

# **Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe**

**Martin Piñeiro y Mario Trucco  
20-05-10  
VERSION FINAL**

# Índice

## Introducción

### I. La Crisis Alimentaria del 2008

1. Causas y efectos
2. El impacto en América Latina y el Caribe y las respuestas de políticas

### II. Políticas y Programas para la Seguridad Alimentaria Implementados en la región

#### 1. Organización Institucional

#### 2. Políticas y programas

- 2.1. Introducción
- 2.2. Políticas para la “Pequeña Agricultura” y el Desarrollo Rural
- 2.3. Protección Social y Alimentaria por medio de transferencias monetarias
- 2.4. Acciones para el acceso directo a los alimentos

### III. La Seguridad Alimentaria mirando al futuro

1. Introducción
2. Escenarios futuros con respecto al precio de los alimentos
3. Las posibilidades técnicas de resolver el problema del hambre

### IV. La Seguridad Alimentaria y su vínculo con la calidad y la Inocuidad de los alimentos

**V. Algunas reflexiones y conclusiones con respecto a América Latina: una mirada institucional**

- 1. La oferta de alimentos y la seguridad alimentaria**
- 2. La organización institucional para la seguridad alimentaria**
- 3. Seguridad alimentaria y la calidad e inocuidad de los alimentos: la complejidad institucional**

## Introducción

La Seguridad Alimentaria se ha convertido durante los últimos años en un tema de enorme trascendencia y preocupación a nivel Mundial. En cierta forma la crisis alimentaria provocada por el rápido incremento del precio de los principales alimentos, ocurrida en el año 2008, obligó al mundo político a prestar atención a los dos problemas interrelacionados: el hambre y la producción de alimentos.

Sin embargo el concepto de seguridad alimentaria y más aun sus vinculaciones con otros ámbitos de la alimentación es aun motivo de discusión y análisis. De acuerdo a la definición aprobada por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación organizada por la FAO en junio del año 2002, existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias a fin de llevar una vida activa y sana.

Consecuentemente la seguridad alimentaria requiere el cumplimiento de, por lo menos, las siguientes condiciones:

- Una oferta y disponibilidad de alimentos adecuadas
- La estabilidad de la oferta sin fluctuaciones ni escasez en función de la estación del año
- El acceso directo a los alimentos o la capacidad para adquirirlos
- La buena calidad e inocuidad de los alimentos.

En los países de la Unión Europea y de Occidente en general las tres primeras premisas se alcanzan de forma generalizada, salvo excepciones ocasionales, por lo que es el último punto, el que se refiere a la inocuidad de los alimentos, el que cobra relevancia y protagonismo y al que van dirigidas la mayoría de las políticas vinculadas a la seguridad alimentaria. Adicionalmente en estos países se está poniendo de manifiesto la existencia de un nuevo problema nutricional de primer orden, representado por el excesivo consumo de alimentos que resulta en el sobrepeso y la obesidad.

Consecuentemente, en los países desarrollados el término "Seguridad Alimentaria" hace referencia preferentemente a los problemas de higiene e inocuidad de los alimentos y más

recientemente al referido problema de la obesidad especialmente en niños y jóvenes.

Por el contrario, en los países en desarrollo y en los organismos multilaterales, el concepto de seguridad alimentaria se interpreta en su definición más amplia y con un mayor énfasis en su relación con la pobreza y la falta de un acceso adecuado a una alimentación suficiente por parte de los sectores más pobres de la población. Más recientemente algunos sectores han propuesto incorporar al concepto de seguridad alimentaria elementos vinculados al origen de la producción (nacional o internacional) y a las formas de producción (campesina, familiar o comercial) Sin embargo, esta concepción, mas amplia y compleja, esta generalmente identificada con el termino Soberanía Alimentaria .

Este trabajo analiza cuatro temas principales: a) el concepto de Seguridad Alimentaria; b) las respuestas de política económica y de programas integrados que han tratado de disminuir la inseguridad alimentaria de los sectores más vulnerables de la sociedad; c) las vinculaciones entre seguridad alimentaria y las proyecciones de producción de alimentos a nivel mundial; y d) las vinculaciones entre la seguridad alimentaria y la calidad e inocuidad de los alimentos.

El trabajo concluye con algunas reflexiones sobre el marco institucional de la Seguridad Alimentaria en América Latina

## **I. La crisis alimentaria del 2008 y su relación con la seguridad alimentaria**

### **1. Causas y Efectos**

El fuerte incremento de precios de los alimentos que tuvo lugar en el año 2008 tuvo un impacto dramático en los ciudadanos más pobres del mundo. En referencia a esta situación el Secretario General de la ONU advirtió al final de una reunión de funcionarios de alto nivel a cargo de veintisiete programas, agencias y fondos internacionales del sistema de la ONU que "el fantasma del hambre se cierne sobre nosotros".

En marzo de 2008 el índice de precios calculado por la FAO -que toma en cuenta las variaciones en los precios de los cereales, productos lácteos, carne, azúcar y aceites- aumentó en un 57% con respecto al nivel que tenían en marzo de 2007. El aumento de los precios en tres grupos de productos fue: cereales, con un aumento del 41%; aceites, con un aumento del 60%; y productos lácteos con un incremento del 83%. Por otra parte, las reservas internacionales de los alimentos se encontraban en su nivel más bajo desde 1980, situación que ha afectado gravemente al Programa Mundial de Alimentos (PMA), responsable de proporcionar alimentos a casi 73 millones de personas que viven en situación crítica. Según el Director General del PMA, Josette Sheeran, en la actualidad el programa es capaz de ofrecer sólo un poco más del 60% de la ayuda proporcionada el año pasado. Según el Banco Mundial, esta confluencia de factores aumentó el número total de personas que padecen hambre en el mundo en aproximadamente 100 millones de personas<sup>1</sup>.

En América Latina y el Caribe (ALC) la incidencia del alza del precio de los alimentos ha afectado tanto a los países exportadores como importadores netos. La inflación en alimentos fue mayor que la tasa de inflación general en la mayoría de los países, y en siete de ellos alcanzó los dos dígitos en el 2007. Se estima que el alza de precios de los alimentos aumento la pobreza e indigencia en más de 10 millones de personas en la región.

Según el informe de la FAO “Panorama de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de América Latina y el Caribe”, el alza sostenida de los precios internacionales de los commodities y la crisis financiera y económica han afectado el ingreso real de los hogares, reduciendo el acceso a alimentos y otros bienes básicos y, por tanto, aumentando la pobreza y el hambre. Estas crisis, potencializadas por factores naturales adversos (cambio climático y desastres naturales), han aumentando la incertidumbre y vulnerabilidad de los hogares de menores ingresos. Asimismo, los agricultores no respondieron al alza de los precios con un aumento de producción, debido generalmente a factores estructurales y al aumento del precio de insumos importados, principalmente fertilizantes, semillas y plaguicidas. Por esa razón, la cosecha record del 2008 se debió al

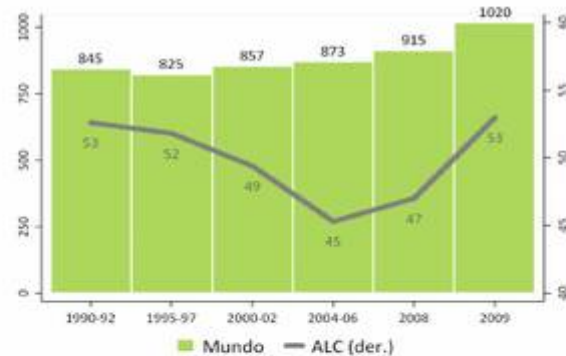
---

<sup>1</sup> Texto argumentado conforme a información establecida en CONFERENCIA DE ALTO NIVEL SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA MUNDIAL: LOS DESAFÍOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO Y LA BIOENERGÍA Roma, 3 – 5 de junio de 2008. AUMENTO DE LOS PRECIOS DE LOS ALIMENTOS: HECHOS, PERSPECTIVAS, IMPACTO Y ACCIONES REQUERIDAS. <http://www.fao.org>

aumento de la producción en los países desarrollados. En los países en desarrollo, la producción aumentó apenas 1,1% en aquel año y si se excluye Brasil, China e India, incluso hubo una caída en la producción.

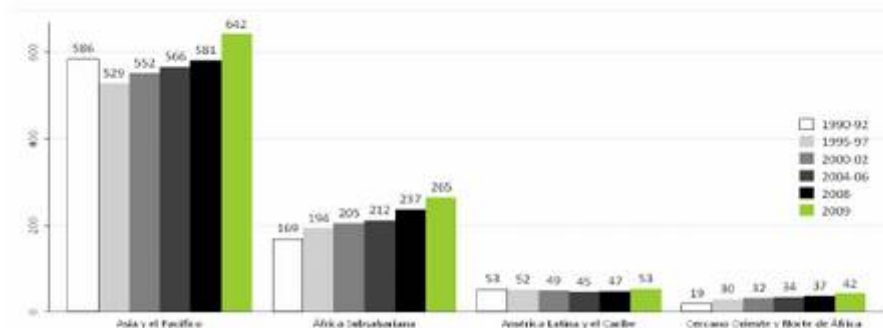
Este escenario de aumento de la inflación y del desempleo ha significado un gran problema para los hogares, provocando una reducción en los ingresos reales y crecientes dificultades en el acceso a los alimentos. Tal como puede verse en la Figura 1 después de un periodo durante el cual hay una disminución del número de personas mal alimentadas a nivel mundial, a partir del 2006 y mas notablemente a partir del 2008, el numero de personas subalimentadas incrementa en forma significativa.

