el manejo de riesgos, especialmente de la pequeña agricultura. La prioridad estaría puesta en los riesgos derivados de la volatilidad de precios, los agroclimáticos y los financieros.

F. Ampliación de los sistemas de protección social a las áreas rurales

54. Los programas de transferencias de ingresos están cumpliendo un papel esencial en varios países de la región, ya que reducen el impacto de las fluctuaciones de ingresos que enfrentan los hogares rurales pobres. Incluso en países como Brasil, Chile y México, las transferencias de ingresos junto a otros beneficios sociales constituyen una parte significativa de los ingresos de los hogares rurales pobres. La principal ventaja que ofrecen los programas de transferencias de ingresos es aumentar el poder de compra de los consumidores de menores ingresos, con un efecto multiplicador en las economías locales. Se considera fundamental que las transferencias de ingresos sean acompañadas de Programas de educación alimentaria, para enfrentar mejor los problemas de malnutrición infantil (incluyendo la obesidad).

55. Los programas de alimentación escolar han demostrado ser eficientes en mejorar la nutrición infantil y en reducir los niveles de deserción escolar, y se refuerzan al combinarse con transferencias de ingresos a las familias. Estos Programas podrán tener efectos económicos multiplicadores si se incorporan en la dieta alimentos producidos por la pequeña agricultura, contribuyendo así a la dinamización de economías locales.

56. La FAO pretende continuar realizando encuentros regionales anuales entre ejecutivos de programas públicos de transferencias de ingresos, con el objetivo de intercambiar experiencias y facilitar la cooperación técnica entre ellos.