FIGURA 1.1 | Evolución del número de subnutridos en el mundo, 1990-92 a 2009  
Millones de personas



Fuente: FAO-PMA, 2009

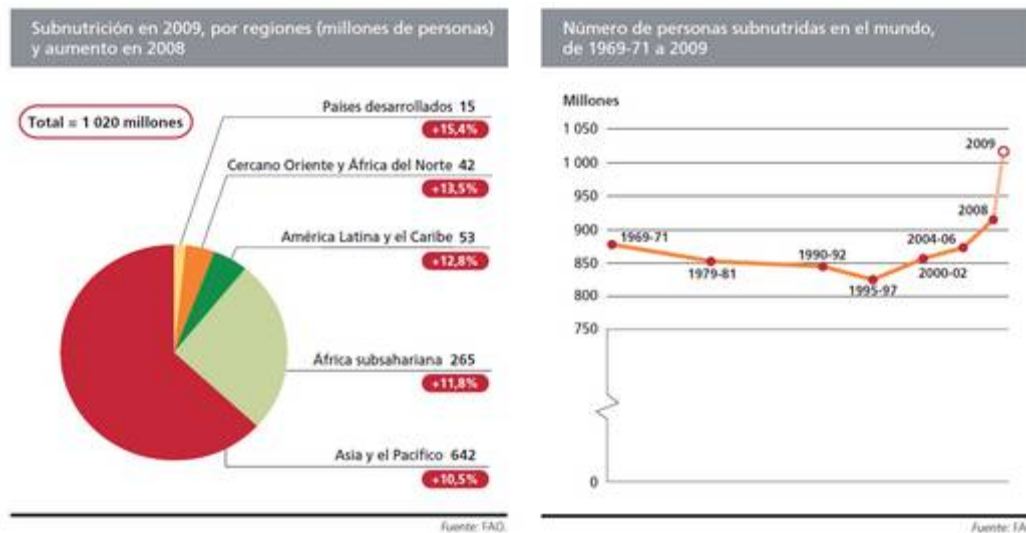
FIGURA 1.2 | Evolución del número de subnutridos en regiones seleccionadas del mundo, 1990-92 a 2009  
Millones de personas



Fuente: Adaptado de FAO-PMA, 2009

La Figura 2 muestra con mayor claridad que en el año 2009 hubo un impacto significativo en cuanto al número de personas subnutridas del mundo. Los incrementos están por arriba del 10 % en todas las regiones y suma un total de 1929 millones de personas con problemas de alimentación. Es importante notar que el mayor aumento porcentual se registra en los países desarrollados y el menor en el Asia Pacífico (FAO 2010)

**Figura 2: Subnutrición por Regiones**



Esta crisis alimentaria es el resultado de factores estructurales de largo plazo a los cuales se sumaron efectos circunstanciales de corto plazo, incluyendo la intervención de actores financieros en la Bolsa de Chicago. Entre los primeros es importante mencionar:

1. **el aumento del precio de los combustibles**, con su posterior impacto en los costos de producción, transporte y almacenamiento de productos alimenticios
2. **la creciente utilización de tierras agrícolas en cultivos para producir biocombustibles**
3. **el considerable aumento observado en la demanda de determinados productos alimenticios** en los mercados



emergentes, principalmente en China y la India y otros países de Asia

- 4. La disminución en la tasa de incremento de los rendimientos por hectárea, a nivel mundial, debido a:** a) la disminución en los niveles de subsidios y medidas proteccionistas para las actividades agrícolas, principalmente en los países industrializados; y b) el agotamiento del impacto de la revolución verde sobre la producción y productividad por hectárea y la creciente dificultad para aumentar la producción por medio de la incorporación de nuevas tierras agrícolas.

En adición a estas tendencias estructurales, un conjunto de factores más circunstanciales, que se manifestaron durante el año 2008, tales como: a) el bajo nivel de stocks en cereales; b) la incertidumbre del sistema financiero incluyendo bajas tasas de interés y la consecuente debilidad del dólar; y c) circunstancias climáticas adversas en varios países como, por ejemplo, Australia, generaron importantes inversiones financieras en la Bolsa de Chicago, lo cual generó un rápido incremento del precio de los principales alimentos.

## **2. El impacto en América Latina y el Caribe y las respuestas de políticas**

Desde hace unos años los países de la región de América Latina y el Caribe se encuentran movilizados para superar el escollo de la seguridad alimentaria. Para ello han promovido distintas estrategias de política económica y han desarrollado algunos programas especiales de intervención del estado.

Por otra parte la crisis alimentaria desatada durante el año 2008 generó un nuevo interés y actividad a nivel político sobre el tema de la seguridad alimentaria. En un nivel político y declarativo dirigido a resaltar políticamente el tema de la Seguridad Alimentaria y lograr una mayor coordinación de acciones entre distintos departamentos y unidades de los gobiernos centrales, cabe mencionar los siguientes hechos:

- a. La XXX Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, que tuvo lugar del 14 al 18 abril de 2008 en Brasilia, se refirió al problema del hambre en la región y estableció que la erradicación de este flagelo no es sólo una obligación ética sino una meta posible. En particular, en la conferencia se analizó el funcionamiento de la iniciativa "América Latina y el Caribe sin hambre" y se identificó los problemas específicos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional en la situación actual. Asimismo, la Conferencia también tuvo en sus ejes fundamentales de análisis la inocuidad y calidad de alimentos y el cumplimiento de su normativa internacional (Codex) , en relación con la problemática de la seguridad alimentaria y el abastecimiento de los países intervinientes.
- b. En América Central se definió una Estrategia de Salud (EEI) cuyas acciones se centran en la identificación de las interrelaciones entre los factores económicos, sociales y ambientales que afectan directamente a la seguridad alimentaria y nutricional y al desarrollo humano sostenible en la región. Del mismo modo, el Programa Regional de Seguridad Alimentaria para Centroamérica (PRESANCA), ha promovido acciones conjuntas y complementarias que deben considerarse en el marco del plan de emergencia para intensificar la producción de granos básicos y hacer frente a la crisis mundial de los precios de los alimentos, sobre una propuesta formulada por el Consejo Agropecuario Centroamericano;
- c. Durante la Cumbre Extraordinaria celebrada el 21 y 22 de abril de 2008 en Caracas, los países miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) firmaron un Acuerdo para la Implementación de Programas de Cooperación en materia de Soberanía y Seguridad Alimentaria, con el fin de poner en práctica una política agraria integral, programas de desarrollo industrial para producir cereales, leguminosas, oleaginosas, carne y leche, y para construir sistemas de agua potable y de riego. También acordaron la creación de la Red de Comercialización Alimentaria del ALBA y el Fondo para la Seguridad Alimentaria del ALBA, con un capital inicial de US\$ 100 millones;

- d. En el caso de los países de la Comunidad Andina se han tomado decisiones con miras a fortalecer la Estrategia Regional para la Seguridad Alimentaria de dichos países;
- e. La Comunidad del Caribe (CARICOM) ha estado analizando las implicaciones que el nuevo escenario internacional tendrá sobre el Programa Regional del Caribe para la Seguridad Alimentaria. Los participantes en la reunión preparatoria de la XI reunión del Consejo de Relaciones Exteriores y Comunitarias (COFCOR) de la CARICOM, que se celebró en Antigua a mediados de abril de 2008, acordó que el cambio climático y la seguridad alimentaria, así como las relaciones de la Comunidad con terceros países, estaría en la lista de cuestiones de alta prioridad que fueron tratadas como parte de la agenda de la reunión ministerial que tuvo lugar los días 8 y 9 de mayo de 2008;
- f. Además, a iniciativa del Presidente Daniel Ortega, los países miembros del ALBA y otros países de Centroamérica y del Caribe mantuvieron una reunión celebrada los días 25 y 26 de abril de 2008 en Managua, sobre la Soberanía Alimentaria y de Emergencia, con la participación de representantes de Belice, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Venezuela. Se pusieron de acuerdo para establecer una alianza regional para enfrentar la crisis mundial de alimentos. Al final de la reunión se alcanzó un consenso sobre varias propuestas de cooperación en el área, que fueron presentadas a la consideración de la Cumbre Presidencial sobre este problema, que se celebró el 7 de mayo de 2008 en Managua;
- g. Por su parte, Ecuador y Venezuela firmaron un Convenio sobre Seguridad y Soberanía Alimentaria que define políticas para intercambiar alimentos y desarrollar programas de acuerdo con las necesidades de cada nación;
- h. Los Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas de El Salvador y Colombia, y el Ministro de Agricultura de Colombia intercambiaron, durante una región mantenida en abril del 2008, sus puntos de vista sobre la seguridad alimentaria a nivel mundial, con énfasis en la importancia de emprender acciones para salvaguardar la seguridad alimentaria de ambos países. En este sentido, reconocieron

la necesidad de emprender acciones concretas en el corto plazo y la firma de una declaración oficial sobre el tema.<sup>2</sup>

- i. Declaración de Salvador, Bahía: los Jefes de Estado y de Gobierno de los países de América Latina y el Caribe, conscientes del significado histórico de esta primera Cumbre para la unidad de la región, se reunieron en Salvador, Bahía, Brasil, los días 16 y 17 de diciembre de 2008, con el propósito de profundizar la integración regional y establecer compromisos efectivos de acción conjunta para la promoción del desarrollo sostenible de sus pueblos. Examinaron, desde una perspectiva latinoamericana y caribeña, las cuestiones relacionadas con la integración y el desarrollo en el contexto de los desafíos representados por la crisis financiera, de energía, alimentaría y por el cambio climático.

Estas manifestaciones políticas y gestiones diplomáticas han tenido una contrapartida importante en términos de políticas concretas en el área económica, principalmente dirigidas a contrarrestar los impactos negativos del importante aumento de precios ocurrida durante el año 2008. El Cuadro 1 presenta una síntesis de los principales instrumentos de política económica aplicados en América Latina en respuesta a la crisis alimentaria.

---

<sup>2</sup> Experiencias de Cooperación Monetaria y Financiera en América Latina y el Caribe. Balance Crítico y Propuestas de Acción de alcance regional

**Cuadro 1:** Principales instrumentos de política económica en respuesta a la crisis alimentaria en América Latina

Tipo de País / Regionalismo	Respuesta Tipo 1 - Políticas orientadas al consumo							Respuesta Tipo 2 - Políticas orientadas a la producción		Respuesta Tipo 3 - Políticas orientadas al comercio	
	Impositivas	Sociales			Sobre el mercado			Apoyo a la producción	Gestión del mercado	Importaciones	Exportaciones
Tipo de países: Tipo 1(*) Exportadores netos de alimentos // Tipo 2 (**) Importadores netos de alimentos	Impuestos (directos e indirectos)	Programas nutricionales	Subsidios alimentarios	Transferencias (Safety nets)	Control de precios	Liberación de stocks	Seguridad alimentaria	Crédito al productor y otros	Precios mínimos al productor y otros	Impuestos a las importaciones	Controles cuantitativos de las exportaciones
<i>Comunidad Andina – CAN-</i>											
Bolivia*	X		X							X	X
Colombia*			X			X		X			
Ecuador*			X		X			X		X	X
Perú/**		X						X		X	
<i>Mercado Común Centroamericano – MCCA-</i>											
Costa Rica*		X			X			X	X		
El Salvador**	X	X			X			X			
Guatemala*								X		X	
Honduras**				X		X	X	X	X		X
Nicaragua*			X					X			
<i>Mercado Común del Sur – MERCOSUR-</i>											
Argentina†					X						X
Brasil*	X	X				X		X	X	X	X
Paraguay*								X			
Uruguay*					X						
Venezuela**		X	X		X		X			X	
<i>TLCAN/NAFTA</i>											
México**		X			X					X	
<i>Otros</i>											
Chile*								X			
República Dominicana**		X	X				X	X			

Un análisis del Cuadro 1 sugiere que:

1. Las respuestas de política fueron similares en todos los países. No hay diferencias significativas entre los grupos subregionales de países y tampoco según su estructura productiva o su condición de exportador o importador neto.

2. Se instrumentaron muchas políticas relacionadas al consumo y al precio que deben pagar los consumidores.

3. Por el contrario, hay pocos instrumentos dirigidos a promover la producción, y consecuentemente la oferta de alimentos, con una mirada de largo plazo. El instrumento más utilizado con este objetivo fue el crédito.

4. En general son políticas de corto plazo que muestran una preocupación dominante por el precio de los alimentos a los

consumidores pobres. Es decir están enfocadas en el acceso a los alimentos por parte de los sectores más pobres de la sociedad.

## **II. Políticas y Programas para la Seguridad Alimentaria implementados en los países de la Región**

### **1. Organización Institucional**

En relación a la innovación institucional relacionada a la seguridad alimentaria se ha generado en la última década un significativo desarrollo. En general el sector público adopto una mayor actividad en el objetivo de regular e impulsar nuevas leyes y normativas complementarias que aseguren un nuevo tratamiento y una mayor capacidad de acción por parte del sector publico en este tema de nueva importancia social y política.

Desde el 2003 se han hecho avances significativos en el desarrollo de nuevas normativas institucionales. En el Cuadro 2 se presentan los diez países de la Región donde ya se han aprobado Leyes de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Algunos de ellos como, por ejemplo, Venezuela se explicitan el concepto de la soberanía alimentaria.<sup>3</sup>

Adicionalmente, tal como se detalla en el Cuadro en algunos países la nueva normativa sobre la seguridad alimentaria tiene todavía una instancia por cumplir, conforme a que en estos casos solo existen proyectos de ley. Tal es el caso de Panamá, Perú y República Dominicana

---

<sup>3</sup> El Banco Mundial publica el libro Reposicionamiento de la Nutrición como centro del desarrollo (WB, 2006); en el 2005 se lanza la Iniciativa América latina y el Caribe sin Hambre, promovida por FAO; la estrategia de nutrición, salud y desarrollo de la Organización Panamericana de la Salud y la iniciativa de erradicación de la desnutrición infantil promovida por el PMA.

**Cuadro 2:** Leyes de Seguridad Alimentaria en América Latina y el Caribe.

<b>País</b>	<b>Ley</b>	<b>Fecha de aprobación</b>
Argentina	Ley de emergencia Programa de Nutrición y Alimentación Nacional	2002-2003
Brasil	Ley Orgánica de Seguridad Alimentaria	Septiembre del 2006
Ecuador	-Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional -Ley Orgánica del Régimen de la Soberanía Alimentaria	2006-2009
EL Salvador	Ley del Sistema Nacional de Soberanía, Seguridad Alimentaria y Nutricional	2008
México	Ley de Planeación de Soberanía y Seguridad Agroalimentaria y Nutricional Ley de seguridad alimentaria para la Ciudad de México (DF)	2005-2009
Bolivia	Ley Marco de la Política Boliviana sobre el Derecho Humano a una Alimentación Adecuada	2008
Colombia	Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional Proyecto de Ley 203/09 Senado	2007
Nicaragua	Ley de Soberanía y Seguridad Alimentaria y Nutrición	2009
Guatemala	Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	2005
Venezuela	Decreto con rango, valor y fuerza de Ley orgánica de Seguridad y Soberanía Agroalimentaria	2008
Costa Rica	Ley Marco de Soberanía y Seguridad alimentaria y nutricional	2004
Honduras	Ley Marco de Seguridad y Soberanía Alimentaria	2007

Panamá	Ley del Sistema Seguridad Alimentaria y Nutricional – PL 160-05	2005
Perú	Ley de derecho a una alimentación adecuada – PL 139d/2006	2006
República Dominicana	Ley Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – PL 502-222-4889	2007

Fuente: Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre. FAO. J.C. Cebolla

Estado	Ley	Fecha de aprobación
Amapá	Ley de Política Estadual de Seguridad Alimentaria y Nutricional N° 997	2009
Bahía	Ley de Política Estadual de Seguridad Alimentaria N° 11046	2008
Distrito Federal	Ley de Política Estadual de Seguridad Alimentaria en el ámbito del DF N°4085	2008
Maranhao	Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Estado N°8541	2006
Minas Gerais	Ley de Política Estadual de Seguridad Alimentaria y Nutricional Sustentable N°15982	2006
Paraíba	Crea el Sistema de Seguridad Alimentaria con miras a asegurar el derecho alimentario – Ley Orgánica N°8706	2008



Pernambuco	Ley que crea el sistema Estadual de Seguridad Alimentaria y Nutricional Sustentable con miras de asegurar los Derechos Humanos y a una alimentación adecuada – N°13494	2008
Piauí	Ley del Sistema Estadual de SAN y política SAN N°5862	2009
Río Grande Do Sul	Instituye el Sistema Estadual de SAN sostenible N° 12861	2007
Neuquén (Argentina)	Proyecto de Ley – Ley de Sistema integral de Seguridad Alimentaria	2009

Fuente: Iniciativa América Latina y el Caribe sin Hambre.  
FAO. J.C. Cebolla

Por otra parte también ha habido una considerable actividad política y legislativa en algunos estados del Brasil, en el Distrito Federal de México y en la provincia de Neuquén en Argentina. Brasil es el país que mas ha avanzado tanto en el ámbito legislativo como en la implementación de programas de gran dimensión y alcance.

Más allá de la existencia de marcos legales, es importante resaltar los casos de Brasil, Mexico y Colombia, que han logrado desarrollar e implementar muchos instrumentos de seguridad alimentaria y nutricional. Colombia es un caso interesante, que aunque no tiene aún una Ley tiene políticas y programas de seguridad alimentaria y nutricional a tres niveles de gobierno: nacional, departamental y municipal.

## **2. Políticas y Programas focalizados en personas con inseguridad alimentaria**

### **2.1. Introducción**

Si bien la mayoría de los países de América Latina y el Caribe no cuentan con una estrategia explícita en materia de seguridad alimentaria y nutricional y de calidad e inocuidad, como ya fuera

señalado, en todos ellos se realizan políticas y acciones públicas que se orientan a atender alguno de los múltiples aspectos relacionados con la alimentación y nutrición de la población; algunas de ellas desde hace bastante tiempo y otras como parte de estrategias más recientes para la reducción de la pobreza y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Para analizar lo que los países de la región están realizando en esta materia, es importante establecer una delimitación del “objeto de estudio”. Para ello partimos de la definición oficial de la Seguridad Alimentaria Nacional (SAN), introducida formalmente en la Conferencia Mundial de la Alimentación de 1974, pero precisada en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, que establece cuatro “dimensiones” que requieren ser satisfechas para que ninguna persona, nunca, padezca de hambre: “disponibilidad”, “acceso”, “utilización” y “estabilidad”. Cada una de esas dimensiones, por su parte, involucra un conjunto de políticas públicas, servicios y acciones tendientes a asistir a las personas en un cierto aspecto de la problemática.

Desde el punto de vista del sector público, que es el foco de interés de este análisis, esas políticas y acciones se vinculan a determinadas “áreas de políticas” que corresponden más o menos a la estructura sectorial de los gobiernos (protección social, agricultura, economía, etc.). Sin embargo, los países en general—con pocas excepciones, notablemente Brasil entre ellas— no tienen agrupadas dichas políticas y acciones públicas bajo un rótulo específico “de seguridad alimentaria”. En esta perspectiva, se han seleccionado algunas de las principales “áreas de políticas gubernamentales” que podemos considerar más directamente vinculadas a la seguridad alimentaria y nutricional para indagar en su interior las líneas de acción específicas que se están realizando. Dichas áreas son: (I) Pequeña Agricultura y Desarrollo Rural; (II) Protección Social y Alimentación; (III) Acciones directas para mejorar la alimentación de poblaciones vulnerables. Estas políticas y programas están, en su mayoría, focalizadas en lograr un mejor acceso a los alimentos por parte de sectores vulnerables.

Debe entenderse, finalmente, que las acciones que han sido identificadas y que a continuación se presentan no es “todo” lo que

realizan los gobiernos de la región, sino tan sólo aquéllas que éstos informan y difunden de manera más amplia.<sup>4</sup>

## **2.2. Políticas para la “Pequeña Agricultura” y el Desarrollo Rural**

Este grupo de políticas y programas es bastante amplio y puede ser analizado desde diversos puntos de vista; se relaciona con la seguridad alimentaria en la medida que se oriente a los sectores de agricultura familiar y población rural en general, en condiciones de alta vulnerabilidad respecto a la alimentación y nutrición; las acciones de ese tipo, a través de las cuales se busca aumentar la “disponibilidad” de alimentos y/o los ingresos monetarios a nivel del hogar y de las comunidades -y por lo tanto satisfacer la dimensión de “acceso” a los alimentos- representan, al menos potencialmente, una gran contribución para mejorar la condición alimentaria y nutricional de esas familias.

“Las acciones públicas que se orientan a la pequeña agricultura y al desarrollo rural tienen una larga trayectoria en la región, si bien a partir de los procesos de ajuste estructural en los años ochenta y noventa en muchos países se vieron reducidas, especialmente por el desmantelamiento, al menos en parte, de la institucionalidad pública especializada, que normalmente ha funcionado bajo el alero de los ministerios de agricultura” (José Graziano da Silva, “Estrategias de desarrollo, políticas públicas y seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe”).

Aún cuando todos los países de la región cuentan actualmente con programas en este ámbito, en muchos casos sus niveles de prioridad, presupuestos y coberturas se han visto muy reducidos respecto a lo que se realizaba en períodos anteriores.

Se pueden diferenciar tres tipos de acciones públicas. La primera consiste en actividades de apoyo directo a la producción agropecuaria, cuyos sujetos son los pequeños agricultores familiares; esas actividades de apoyo en general han sido, y siguen

---

<sup>4</sup> Desarrollado con fundamentos obtenidos de **ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y SEGURIDAD ALIMENTARIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE** José Graziano da Silva Septiembre 2008.

siendo, las mismas desde hace mucho tiempo, si bien se ha innovado en cuanto a sus metodologías y técnicas. Programas de este tipo incluyen transferencia tecnológica, crédito, capacitación, subsidios a la inversión, apoyo a la comercialización, etc. Su propósito suele ser de manera simultánea producir más y mejor agricultura, dentro de las diversas limitaciones existentes, mejorar el acceso al mercado y aumentar, en la medida de lo posible, los ingresos monetarios de la unidad productiva.

En el curso de la actual década ha surgido un segundo tipo de Programas que enfatizan un “apoyo desde la demanda”. Todavía poco difundidos y mucho menos numerosos que los anteriores, pero por lo mismo “más novedosos”, este tipo de programas consiste en arreglos contractuales entre una agencia pública y pequeños productores para la adquisición de determinados productos, canalizados a programas públicos de distribución de alimentos o alimentación directa, como por ejemplo desayunos escolares.

Con este tipo de acciones, además de brindar un apoyo técnico-financiero, se busca evitar que el pequeño productor enfrente incertidumbre sobre los volúmenes o precios que recibirá por su producción, lo que muchas veces inhibe su participación en esos mercados, restringiendo sus posibilidades de generar ingresos.

Un tercer tipo de programa está representado por aquellos que impulsan actividades especialmente en las grandes ciudades, que son identificadas como agricultura urbana. Están dirigidas a la producción de alimentos frescos, saludables y a bajo costo de modo de mejorar los hábitos de consumo de la población, a través del incremento en la variedad y disponibilidad de alimentos. Entre ese tipo de programas se pueden destacar los siguientes, de nivel nacional:

Colombia: Red Nacional de Seguridad Alimentaria ReSA Urbana

Brasil: Programa Nacional de Agricultura Urbana (Fome Zero)

Argentina: Pro-Huerta, Ministerio de Agricultura

Cuba: Secretaría Nacional de Agricultura Urbana

Venezuela: Programa Nacional de Agricultura Urbana, Ministerio de Agricultura.

Se han desarrollado a nivel de municipios algunos programas destacados como los de Bogotá, Medellín, Lima, Buenos Aires, Belo Horizonte y El Alto.

El cuarto tipo de programa corresponde a aquellos que pueden ser englobados bajo la categoría de “desarrollo rural”, aunque para efectos de la SAN interesan particularmente aquéllos que apoyan la generación de ingresos “no agrícolas” en los hogares, ya sea a través de pequeños emprendimientos y/o de la inserción en el mercado laboral.

Los primeros han venido creciendo en presencia y cobertura en casi todos los países, especialmente desde que se constató, a comienzos de la década, la importancia de los ingresos extra-agrícolas en los hogares rurales. Respecto a los segundos, relativos al mercado laboral, la mayor parte de las actividades se realizan a nivel de municipios, y consisten fundamentalmente en capacitación para el empleo y/o empleos de emergencias, para zonas y períodos de alta desocupación temporal.

Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria y nutricional de los hogares rurales pobres, este tipo de programas debieran adquirir mucho mayor relieve que el que han tenido hasta ahora, dada la importancia del factor salarial en el acceso y la estabilidad de la alimentación de las familias rurales.

### **2.3. Protección Social y Alimentaria por medio de transferencias monetarias**

Estas políticas están basadas en la transferencia de recursos monetarios a poblaciones específicas que tienen necesidades extremas. Pueden ser transferencias automáticas o vinculadas a la aceptación de ciertas condiciones como el cumplimiento de programas sanitarios o de escolaridad. En ambos casos pueden ser consideradas como parte de las políticas generales de protección social.

Los Programas de transferencias condicionadas atadas al cumplimiento de ciertos comportamientos sociales han recibido una creciente atención durante la última década como consecuencia de

la evaluación positiva del programa Progres a de México (Actualmente se denomina “Oportunidades”). Se orientan a transferir recursos monetarios a la población focalizada, con necesidades extremas. Los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) consisten básicamente en la entrega de recursos monetarios a familias en situación de pobreza, condicionadas al cumplimiento de responsabilidades o metas en diversos ámbitos tales como educación, salud y nutrición. Se utilizan como incentivo y hacen uso de la oferta pública de servicios, buscando así atacar las causas de la pobreza.

#### **2.4. Acciones para el acceso directo a los alimentos**

Estos programas se basan en facilitar el acceso directo a los alimentos por parte de poblaciones focalizadas consideradas con vulnerabilidad extrema. Existe una considerable variedad de programas y formas de facilitar el acceso a los alimentos. Los más importantes son los siguientes:

##### **a. Alimentación escolar**

“Conforme a estimaciones del año 2005 (Infante, 2005) los niños que reciben al menos una ración alimentaria al día en los sistemas escolares en la región se aproximan a los 57 millones, con coberturas que en promedio rondan el 50%. Según la misma fuente, el tipo de ración más frecuente en los establecimientos escolares es el desayuno y/o merienda, que se estima cubre entre 15 y 30% de las necesidades nutricionales de los niños” (José Graziano da Silva, op. cit).

Estos programas tiene un doble efecto sobre la población infantil a la que se orienta: nutricional y educacional. Basta señalar que en muchos casos constituye el principal -y en ocasiones el único- alimento que los niños consumen diariamente, lo que lo transforma en uno de los pilares de la población infantil.

Asimismo es de destacar que existen varias campañas de educación sobre manipulación higiénica de alimentos para mejorar la inocuidad. Por ejemplo, la campaña “Come Sano”, para prevenir

las enfermedades de transmisión alimentaria, se caracteriza por impulsar mensajes sencillos a los consumidores para que ellos mismos se conviertan en los principales guardianes de su salud, contribuyendo a una alimentación sana y que es llevada adelante por el Grupo de Sanidad e Inocuidad Agroalimentaria de la Oficina Regional de la FAO.

“Según la Conferencia Regional FAO/OMS sobre Inocuidad de los Alimentos para las Américas y el Caribe (Costa Rica, 2005), unas 57 000 personas murieron en 2004 en la Región por causa de este tipo de enfermedades”. Ver <http://www.rlc.fao.org/es/prensa/coms/2009/25.pdf>

Los especialistas sugieren ampliar la cobertura de este tipo de programas a sectores de la población infantil de escasos recursos que aún no gozan del beneficio. Sobre el proceso formativo de los niños, el alimento recibido en la escuela ha sido reconocido como fundamental para el aprendizaje porque aumenta el rendimiento y evita la deserción escolar.

#### **b. Servicios de Alimentación bajo denominaciones tales como Restaurantes Populares, Comedores Sociales, Casas de Alimentación o Albergues**

Estos programas procuran entregar alimentación, al menos una vez al día, en sectores sociales focalizados. Las instituciones ejecutoras pueden contar con sus propias instalaciones o externalizar el servicio a través de un subsidio al proveedor, por ejemplo en el caso de comedores para trabajadores de empresas, como lo hace el Programa “Alimentación del Trabajador” de Brasil. Cabe remarcar el programa “Casas de Alimentación” de Venezuela, en el que las operadoras son dueñas de casa entrenadas y equipadas que brindan los servicios de comida a sus vecinos (elegibles para el programa) una o dos veces al día, para lo cual reciben del organismo responsable, la Fundación Programa de Alimentos Estratégicos (FUNDAPROAL), financiamiento y asesoría; de acuerdo a cifras oficiales, la cobertura alcanza las 900.000 personas. Se hacen varias campañas de educación sobre manipulación higiénica de alimentos y las buenas prácticas de

higiene (BPH) para mejorar la inocuidad. FAO/RLC realiza la campaña “Come Sano”.

### **c. Distribución de alimentos**

Son sistemas públicos de distribución de alimentos, para lo cual se utilizan principalmente los consultorios de atención primaria, aunque a veces se hace uso también de otros tipos de establecimientos. Los alimentos pueden ser bajo la forma de raciones o cestas de alimentos variados para ser utilizados por unidades familiares en condición de riesgo. Generalmente estos programas se abastecen con productos provenientes de la pequeña agricultura familiar.

## **III. La seguridad Alimentaria mirando al futuro**

### **1. Introducción**

La Seguridad Alimentaria se ha convertido en una de las principales preocupaciones a nivel mundial y afecta a más de 1.000 millones de personas en todo el mundo. Lograr una adecuada alimentación para todos los habitantes del planeta requerirá muchos esfuerzos, dinero y cambios estructurales para lograr mejores ingresos por parte de los sectores más pobres de la sociedad. Este, seguramente, debería ser el principal objetivo de la política macroeconómica y de las principales intervenciones del estado para resolver el problema de la inseguridad alimentaria. Mientras tanto los programas de transferencia directa, ya sean monetarias o a través de la distribución de alimentos, son políticas importantes y necesarias.

Además de estos factores estructurales vinculados al nivel de ingresos de los consumidores más pobres y de las intervenciones estatales para mejorar el acceso a los alimentos por parte de los sectores más vulnerables de la sociedad, la seguridad alimentaria está vinculada al nivel de precios de los alimentos. En este sentido tanto el apoyo a la producción nacional en el largo plazo como la política comercial que asegure una adecuada intervención del comercio internacional en la provisión de alimentos son elementos de gran importancia. Esto incluye el desarrollo de mecanismos, tanto a nivel mundial como nacional, que contribuyan a disminuir la



variabilidad del precio de los alimentos, lo que favorece la inseguridad alimentaria.

El impacto negativo de la volatilidad de los precios en la seguridad alimentaria está dado por la reciente crisis alimentaria del año 2008, cuando el precio de los principales alimentos aumentó significativamente. El impacto negativo sobre la seguridad alimentaria está reflejado en la incorporación de cerca de 100 millones adicionales de personas subalimentadas. Por este motivo es importante reflexionar sobre los posibles escenarios futuros en cuanto a la disponibilidad global y el precio de los alimentos.

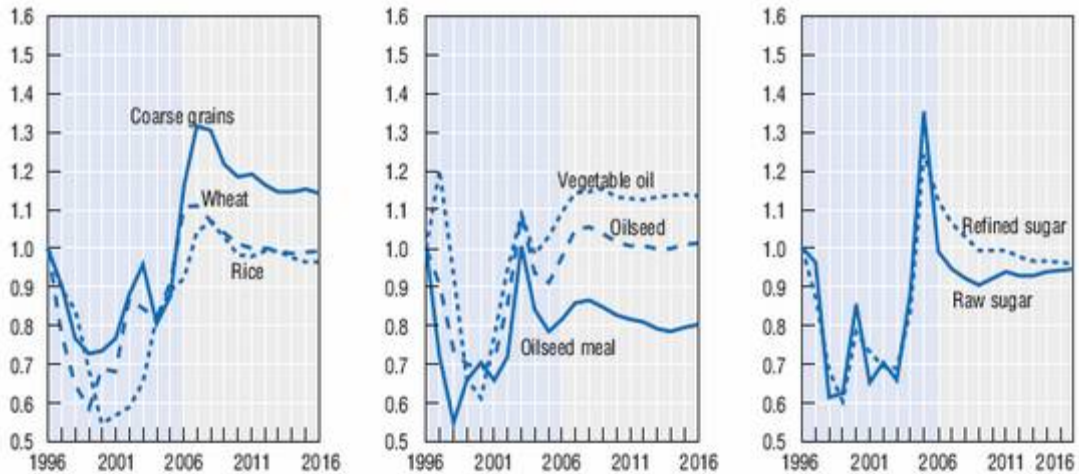
## **2. Escenarios futuros con respecto al precio de los alimentos**

Durante el año 2009 el precio de los principales alimentos disminuyó significativamente con respecto al nivel logrado durante el 2008. Sin embargo el nivel de precios es bastante más alto que el promedio decenal en el periodo pre-crisis, reflejando un nuevo equilibrio entre la oferta y la demanda a nivel mundial.

Por otra parte las estimaciones existentes sugieren que superada la recesión económica las fuerzas estructurales de la demanda, principalmente la mayor demanda de los países emergentes y el uso de biocombustibles, superarán los aumentos de una oferta constreñida por el progresivo agotamiento de los recursos naturales agrícolas y los efectos negativos del cambio climático. Este desequilibrio entre oferta y demanda impulsará nuevamente un alza en el precio de los alimentos.

La Figura 3 muestra la proyección de precios de los principales alimentos realizada recientemente por FAO. Puede verse la suba y posterior estabilización a niveles más altos que los existentes en el pasado.

**Figura 3: Proyección del Precio de los Alimentos**



Source: OECD and FAO Secretariats.

Esta situación con respecto al precio de los alimentos señala la importancia del tema, las crecientes dificultades para resolverlo y la necesidad de continuar con acciones directas para afrontar la problemática. En este sentido es interesante notar que en la actualidad se ha alcanzado un punto medio en el cumplimiento de las metas de desarrollo del milenio, las cuales establecieron el objetivo de reducir la pobreza extrema y el hambre a la mitad para el año 2015.

Las estimaciones del Banco Mundial indican que el incremento del precio de los alimentos experimentado en el año 2008 aumentaron en 100 millones las personas subalimentadas. Estas cifras esconden una realidad más oscura: 35 millones de niños y niñas estarán en mayor riesgo de desnutrición, y de ellos 10 millones son menores de 5 años. A nivel mundial, 146 millones de niños y niñas menores de 5 años en países en desarrollo (uno de cada cuatro) no cuentan con el peso adecuado. Además, uno de cada tres sufre de crecimiento inadecuado o atrofia, impidiendo su desarrollo físico e intelectual.

### **3. Las posibilidades técnicas de resolver el problema del hambre**

Sin embargo la solución del problema del hambre en el mundo no parecería ser un problema imposible desde el punto de vista productivo. El Cuadro 3 muestra estimaciones hechas a través del uso del modelo IMPACT desarrollado en el IFPRI (Rosegrant et al) sobre el impacto que tendrían en el precio de los alimentos distintos escenarios de crecimiento económico mundial. En primer lugar puede verse en la columna 3 (escenario 1.b) el importante aumento de los precios internacionales que resultarían de un escenario de rápido crecimiento económico a nivel mundial.

**Cuadro 3:** Estimaciones a través del uso del IMPACT, modelo desarrollado en el IFPRI (Rosegrant et al)

	Línea de base	Escenario 1.a.  Recesión 0 Crecimiento Ingreso	Escenario 1.b.  Salida crisis : Crecimiento Ingreso al doble de la línea base	Escenario 2  2. Personas mal alimentadas, un consumo similar al consumo promedio actual	Escenario 3  Escenario 2 con incremento producción de cereales y soja del 70%, MERCOSUR.
	Línea de base	Escenario 1a	Escenario 1b	Escenario 2	Escenario 3
Cereales	--	--	--	--	--
Carne Bovina	100,00	76,20	137,47	106,37	103,03
Lácteos	100,00	79,69	133,37	114,73	102,46
Maíz	100,00	85,42	121,05	105,54	93,74
Otros Cereales	100,00	87,14	119,89	106,04	97,36
Arroz	100,00	94,15	151,95	106,71	96,59
Soja	100,00	77,90	111,16	106,12	85,41
Trigo	100,00	89,92	113,84	105,98	96,12
Azucar	100,00	80,29	127,09	106,74	101,71
Limón	100,00	78,5	127,7	106,09	101,99

**Fuente:** Elaboración propia, Modelo IMPACT  
Línea Base =100

Por otra parte la columna 4 (escenario 2) muestra el vector de precios que sería necesario para lograr niveles de producción suficientes para que toda la población del mundo tuviera una dieta similar al consumo actual promedio a nivel mundial. Puede verse que los precios necesarios serían solamente alrededor del 10 % superiores a los de la línea base.

Si se analiza la situación particular de América Latina y el Caribe, se trata de una región con importantes excedentes exportables.

Solamente Venezuela, El Salvador y México son países importadores netos al igual que varios países del Caribe, pero con magnitudes pequeñas a nivel global. Por el contrario los países del MERCOSUR son importantes exportadores netos de alimentos. Son responsables del 63% de las exportaciones mundiales de soja y sus derivados, el 41% de las de carne vacuna, el 26% de maíz y proporciones menores de las de trigo y arroz. La última columna del Cuadro 3 muestra el impacto que tendría, sobre los precios de los alimentos, un aumento de la producción de estos países en un 70%. Puede verse que este aumento de la producción en el MERCOSUR virtualmente anularía el incremento de los precios que resultaría de niveles de producción necesarios para alimentar a toda la población mundial.

Frente a esta situación relativamente favorable de dotación de recursos naturales la región debe repensar su política económica y de seguridad alimentaria para incluir, además de las políticas y programas que mejoran el acceso a los alimentos por parte de los sectores más pobres de la sociedad, políticas de largo plazo que contribuyan a la expansión de la producción. De esta forma se contribuiría a resolver el problema a nivel regional y la región cumpliría con sus responsabilidades a nivel mundial.

En este sentido cuatro grandes grupos de políticas aparecen como importantes:

1. La construcción de una visión estratégica y de largo plazo sobre el desarrollo y utilización sustentable de los recursos naturales agrícolas. Esto debe ser acompañado por el desarrollo de instituciones, marcos normativos y políticas que promuevan y hagan posible la implementación de dicha estrategia.
2. El desarrollo de un marco institucional y de financiamiento para promover el crecimiento y modernización del sector agroalimentario. Esto debe incluir una política agroindustrial dirigida al desarrollo de las cadenas productivas agroalimentarias que incluya las buenas prácticas de calidad e inocuidad a lo largo de la cadena y el cumplimiento de los requisitos internacionales en materia sanitaria y fitosanitaria de los alimentos (Codex Alimentarius).
3. El desarrollo institucional y el financiamiento de las actividades de I+D y los procesos de incorporación

tecnológica, con especial referencia a la biotecnología y la evaluación del riesgo para la inocuidad de los alimentos.

4. El desarrollo de una sofisticada y cuidadosa política comercial para las negociaciones comerciales internacionales, incluyendo la promoción de la exportaciones que cumplan con los requisitos de calidad e inocuidad y la normativa internacional de alimentos (OMC/Codex), y la apertura de mercados como elementos centrales de la política exterior.

#### **IV. La Seguridad Alimentaria y su vínculo con la calidad e inocuidad de los alimentos**

El concepto de Seguridad Alimentaria se define, en la mayoría de los casos, en términos cuantitativos y económicos. Es decir se enfatiza la capacidad económica de la personas para acceder a una cierta cantidad de alimentos. Hasta ahora se ha hecho menos énfasis en las condiciones de calidad e inocuidad de los alimentos que se consumen por las personas que tienen inseguridad alimentaria. Similarmente, se han enfatizado las políticas dirigidas a la producción de alimentos sin darle una importancia equivalente a las tecnologías y políticas que contribuyen a disminuir las pérdidas que ocurren entre la producción primaria y el consumo final de los alimentos.

Sin embargo la vinculación entre el concepto amplio, y ahora altamente politizado, de la Seguridad Alimentaria con las áreas mas tradicionales de la calidad e inocuidad de los alimentos es amplia e importante. La misma se establece en, al menos, los siguientes tres niveles interrelacionados:

a) El primer nivel está vinculado con la calidad. La calidad de los alimentos en general y los factores nutricionales en particular forman parte de las nuevas definiciones de seguridad alimentaria, especialmente en los países desarrollados. Una correcta definición de seguridad alimentaria debería tomar en cuenta, además de la cantidad de calorías consumidas, un equilibrio nutricional adecuado en términos de proteínas, aminoácidos esenciales, minerales, etc. Esto es especialmente importante en relación a las poblaciones vulnerables como los niños y las mujeres embarazadas y en lactancia.

b) El Segundo nivel está vinculado con la inocuidad. La inocuidad de los alimentos puede definirse como el conjunto de condiciones y medidas necesarias durante la producción, elaboración, almacenamiento, distribución, preparación y consumo de los alimentos para asegurar que, una vez ingeridos, no representen un riesgo apreciable para la salud. La inocuidad de los alimentos es una condición elemental de la Seguridad Alimentaria. Los alimentos para ser considerados como tales deben ser inocuos para la salud humana. Esta área incluye la contaminación por agentes patógenos, microbianos, la contaminación por químicos o cualquier otra situación que pueda afectar la salud. Para lograrlo, se requiere que se cumplan las normativas de higiene, manipulación y calidad por parte de las personas y empresas responsables del alimento en cada una de sus etapas. Las medidas de control de la inocuidad y la calidad varían según la etapa en que se encuentra el alimento y también según las características de dicho alimento. Comprenden desde las llamadas "Buenas Prácticas Agrícolas" (BPA) relativas por ejemplo, y entre otras muchas cosas, al uso de pesticidas, control de plagas, etc., así como el sistema de control de la higiene en la manipulación de alimentos, un sistema adoptado internacionalmente y obligatorio en la Unión Europea desde enero de 2004, denominado HACCP (Sistema de Análisis Riesgos y Puntos de Control Crítico, en español ARPCC).

Los peligros para la salud originados en los alimentos pueden derivar de las materias primas utilizadas, la manipulación y todas las fases de elaboración, transporte, almacenamiento y venta de alimentos<sup>5</sup>. Los principales peligros corresponden a:

- a. La contaminación microbiana
- b. Los residuos de plaguicidas y otros agroquímicos
- c. Los aditivos alimentarios no permitidos
- d. Los contaminantes ambientales (cadmio, plomo, mercurio, etc.). Otros factores (micotoxinas, biotoxinas marinas,

---

<sup>5</sup> En base al informe de la Dra. Enequina Lucas, Consultora Internacional de la FAO, ALIMENTOS E INOCUIDAD. SU IMPORTANCIA PARA LOS PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE. Y demás doc. en relación como ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN- La innovación: primer requisito de la competitividad - Apoyo a la cultura de prevención

inmundicias, etc.). “Alimentos e inocuidad: su importancia para los países de América Latina y el Caribe” (Documento FAO)  
e. Peligros físicos (metales, vidrios, etc).

La OMS ha notificado que cada año los siete patógenos principales (Campilobacter jejuni, Clostridium perfringens, E coli 0157:H7, Listeria monocytogenes, Salmonella, Staphylococcus aureus y Toxoplasmodium gondii) causan entre 3,3 y 12,3 millones de casos de infección solamente en USA, dando pérdidas de entre 6.500 y 34.900 millones de dólares.

Por otra parte la OMS ha observado que sólo se notifica un número pequeño de casos y que la incidencia real sería de 300 a 350 veces mayor que lo indicado en las estadísticas, señalando que el 70% de los 1.500 millones de diarreas son provocados por la contaminación de los alimentos.

Además de la contaminación microbiana ha habido también brotes debidos a contaminantes químicos como plomo, mercurio o cadmio; a toxinas de origen marino (marea roja) y varios casos por contaminación con mico toxinas.

Las enfermedades transmitidas por alimentos son uno de los temas más importantes de la desnutrición y de las infecciones de las vías respiratorias en los países en desarrollo. Los problemas repetidos de enfermedades transmitidas por alimentos en un período de tiempo pueden conducir a la desnutrición con un grave impacto en el crecimiento y el sistema inmunológico de los lactantes y los niños, según un Informe de la FAO al respecto.

En este contexto la estimación de las implicancias económicas de alimentos nocivos o contaminados es compleja por tratarse de la consideración del valor de los cultivos y productos animales deteriorados o destruidos como consecuencia de esa contaminación. Son muy difíciles de medir, pero a nivel mundial es probablemente el elemento más importante de todo el costo de los alimentos.

La población de los países en desarrollo, y más aun los sectores mas pobres de la sociedad, está más expuesta a toda una serie de

riesgos potenciales por falta de calidad e inocuidad de los alimentos, ya que el nivel de incidencia está directamente relacionado con el nivel de desarrollo social y económico de cada país y del sector social específico al que se hace referencia.

La inocuidad de los alimentos se considera una responsabilidad conjunta del gobierno, la industria y los consumidores; el gobierno cumple una función principal en esta relación al crear las condiciones ambientales y el marco legislativo (reglamentos y directrices) necesarios para regular las actividades de la industria alimentaria considerando el interés de todos.

c) El tercer nivel de vinculación está relacionado a las pérdidas de alimentos en el proceso de transporte y transformación. Las pérdidas post-cosecha disminuyen en forma directa la oferta de alimentos que llega a manos del consumidor. Por lo tanto forman parte del universo de problemas que deben ser cubiertos por una política de seguridad alimentaria. Estas pérdidas post-cosecha tienen un origen variado e incluyen los insectos, hongos y bacterias, pérdidas físicas por deficiencias de manejo y/o almacenamiento. Según estimaciones recientes en los países en desarrollo las pérdidas post-cosecha serían de entre el 10 y el 30 % de los alimentos producidos. Dada la importancia del problema la FAO le ha dado una considerable atención a través de los programas que impulsan las inversiones y la introducción de tecnologías en la instalación de plantas de procesado y almacenamiento. Son acciones que mejoran la eficiencia global de las cadenas productivas agroalimentarias y mejoran la oferta de alimentos tanto en cantidad como en calidad.

Por otra parte las pérdidas que ocurren a nivel de los consumidores y los minoristas en general en los países desarrollados (sin considerar las pérdidas post-cosecha y las pérdidas de transformación) representan entre el 20 y el 30% de los alimentos producidos y más del 60% de estas pérdidas podrían evitarse según los estudios más recientes, según publica la FAO en unos de sus últimos informes.

Según un reciente informe de la FAO sólo en Brasil se desperdician anualmente unas 70.000 toneladas de alimentos, con una pérdida de 64% de lo que se planta, por un mal manejo de la cadena productiva y por hábitos de alimentación. En México son unas



23.000 las toneladas de comida que se tiran a la basura cada año, por el mal manejo de alimentos, principalmente en cereales y frutas, mientras en Colombia se desperdician unas 15.000 toneladas.<sup>6</sup>

En América Latina, a pesar de que es una de las regiones del mundo con mayor producción actual y potencial de alimentos, unos 52 millones de personas pasan hambre y cerca de 9 millones de niños sufren de desnutrición. Esta situación podría mejorarse significativamente si disminuyeran las pérdidas de alimentos, la mayor parte de las cuales va a basureros tradicionales aumentando los niveles de contaminación.

---

<sup>6</sup> Andrés Pascoe, «El desperdicio de alimentos en época de crisis, soluciones a la paradoja del sistema de alimentación global». FAO. Chile, 2009

## **V. Algunas reflexiones y conclusiones con respecto a América Latina: una mirada institucional**

### **1. La oferta de alimentos y la seguridad alimentaria**

El suministro de un volumen suficiente de alimentos de calidad e inocuidad aceptables, para satisfacer las necesidades de una población en constante crecimiento y creciente urbanización, es uno de los grandes desafíos de todos los países en desarrollo.

El crecimiento de la población en general, y de la población urbana en particular, ejerce una mayor presión sobre los sistemas de producción, manipulación y distribución de los alimentos y también sobre el entorno general en los países en desarrollo. Por lo tanto existe la posibilidad de que la demanda de una mayor cantidad de alimentos de calidad suficiente no pueda ser abastecida por la producción nacional. En América Latina, hasta el momento sólo tres países, México, Venezuela y El Salvador (aunque también varios países del Caribe, pero con magnitudes pequeñas a nivel global), son importadores netos de alimentos y dependen por lo tanto de las importaciones.

En general la mayoría de los países de la región, si bien han tenido políticas dirigidas a proteger la producción nacional, también han incluido políticas comerciales expresas para garantizar la seguridad alimentaria nacional. En este sentido hay una amplia aceptación de que es más eficaz optar por una combinación de producción nacional e importaciones para abastecer la demanda local. Sin embargo la importancia relativa que se da a las políticas de apoyo a la producción nacional y a la política comercial internacional varía sustantivamente entre países.

Estas políticas se refieren, en concreto, al comercio (las importaciones y las exportaciones); el almacenamiento de existencias y el apoyo a la producción nacional que puede requerir algún tipo de ayuda y protección, especialmente en los países con menor desarrollo relativo y/o disponibilidad de recursos naturales.

En años recientes algunos países, como Venezuela, Bolivia y Ecuador, han introducido y asociado el concepto de soberanía alimentaria al de seguridad alimentaria. El concepto de Soberanía Alimentaria o autoabastecimiento a nivel nacional es un concepto

complejo y potencialmente con consecuencias económicas negativas importantes. Esto es especialmente cierto en países de escasa dimensión económica y con poca heterogeneidad ecológica y climática, para los cuales el autoabastecimiento tendría costos extremadamente altos o sería directamente imposible.

Por otra parte, la liberalización comercial y las fuerzas del mercado pueden conducir a la especialización productiva en unos pocos productos con ventajas comparativas naturales, lo que aumentaría la dependencia de la oferta alimentaria nacional de las importaciones de alimentos. Esta situación crea una mayor vulnerabilidad frente a la volatilidad de los precios internacionales y al impacto de los riesgos climáticos sobre la producción nacional.

Esta discusión enfatiza la importancia, especialmente en el corto plazo, de cinco temas.

El primero se refiere a la importancia que se cumplan los acuerdos plasmados en la Decisión Ministerial de Marrakech para los países en desarrollo importadores netos de productos alimenticios y los países menos adelantados, en relación a la ayuda alimentaria.

El segundo tema se refiere a la necesidad de constituir una reserva estratégica internacional que compense la disminución de stocks que los países desarrollados tenían en sus propios países y que actuaban, indirectamente, como estabilizadores del precio internacional de los commodities alimentarios.

El tercer tema se refiere a la importancia de promover y afianzar un mayor comercio interregional. Para que el comercio agrícola interregional tenga efectos sobre la seguridad alimentaria debieran surgir nuevas políticas para reducir o eliminar los obstáculos a dicho comercio. Las medidas de estímulo al comercio que pueden adoptarse sobre bases interregionales (información sobre las oportunidades de mercado, reducción de las formalidades fronterizas, reconocimiento de la equivalencia mutua de los controles sanitarios y fitosanitarios, etc.) son importantes en este contexto. Mejorar la infraestructura física para el transporte, las comunicaciones y los pagos entre los miembros de un grupo regional reviste gran importancia, para el crecimiento del comercio interregional. Asimismo, es necesario eliminar los obstáculos de política comercial surgidos de las diferencias en el diseño de las políticas agrícolas nacionales, especialmente a las normativas

sanitarias. Es este último tema el que da pie al creciente interés en los mercados agrícolas comunes, en el contexto de la revitalización de los grupos económicos regionales.

Un cuarto tema se refiere a la necesidad de aumentar la producción de alimentos a nivel mundial y en cada uno de los países con inseguridad alimentaria. Las inversiones para aumentar la capacidad en la producción y distribución de alimentos en los países en desarrollo y el ordenamiento de los mercados y las cadenas productivas, incluyendo la participación de todos los actores de la cadena en el cumplimiento de normas más estrictas de seguridad alimentaria, son temas centrales de discusión.

Finalmente el quinto tema se refiere a la propuesta realizada por varios países en desarrollo sobre la creación de un fondo rotatorio de seguridad para que los países en desarrollo y los países menos adelantados importadores netos de alimentos puedan obtener créditos para comprar alimentos en períodos de escasez. El tratamiento de todos estos temas es una parte central de los mandatos de los Ministerios de Agricultura.

## **2. La organización Institucional para la seguridad alimentaria**

La seguridad alimentaria requiere de un conjunto de políticas amplio y complejo. Además de las políticas para mejorar la oferta de alimentos, de calidad e inocuidad, tema desarrollado en la sección anterior, es necesario que el estado asuma la responsabilidad de promover el acceso a los alimentos de aquéllos que no lo tienen. Este objetivo puede lograrse tanto a través de la mejora de los ingresos monetarios de los sectores más pobres de la sociedad como a través de la provisión de alimentos por medio de programas especiales focalizados en los sectores más vulnerables de la sociedad, lo cual requiere de amplios programas de asistencia social.

La estructura institucional encargada de instrumentar estos programas ha sido, y lo es aun hoy, una de las principales debilidades en la mayoría de los países de América Latina. Más aun, al contrario de lo que ocurre en otras áreas de gobierno, la estructura institucional adoptada por los distintos países de la región es muy heterogénea. No hay un modelo dominante que se haya

difundido como la práctica más común y tampoco hay, en la literatura, acuerdos sustanciales sobre cómo debería ser lo que sí ocurre, por ejemplo, en relación a los Bancos Centrales o a los organismos encargados de la inocuidad de los alimentos y la sanidad animal y vegetal. Para una discusión de este tema ver los Capítulos I y VII de M. Piñeiro en *“La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos”* (a ser publicado próximamente por la FAO).

En el caso de la Seguridad Alimentaria la responsabilidad de instrumentar estas políticas está distribuida en diversos organismos incluyendo, en algunos casos, instancias institucionales ad-hoc tales como la oficina de las Primeras Damas. En otros casos la responsabilidad principal está en los Ministerio de Desarrollo Social que cuentan, en general, con una débil presencia en los territorios rurales y tienen vínculos débiles con los gobiernos locales.

La creciente preocupación internacional y nacional sobre el tema de la seguridad alimentaría hace que, en la mayoría de los países, sea especialmente importante y urgente repensar la estructura institucional necesaria y desarrollar una estrategia política para su implementación.

### **3. Seguridad alimentaria y la calidad e inocuidad de los alimentos: la complejidad institucional**

Un tema de especial importancia institucional es la deficiente articulación que existe entre la institucionalidad responsable de aplicar las políticas y los programas dirigidos a mejorar la Seguridad Alimentaría y los organismos que velan por la calidad y la inocuidad de los alimentos, y especialmente los organismos de Sanidad Animal y Vegetal.

Esta desarticulación seguramente surge de algunos factores históricos y conceptuales entre los cuales es interesante mencionar, a modo de hipótesis o temas de discusión, los siguientes:

- a) Los organismos de sanidad animal y vegetal fueron creados como un apoyo a la producción y con un mandato central focalizado en el control de las enfermedades de los animales y las plantas. Más tarde, con la expansión del comercio y de

las regulaciones sanitarias vinculadas (acuerdos de la OMC: SFS y OTC), se ampliaron para especializarse en la elaboración e implementación de normas (voluntarias) y reglamentos (obligatorios) sanitarios y fitosanitarios de los alimentos y el cumplimiento de los mismos en el comercio internacional. Consecuentemente, los mandatos y la cultura institucional de estos organismos están enfocados en los problemas y las necesidades del comercio internacional más que en las necesidades del comercio y el consumo interno.

- b) La responsabilidad con respecto a la vigilancia de las condiciones de calidad e inocuidad de los alimentos para el consumidor local está, en muchos países, distribuida entre varios organismos, incluidos algunos que pertenecen al ámbito institucional de la sanidad humana, otros de la agricultura, industria, comercio, pesca, municipalidades, etc. Esto genera distintas normas y competencias y una desarticulación y descoordinación entre distintos organismos del gobierno central y entre éstos y los gobiernos locales.
- c) La legislación con respecto a las normas que regulan el comercio y el consumo local están en muchos casos obsoletos en relación a las normas más desarrolladas y actualizadas que se aplican en el comercio internacional (Codex Alimentarius).
- d) La Seguridad Alimentaria es vista, tanto por el común de la gente como por los funcionarios vinculados a esta área, como un tema de asistencia social vinculado a la pobreza y la marginación. No hay una visión amplia del problema que incluya e incorpore los aspectos nutricionales y los vinculados a la calidad y la inocuidad de los alimentos.
- e) No hay organismos, o programas de dimensión adecuada, que se ocupen específicamente de las pérdidas que ocurren a lo largo de la cadena alimentaria

Estos y seguramente otros temas explican la desarticulación existente entre los ámbitos institucionales de la Seguridad Alimentaria y de la calidad e inocuidad de alimentos y de la sanidad animal y vegetal. Una mejor articulación entre estos ámbitos institucionales debería ser un objetivo central de las políticas públicas en el sector agroalimentario.

En el marco de este escenario general ha habido recientemente en algunos países reformas institucionales específicas relacionadas a los organismos de sanidad en inocuidad intentando vincularlos a los nuevos enfoques vinculados con la Seguridad Alimentaria. Algunos casos que ilustran estas reformas son:

a) La nueva Agencia Chilena para la Inocuidad de Alimentos (ACHIPIA), que tiene como misión asesorar al poder ejecutivo en todo lo relacionado con la identificación, formulación y ejecución de políticas, planes, programas, medidas y demás actividades relativas a la inocuidad alimentaria.

b) En el Ecuador se reemplazó el SESA Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria por la Agencia Ecuatoriana de Aseguramiento de la Calidad del Agro (Agrocalidad). Abarca más espacios de control, se encarga de la inocuidad de los alimentos (en su producción primaria, es decir no procesados; la producción orgánica y el establecimiento de Buenas Prácticas Agrícolas (producción sana). También, controla la sanidad animal y vegetal, que eran las únicas competencias del SESA. De esta manera existe un nuevo ente con miras a una nueva imagen institucional que tiene su argumentación en la seguridad alimentaria.

c) Otra de las entidades que han surgido recientemente es la Autoridad Panameña de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria, que fue creada por decreto del Poder Ejecutivo y que es la encargada de asegurar el cumplimiento y aplicación de las leyes y reglamentos en materia de seguridad de introducción de alimentos al territorio nacional, bajo criterios estrictamente científicos.

Estos nuevos desarrollos institucionales muestran la preocupación sobre como lograr una mayor y mejor articulación entre los organismos encargados de la seguridad alimentaria y los encargados de los temas vinculados a la sanidad e inocuidad de los alimentos. La atención política, tanto a nivel nacional como internacional, sobre el tema de la seguridad alimentaria brinda la oportunidad de un esfuerzo concreto y ambicioso sobre el tema

## BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial, 1986. La pobreza y el hambre: temas y opiniones sobre la seguridad alimentaria en los países en desarrollo. Estudios de política del Banco Mundial.
- Barrett, C. B., 2002. Food Security and Food Assistance Programs. Chapter 40, Volume 2B: Agriculture and Food Policy, Handbook of Agricultural Economics, Volume 2, Edited by B. Gardner and G. Rausser. Elsevier Science B.V. pp. 2103-2190.
- Belik, W., 2006. Políticas Públicas, Pobreza Rural y Seguridad Alimentaria. Carta Social 4. Instituto de Economía, Unicamp, Campinas.
- CEPAL, UNICEF, SECIB, 2001. Construir equidad desde la Infancia y la adolescencia en Iberoamérica. Sección I. Progresos en favor de la infancia y de la adolescencia durante los años noventa. Disponible en Internet en: [http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/7904/lcg2144-E\\_cap1.pdf](http://www.cepal.org/publicaciones/xml/4/7904/lcg2144-E_cap1.pdf)
- Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía. Roma, 3 – 5 de junio de 2008. Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas. <http://www.fao.org>
- CEPAL, 1990. Transformación productiva con equidad: la tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa. (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.90.II.G.6.
- CEPAL, 2007. Las Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas”, Brasilia, 20 y 21 de Noviembre de 2007.



- CEPAL, 2008a. Anuario Estadístico de América Latina y El Caribe. (Disponible en: [http://websie.eclac.cl/anuario\\_estadistico/anuario\\_2007](http://websie.eclac.cl/anuario_estadistico/anuario_2007)).
- CEPAL, 2008b. La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades. Trigésimo segundo período de sesiones de la CEPAL, Santo Domingo, República Dominicana, 9 al 13 de junio de 2008.
- De Janvry, A., Key, N, and E. Sadoulet, 1997. Agricultural and Rural Development Policy in Latin America: new directions and new challenges. Working Paper No. 815. Department of Agricultural and Resource Economics, Division of Agriculture and Natural Resource, University of California at Berkeley. FAO. 2008.
- “Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre” Buenos Aires, 6 y 7 de octubre de 2008 INFORME DE RESULTADOS DE LA TERCERA REUNIÓN DEL GT 2025 Coordinación de la reunión: Argentina Secretaria: FAO RLC
- Estadísticas sobre Seguridad Alimentaria. (Disponible en: [http://www.fao.org/es/ess/faostat/foodsecurity/index\\_es.htm](http://www.fao.org/es/ess/faostat/foodsecurity/index_es.htm)) FAO. 2008.
- FAO-LAC. Panorama del Hambre en América Latina y el Caribe. Observatorio del Hambre, Iniciativa América Latina y el Caribe, Oficina Regional de FAO. Santiago, Chile, Septiembre, 2008 (por publicar).
- Fonseca, A., 2006. Los sistemas de protección social en América Latina: un análisis de las transferencias monetarias condicionadas. Documento presentado en Seminario Internacional sobre Transferencia Condicionada de Ingresos y Seguridad Alimentaria. Oficina Regional de FAO, Santiago, 4-5 Diciembre 2006. (Disponible en: <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/ingreso>).
- Franco, R, 1996. Los paradigmas de la política social en América Latina. CEPAL.

- Infante, A., 2005. Inventario de los Programas de Alimentación Escolar en América Latina. Proyecto SA/05/PDPF/042924. Informe Final. Diciembre 2005. Disponible en Internet en <http://www.fepale.org/lechesalud/documentos/Informe-final-pma.pdf>
- Johnston, B. F. y J. W. Mellor, 1961. The Role of Agriculture in Economic Development. *The American Economic Review*, Vol. 51(4): 566-593.
- Krueger, A., Schiff, M. y Valdés, A. (eds.), 1991. *The political economy of agricultural pricing policy*. Baltimore, Estados Unidos, Johns Hopkins University Press.
- Lewis, W.A., 1954. Economic Development with Unlimited Supplies of Labor. *Manchester School*, 22 May: 139-192.
- Maxwell, S. and R. Slater, 2003. Food Policy: Old and New. *Development Policy Review*, 2003, 21 (5-6): 531-553.
- Meir, G.M., 2001. The old economist generation and the new. In *Frontiers of Development Economics: the future in perspective*. World Bank and Oxford University Press.
- Ocampo, J.A., 2008. Los paradigmas del desarrollo en la historia latinoamericana. Ensayo presentado en Seminario Paradigmas y opciones de desarrollo en América Latina y el Caribe, realizado en CEPAL en junio de 2007.
- Peres, Angela. Calidad e inocuidad en los alimentos en América Latina: diagnóstico y directrices para la construcción y mejoría de los sistemas de control. En libro a ser publicado por la FAO: *La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos*.
- Pingali, P., 2006. Agricultural Growth and Economic Development: a view through the globalization lens. Presidential Address to the 26th International Conference of Agricultural Economists, Gold Coast, Australia, 12-18th August, 2006.

- Piñeiro, M. Cap. I y VII del libro a ser publicado por la FAO: La institucionalidad agropecuaria en América Latina: estado actual y nuevos desafíos.
- Reardon, T. and C. P. Timmer, 2007. Transformation of Markets for Agricultural Output in Developing Countries since 1950: how has thinking changed?. R. Evenson and P. Pingali, eds. Chapter 55. In Handbook of Agricultural Economics, Volume 3. Agricultural Developments: farmers, farm production and farm markets.
- Rodríguez, R., 2006. "Piden mayor cobertura en desayunos escolares". En El Universal, México, miércoles 06 de septiembre de 2006.
- Schultz, T. W., 1964. Transforming Traditional Agriculture, New Haven: Yale University Press.
- Sen, A., 1981. Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation (Oxford, Clarendon Press).
- World Bank, 1990. World Development Report 1990. Poverty. Washington, D.C. World Bank. 2000. World Development Report 2000/01. Attacking Poverty: Opportunity, Empowerment, and Security. Washington, D.C. World Bank. 2006. Repositioning Nutrition as central to Development: A strategy for large-scale action. Directions in Development. World Bank. 2008. World Development Report 2008. Agriculture for development. Washington, D.C.